

Quaderni **CIRMiB** Inside Migration
Collana diretta da Maddalena Colombo e Mariagrazia Santagati

5

Comitato scientifico: Elena Besozzi, Anna Casella, Marco Caselli, Vincenzo Cesareo, Monica Martinelli, Mario Taccolini, Laura Zanfrini (Università Cattolica del Sacro Cuore).

Marzia Barbera (Università degli Studi di Brescia), Edoardo Barberis (Università Carlo Bo di Urbino), Alessandro Bergamaschi (Università de Côte d'Azur), Giancarlo Blangiardo (Università Bicocca Milano), Luca Ciabbarri (Università degli studi di Milano), Don Gianni De Robertis (Fondazione Migrantes), Jordi Garreta Bochaca (Università di Lleida), Giuseppe Giordan (Università di Padova), Francesco Lazzari (Università di Trieste), Vera Lomazzi (GESIS – Köln), Fabio Massimo Lo Verde (Università di Palermo), Karin Luttermann (Università Cattolica di Eichstätt), Nicola Montagna (Università Middlesex di London).

Comitato redazionale: Paolo Barabanti, Valerio Corradi, Antonio Cuciniello, Guia Gilardoni, Tiziana Giudice, Diego Mesa, Barbara Pizzetti, Emanuela Rinaldi.

La collana si avvale di un sistema di selezione e valutazione delle proposte editoriali con *referee* anonimi *double blind*.

PROGETTUALITÀ NONOSTANTE

LIBRO BIANCO SULL'ACCOGLIENZA DELLE PERSONE
RICHIEDENTI E TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE
IN PROVINCIA DI BRESCIA

a cura di Maddalena Colombo

Quaderni **CIRMiB 5-2021**





UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

CIRMiB

Centro di Iniziative e Ricerche sulle Migrazioni - Brescia

www.vitaepensiero.it

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail: autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org

© 2021 Vita e Pensiero - Largo A. Gemelli, 1 - 20123 Milano
ISBN 978-88-343-4650-1

INDICE

Prefazione <i>di Samuele Alghisi</i>	7
1. Le ragioni della ricerca: qualità dell'accoglienza, enti locali e 'spinta' della società civile <i>di Silvia Bianchi, Clemente Elia, Marco Fenaroli, Antonio Trebeschi, Rete civica Restiamo Umani e Agostino Zanotti</i>	9
2. Cittadini mancati: gli effetti delle politiche migratorie e di accoglienza sull'idea di cittadinanza democratica <i>di Maddalena Colombo</i>	27
3. Lo stato dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in provincia di Brescia. Dati quantitativi e lavoro degli sportelli territoriali <i>di Francesca Pozzi</i>	41
4. Gli effetti diretti e indiretti del decreto 113 sul sistema locale di accoglienza. Una ricognizione dalla parte degli enti gestori <i>di Debora Ambrosi e Silvia Beatrice Brocchi</i>	99
5. Storie di vita dal sistema di accoglienza bresciano. Una ricognizione dalla parte dei beneficiari <i>di Debora Ambrosi e Silvia Beatrice Brocchi</i>	163
6. Raccomandazioni: per una cittadinanza attiva delle persone richiedenti e titolari di protezione internazionale <i>di Agostino Zanotti e Silvia Bianchi</i>	203
Riferimenti bibliografici	213
Siti Web degli sportelli comunali e accreditati di Brescia e provincia	221

6	INDICE
Tracce di interviste	223
Glossario minimo	233
Abstracts	235
Authors	239
Tre personaggi in cerca di poesia <i>di Franco Rinaldi</i>	243
La Collana <i>Quaderni CIRMiB Inside Migration</i>	245
Book Series <i>Issues CIRMiB Inside Migration</i>	247

Prefazione

di Samuele Alghisi¹

La provincia di Brescia, per la sua conformazione sociale e soprattutto economica, è da sempre soggetta a forti flussi migratori. Nonostante il diffondersi di atteggiamenti d'odio e discriminatori, il territorio si è sempre dimostrato accogliente nei confronti delle persone che decidono di lasciare la propria vita – e talvolta anche la propria famiglia – per cercare di costruirsi un futuro migliore. I flussi migratori sono un tema delicato che richiede un'attenta programmazione politica, non solo per l'impatto sociale che questi possono avere sulla popolazione ma anche per garantire standard di accoglienza umani congrui allo stile di vita che godiamo in Europa.

Quando si parla di rifugiati e richiedenti asilo è fondamentale essere solidali e accoglienti poiché si tratta di persone che hanno vissuto un'esperienza difficile e spesso traumatica. Il 19 agosto 2015 il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, scriveva: «L'umanità che mostreremo nell'accogliere i profughi disperati, l'intelligenza con cui affronteremo i fenomeni migratori, la fermezza con cui combatteremo i trafficanti di essere umani saranno il modo con il quale mostreremo al mondo la qualità della vita democratica». Sono parole che colpiscono nel profondo e che ci devono guidare non solo nelle scelte politiche ma anche e soprattutto nel combattere quell'inutile paura dello sconosciuto che molte volte si trasforma in violenza e discriminazione.

Ringrazio quindi fortemente l'Università Cattolica del Sacro Cuore per l'impegno dimostrato nell'analizzare questo tema quanto mai attuale. Queste pubblicazioni diventano essenziali per comunicare una visione oggettiva e scientifica di quella che è l'immigrazione oggi nel nostro territorio e contrastare quindi l'ignoranza e la paura che aleggia nella nostra società.

Brescia, luglio 2021

¹ Presidente della Provincia di Brescia.



Le ragioni della ricerca: qualità dell'accoglienza, enti locali e 'spinta' della società civile

di Silvia Bianchi, Clemente Elia, Marco Fenaroli, Rete civica Restiamo Umani, Antonio Trebeschi e Agostino Zanotti

*1. Accoglienza in Italia e cambiamenti legislativi: quale direzione per il futuro?*¹

L'obiettivo dell'indagine svolta dall'Università Cattolica del Sacro Cuore di Brescia, per conto del Coordinamento SPRAR/SAI² della provincia di Brescia, è quello di realizzare un monitoraggio qualitativo e quantitativo sullo stato del sistema di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati e sulla sua evoluzione a livello locale, tenuto conto dell'introduzione della Legge 132 del 2018 (conseguente al D.L. 113/2018) e dell'emergenza sanitaria iniziata nel 2020 con la pandemia da Covid-19. Vale la pena di disegnare sinteticamente il contesto nel quale si inserisce questa indagine, che può servire ai lettori per meglio comprendere gli interrogativi di partenza del gruppo di lavoro che ha promosso e sostenuto la ricerca.

Nel periodo immediatamente precedente l'entrata in vigore del D.L. 113/2018 (divenuto poi Legge n.132/2018), in Italia era già in corso un tentativo di ridurre lo 'scollamento' tra i centri di accoglienza straordinaria (CAS), dove all'epoca veniva accolto l'80% dei migranti, prevalentemente richiedenti protezione internazionale, e il Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) in vigore su tutto il territorio nazionale dal 2002³. Un processo di adeguamento della gestione dei CAS agli *standard di qualità* assicurati nei centri SPRAR, attraverso il re-

¹ Di Clemente Elia.

² Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati.

³ Si tratta di strutture diverse adibite all'accoglienza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale: le prime sono istituite e gestite dal Governo (attraverso le prefetture) per fare fronte all'emergenza-sbarchi, le altre sono territoriali e diffuse, gestite dagli enti locali direttamente e – attraverso bandi specifici, cioè 'progetto SPRAR' – sono gestite da enti di terzo settore per conto del relativo comune. Cfr. le diverse tappe dell'istituzione di queste due tipologie di intervento di accoglienza nel cap. 2 di questo volume.

cepimento delle Linee Guida SPRAR⁴ nei bandi di affidamento dei servizi di accoglienza, promosso dalle realtà associative di tutela dei migranti. D'altra parte, in quella fase i centri di accoglienza di medie e grandi dimensioni costituivano una risposta 'tempestiva', sebbene improvvisata, alla necessità impellente di accogliere il massiccio flusso di migranti sbarcati sulle coste siciliane, collocati sull'intero territorio nazionale sulla base di quote regionali. Le strutture straordinarie erano diventate lo snodo dell'accoglienza 'ordinaria', mentre lo SPRAR aveva sostanzialmente assunto una funzione residuale, di fatto straordinaria, a fronte dell'insufficiente disponibilità di posti. D'altra parte, già ai tempi dell'emergenza Nord-Africa del 2011 si era dato spazio alle strutture di grandi dimensioni, in una logica tipicamente emergenziale gestita dal Dipartimento della Protezione Civile: tali modalità di accoglienza sono continuate durante l'emergenza del 2014, quando l'accoglienza fu affidata alle Prefetture, e le ritroviamo in misura ridotta anche ai giorni nostri.

Vista la situazione, dopo il 2015 l'ambizione di molte realtà di tutela (comuni, associazioni, organizzazioni sindacali e del terzo settore, ecc.) era quella di far assumere all'accoglienza straordinaria i caratteri della 'micro-accoglienza' diffusa e integrata sul territorio – meno impattante rispetto alle grandi concentrazioni di persone accolte, dove i percorsi di inclusione potevano contare sull'interazione con le comunità locali.

Si arriva così alla prima metà del 2018, quando le misure introdotte dal decreto Minniti-Orlando del 2017, e i tanto discussi interventi dettati dal livello comunitario (la Road Map della Commissione Europea, l'istituzione degli Hotspot, l'accordo dell'Unione Europea con la Turchia, le politiche di esternalizzazione delle frontiere attraverso gli accordi con la Libia e con i Paesi dell'area Sub-sahariana, ecc.), avevano cominciato a produrre i propri effetti portando ad un calo significativo degli sbarchi e delle richieste di riconoscimento della protezione internazionale. Nel tentativo di relegare i CAS al ruolo di prima assistenza, quella 'fase di calma' rappresentò l'occasione per promuovere l'adesione alle rete SPRAR da parte degli Enti Locali, in modo che quest'ultimi potessero diventare i protagonisti dei processi di inclusione e di autonomia dei cittadini stranieri accolti. Da parte del Ministero dell'Interno furono messi in campo alcuni interventi tesi ad incentivare quella scelta:

- 1) la riduzione della quota di co-finanziamento richiesto agli enti locali per partecipare ai bandi ministeriali;
- 2) l'assorbimento dei costi di gestione amministrativa nel budget messo a disposizione;

⁴ Cfr. Ministero dell'Interno, Decreto 10 Agosto 2016 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/27/16A06366/sg>.

3) la promozione dell'accoglienza quale elemento generativo e di rilancio dei territori sul piano economico, sociale, lavorativo e culturale;

4) l'erogazione di contributi ai Comuni in base al numero delle persone accolte nei territori.

Ma c'era anche dell'altro. Era il periodo in cui molte realtà locali si opponevano in modo netto a questi orientamenti positivi verso la qualificazione dell'accoglienza, alzando barricate ideologiche e talvolta legali (ci ricordiamo le ordinanze anti-accoglienza di alcuni sindaci⁵) e, talvolta, impedendo materialmente l'insediamento dei centri di accoglienza. Alcuni amministratori locali, sulla spinta di malumori del proprio elettorato, sostenevano che fornendo assistenza a 'persone nullafacenti' si sottraessero risorse alla popolazione locale più bisognosa ed erano certi che la presenza di cittadini stranieri avrebbe creato problemi di sicurezza sul territorio.

Quelle istanze trovarono riscontro nell'impostazione delle politiche migratorie adottate dal Governo 'Conte 1'. A luglio 2018, il Ministero dell'Interno decise di non pubblicare le graduatorie dei progetti finalizzati all'ampliamento della rete SPRAR, in vista di una riorganizzazione complessiva del sistema di accoglienza. Con la Direttiva Ministeriale del 23 luglio 2018 fu dato il primo segnale del nuovo orientamento, che trovò compimento con l'approvazione del D.L. 113/2018 (convertito nella Legge n. 132/2018). La nuova impostazione scardinava l'impianto del sistema di accoglienza previsto dal D.Lgs. 142/2015 attraverso il superamento dell'accoglienza organizzata per fasi: fase 1, il soccorso, la prima assistenza e l'identificazione in apposite strutture e negli hot spot; fase 2, la prima accoglienza nei centri governativi, negli hub regionali e nei CAS; fase 3, la seconda accoglienza nello SPRAR. Il D.L. 113/2018 puntava invece a strutturare la rete di accoglienza in base alla posizione giuridica dei beneficiari e alla tipologia dei servizi erogati, distinguendo nettamente il piano della mera assistenza da quello dell'integrazione sociale. I richiedenti asilo e i ricorrenti, vale a dire quei soggetti che si trovavano in una condizione di precarietà rispetto al diritto di soggiorno in Italia, dovevano essere accolti esclusivamente all'interno dei CAS, dove venivano erogati solo i servizi essenziali di prima assistenza quali il vitto, l'alloggio e la fornitura di beni e servizi minimali: non era previsto l'insegnamento della lingua italiana, la formazione professionale, il sostegno psicologico e le attività di orientamento sul territorio. I percorsi di inclusione/integrazione sociale erano riservati a coloro che avevano acquisito un titolo definitivo per soggiornare in Italia, quindi ai titolari della protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati e

⁵ Cfr. ad esempio, <https://www.asgi.it/media/asilo-accoglienza-ordinanze-comuni/>.

agli altri soggetti in possesso di particolari tipologie di permesso di soggiorno (casi speciali, cure mediche, calamità, per atti di particolare valore civile etc...), inseriti nel SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati), subentrato allo SPRAR.

Il tutto rispondeva ad un ragionamento palesato più volte, secondo il quale era necessario evitare di riconoscere un «diritto di permanenza indistinto»⁶ a coloro che sbarcavano perché, durante la lunga fase dell'esame della domanda di protezione internazionale, gli stessi sarebbero stati inseriti in percorsi di inclusione che andavano a gravare sul bilancio dello Stato. In altre parole: è inutile 'investire' sui richiedenti asilo perché essi non hanno la certezza di ricevere il riconoscimento di una forma di protezione, e quindi il diritto di permanere stabilmente in Italia.

Un altro tassello della nuova impostazione, era rappresentato dalla norma del D.L. 113/2018 – poi dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale⁷ – che non consentiva l'iscrizione anagrafica dei titolari del permesso di soggiorno per richiesta di asilo. La mancanza della residenza avrebbe comportato per quei cittadini stranieri l'impossibilità di fruire di molti dei diritti civili e sociali normalmente riconosciuti. Di conseguenza, i comuni non si sarebbero sentiti impegnati nell'eventuale presa in carico dei migranti accolti. Veniva così confermato quanto contenuto nella relazione illustrativa del D.L. 113/2018: nei confronti dei richiedenti asilo sarebbe stato opportuno non promuovere alcuna forma di inclusione sociale, poiché il numero delle domande di asilo accolte si sarebbe ulteriormente ridotto in ragione dell'abrogazione della protezione umanitaria.

A ciò deve essere aggiunto che il D.L. 113/2018 prevedeva che fossero esclusi dall'accoglienza nei CAS e nei SIPROIMI sia i titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciato prima del 5.10.2018, sia coloro che erano in possesso del permesso di soggiorno per 'casi speciali' riconosciuto dopo il 5.10.2018. Parliamo di persone che spesso sono portatrici di esigenze particolari o soggetti vulnerabili che necessitano di essere inseriti in un sistema organizzato a lunga scadenza, in modo da ricevere una assistenza adeguata. La giurisprudenza amministrativa e i pronunciamenti della Cassazione, che

⁶ Espressione utilizzata dalla Corte dei Conti nella deliberazione 7.03.2018 n. 3/2018/G.

⁷ Infatti, il 9 luglio 2020, la Corte Costituzionale ha rilevato l'incostituzionalità del D.L. n. 113/2018 rispetto alle disposizioni che precludono l'iscrizione anagrafica alle persone richiedenti asilo: www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicati-stampa/CC_CS_20200709165957.pdf.

riconobbero l'irretroattività dell'applicazione delle norme contenute nel D.L. relative sia al riconoscimento della protezione umanitaria (casi speciali) che al diritto all'inserimento nei centri SIPROIMI dei titolari della stessa, contribuirono poi a limitare gli effetti negativi della nuova norma.

Il percorso di riforma voluto dal Governo 'Conte I' si completò con l'adozione del nuovo schema di capitolati di appalto dei servizi di accoglienza per le strutture ex artt. 9 e 11, D.Lgs. 142/2015 (centri governativi di prima accoglienza e CAS) avvenuta il 7 novembre 2018. Perpetuando l'ottica della razionalizzazione e del contenimento della spesa pubblica, veniva ridotto in modo consistente l'importo della retta pro-capite/pro-die riconosciuta agli enti gestori, in relazione alla contrazione dei servizi da erogare ai richiedenti asilo e al contestuale taglio del personale impiegato. L'accoglienza diventava sostenibile solo per quei centri dove era possibile fare 'economia di scala', concentrando un numero consistente di beneficiari, a discapito delle esperienze che accoglievano nuclei composti da poche persone negli appartamenti (la cosiddetta 'micro-accoglienza') e in modo diffuso sul territorio. Il decadimento della qualità dell'intervento, che il nuovo capitolato aveva introdotto, portò molti enti gestori della 'buona accoglienza' a non partecipare alle gare per l'assegnazione dei servizi di accoglienza e a promuovere un contenzioso giudiziario, affinché lo schema di capitolato e i bandi delle Prefetture venissero migliorati.

Nella seconda metà del 2020 lo scenario cambia nuovamente. Con il D.L. 130/2020 (convertito nella Legge 173/2020), l'impianto del sistema di accoglienza introdotto dal D.L. 113/2018 viene destrutturato. La nuova norma, tutt'ora in vigore, supera la precedente impostazione, proponendo una prospettiva di intervento più organica e meno segmentata. Essa ricolloca al centro della rete di accoglienza il SIPROIMI, ora denominato Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), affidata agli Enti locali e alle comunità territoriali in cui i migranti sono accolti. Nel SAI, infatti, è previsto che possano essere accolti anche i richiedenti asilo nei limiti dei posti disponibili, oltre ai titolari di protezione internazionale, ai MSNA e alle altre categorie di titolari di permessi di soggiorno rilasciati per: protezione sociale, violenza domestica, calamità, particolare sfruttamento lavorativo, atti di particolare valore civile, cure mediche, i titolari di protezione speciale (ad eccezione dei casi per i quali siano state applicate le cause di esclusione della protezione internazionale), casi speciali a 'regime transitorio' e i neo maggiorenni in proseguo amministrativo affidati ai servizi sociali. Inoltre, l'accoglienza nel SAI è riconosciuta ai soggetti che fruiscono della protezione speciale introdotta dall'art. 19 commi 1.1 e 1.2 del TUI e ai richiedenti asilo portatori di vulnerabilità e di esigenze particolari.

Malgrado il (parziale) ripristino delle condizioni e della filosofia di accoglienza precedenti alla L. 132/2018, rimane senza risposta un interrogativo: riuscirà il SAI a rispondere in termini di capacità ricettiva alle esigenze dell'accoglienza che si potrebbero prospettare in futuro, senza prevedere un ampliamento della rete, cioè dei posti disponibili?

Nel SAI, infatti, oltre ad adeguati standard igienico-sanitari, abitativi e di sicurezza, è stabilito dalla L. 173/2020 che vengano garantite le prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, i corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio.

Per i richiedenti asilo non sono previsti i servizi di orientamento al lavoro e alla formazione professionale. Questo è un elemento di caduta che merita di essere recuperato in considerazione del fatto che negli ultimi mesi diverse inchieste giudiziarie hanno fatto emergere il consistente impiego di richiedenti protezione internazionale nei settori del delivery, della logistica, dei servizi, dell'agricoltura e dell'edilizia, spesso vittime di sfruttamento lavorativo e di nuove forme di caporalato: lo status di richiedente asilo o di ricorrente influisce in modo determinante sulla condizione di assoggettamento e sullo stato di bisogno degli interessati, quali elementi che stanno alla base dello sfruttamento. Da qui l'importanza di un'accoglienza intesa come occasione di emancipazione, volta a superare forme di integrazione 'subalterna', finalizzata al raggiungimento dell'autonomia che comporti percorsi di mobilità sociale in un ambito caratterizzato da pari opportunità.

Il capitolato adottato dal Ministero dell'Interno nel febbraio 2021 ha previsto per le strutture CAS di medio-grandi dimensioni l'erogazione di rette pro-capite/pro-die di importo superiore a quello previsto per l'accoglienza in abitazione. In alcuni territori, ciò sta comportando che realtà cooperative impegnate da anni in significative esperienze di accoglienza, abbiano deciso di non partecipare ai bandi indetti dalle Prefetture per l'assegnazione dei servizi di accoglienza in abitazione, proprio per l'insostenibilità dei servizi richiesti in riferimento all'importo delle rette e alla dotazione del personale, non adeguata per la realizzazione di un'accoglienza integrata e diffusa.

Molti interrogativi, dunque, si affiancano a un costante bisogno di visione strategica e di dati certi, che faciliterebbero la presa di decisione a tutti i livelli. L'indagine contenuta in questa pubblicazione presenta come sono andate le cose a Brescia nel periodo di vigenza del D.L. 113/2018 e gli effetti di lungo termine da esso prodotti. Il valore della ricerca sta nella volontà di capire quanto e come un intervento normativo influisca sulle dinamiche sociali, economiche, lavorative ed abitative che interessano i territori oltre che i processi migratori.

Il bilancio sostanzialmente negativo dell'applicazione del D.L.

113/2018 sul territorio⁸, ci permette di capire a che punto siamo e in quale direzione intendiamo andare. L'accoglienza rappresenta un aspetto molto importante delle politiche migratorie di un paese perché lì si pongono le basi per le strategie dell'inserimento sociale dei diretti interessati e dell'interazione con la popolazione tutta.

Parlare di accoglienza significa occuparsi del futuro dei contesti nei quali viviamo e delle convivenze che in essi si concretizzeranno. Il D.L. 113/2018 ha proposto un approccio escludente e securitario, dove l'aspetto emergenziale ha rappresentato una costante ed è stato accompagnato da una narrazione dei flussi migratori come 'epidemia' da curare. L'accoglienza stessa era vissuta come 'amara medicina', un intervento ineludibile perché imposto dal diritto comunitario, ma mai come un investimento sull'inclusione sociale dei richiedenti asilo e dei titolari delle forme di protezione e come un'occasione per nuove forme di interazione sociale: ciò ha costituito il vero limite del modello di accoglienza espresso dai decreti sicurezza. Il D.L. 130/2020 sembra aver invertito la rotta, ma i suoi esiti non avranno ricadute costruttive sui territori se non si capirà che gli interventi di accoglienza (e il loro coordinamento a livello nazionale) dovranno risultare il frutto di una discussione partecipata su quale modello adottare, per quali obiettivi a medio e lungo termine, confrontandosi con i modelli già posti in essere, anche oltre i limiti del territorio nazionale.

In questa direzione, il presente Libro Bianco può costituire un contributo di conoscenza all'investimento per trasformare l'attuale sistema di accoglienza in un insieme intelligibile e intelligente di azioni che, tanto a livello locale, quanto a livello nazionale, consideri le persone migranti risorse per le comunità che li accolgono.

2. Il Coordinamento SPRAR/SAI a Brescia, un modello di rete⁹

Nel garantire la qualità dell'intervento rivolto ai titolari e richiedenti asilo a livello locale, il caso bresciano costituisce un interessante *modello di rete*, anche per la particolare organizzazione 'dal basso' di un insieme coordinato di servizi rivolti agli enti che fanno accoglienza, dai comuni alle organizzazioni di terzo settore. Tale modello è incentrato sul Coordinamento provinciale SPRAR (Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati, oggi SAI - Sistema Accoglienza e Integrazione), di cui ripercor-

⁸ Si vedano i capitoli 3, 4 e 5 del presente volume.

⁹ Di Silvia Bianchi, Antonio Trebeschi e Agostino Zanotti.

riamo brevemente la storia, l'articolazione interna e le modalità di funzionamento dal 2016 al 2021.

Il 19 dicembre 2016 i dieci enti locali bresciani capofila di progetti SPRAR e gli otto enti di tutela - attuatori di tali progetti - sottoscrivono il protocollo per la costituzione del Coordinamento provinciale dei progetti SPRAR della provincia di Brescia¹⁰. Si tratta di un atto unico nel panorama nazionale di allora, teso a rendere concreto quanto indicato dal manuale operativo dei progetti SPRAR in riferimento alla costituzione delle reti territoriali per una effettiva accoglienza integrata¹¹.

Il Protocollo è finalizzato al «miglioramento e potenziamento in generale del sistema di accoglienza-integrazione in provincia di Brescia, ovvero al miglioramento delle condizioni di accoglienza, tutela e integrazione dei richiedenti/titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria, attraverso azioni finalizzate all'accesso alle procedure amministrative e quindi all'esigibilità dei diritti correlati; il miglioramento delle condizioni di accesso alla tutela della salute, allo studio-formazione professionale, alle attività di accompagnamento e orientamento al lavoro e la promozione della partecipazione attiva alla vita sociale e culturale dei cittadini stranieri in possesso dello status di rifugiato o titolari di protezioni internazionale, presenti sul territorio provinciale»¹².

La volontà degli enti firmatari è quella di promuovere e diffondere la cultura dell'accoglienza, su tutto il territorio provinciale, improntata ai principi del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, ovvero promuovere «l'accoglienza diffusa in strutture abitative, quali appartamenti o centri collettivi, con una capacità ricettiva non superiore alle 20 unità e la qualità dei servizi offerti secondo i criteri stabiliti dalle linee guida indicate nel Manuale operativo (settembre 2015) e nel Manuale di rendicontazione dello SPRAR»¹³.

Fin dal gennaio 2017, l'interlocuzione con la Prefettura di Brescia si è rivelata costante ed efficace, tanto che il Prefetto, Valerio Valenti,

¹⁰ Cfr. *Protocollo d'intesa sulla promozione, gestione e organizzazione del Coordinamento provinciale dei progetti SPRAR della provincia di Brescia*, Brescia 2016 – Enti Locali firmatari: Provincia di Brescia, Comune di Brescia, Comune di Breno, Comune di Calvisano, Comune di Castegnato, Comune di Cellatica, Comune di Collebeato, Comune di Palazzolo S/Oglio, Comune di Passirano, Comunità Montana Val Trompia; Enti terzo settore firmatari: Cooperativa Sociale K-Pax, Parrocchia di S.S. Salvatore – Comunità alloggio Casa Giona, Associazione ADL a Zavidovici, Cooperativa Sociale Tempo Libero, Cooperativa Sociale Comunità Fraternità, Consorzio Concordia, Consorzio Cascina Clarabella, Cooperativa Sociale Il Mosaico.

¹¹ Cfr. SPRAR – Ministero Interno, 2018, p. 28.

¹² Cfr. Protocollo d'intesa, p. 4.

¹³ Cfr. Protocollo d'intesa, p. 5.

nei primi mesi dell'anno richiede ai referenti del Coordinamento di accompagnarli agli incontri organizzati sul territorio con gli amministratori locali per la presentazione del *Piano di ripartizione graduale e sostenibile*, con l'obiettivo di testimoniare attraverso l'esperienza diretta la realtà concreta dell'accoglienza. Il Piano è concordato tra Ministero dell'Interno e ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) con l'obiettivo di «operare affinché i centri di accoglienza temporanea vengano gradualmente ridotti, ovvero ricondotti, ove possibile, a strutture della rete SPRAR»; esso prevede l'introduzione della «clausola di salvaguardia che renda esenti i Comuni che appartengono alla rete SPRAR, o che abbiano già manifestato la volontà di aderirvi, dall'attivazione di ulteriori forme di accoglienza»¹⁴ ed infine criteri di assegnazione di quote di persone accolte in relazione alla densità della popolazione residente. Gli incontri promossi presso le sedi delle cinque Comunità Montane bresciane e in altre località per le zone di pianura suscitano un discreto interesse negli amministratori, soprattutto in merito alla clausola di salvaguardia, ma anche sulle esperienze dirette vissute nei comuni già attivi nella rete SPRAR.

Nel marzo 2017, la presentazione a Brescia del *Rapporto sulla Protezione internazionale in Italia* (SPRAR, Ministero Interno, Anci, 2017) da parte di una funzionaria del Servizio Centrale SPRAR avvia le attività di informazione e sensibilizzazione sul territorio bresciano, che, in prossimità della Giornata mondiale del Rifugiato (20 giugno), sono raccolte in un unico calendario (il 'Mese del Rifugiato'), promosso ogni anno dal Coordinamento provinciale. Per pianificare l'attività formativa rivolta ad operatori dei progetti di accoglienza, personale degli enti locali ed amministratori pubblici, e definire le proposte da rivolgere alla cittadinanza, si costituisce, all'interno del Coordinamento SPRAR, un apposito Gruppo Formazione¹⁵.

Un ulteriore passo in avanti nella definizione di modalità operative comuni per valorizzare e rendere concreta la volontà di realizzare una accoglienza di qualità, si verifica con la sigla delle Linee Guida (15 maggio del 2017)¹⁶. All'interno delle linee guida è possibile leggere che: «il Coordinamento, in un'ottica di promozione della micro-accoglienza diffusa ed integrata, volta a favorire l'inclusione sociale dei rifugiati, considera necessario progettare ed attivare appartamenti di accoglienza/co-

¹⁴ Cfr. Circolare del Ministero dell'Interno in data 11/10/2016.

¹⁵ Il Coordinamento si articola anche in un Gruppo Legale che aggiorna – ad ogni riunione – sulle evoluzioni normative e sull'interlocuzione con la Questura e le altre Istituzioni quale, ad esempio, la Commissione Territoriale.

¹⁶ Cfr. il documento: *Linee Guida del Coordinamento provinciale dei progetti SPRAR della provincia di Brescia*, Brescia, maggio 2017.

munità alloggio con presenza massima di 15 persone per ogni edificio/contesto abitativo». Questa scelta consente di:

- promuovere rapporti di prossimità, interazione e convivenza socio-culturale, percorsi di cittadinanza, mediazione di comunità;
- prevenire la stigmatizzazione sociale di alcuni contesti abitativi degradati ed esclusivi per migranti/rifugiati.

Gli enti aderenti al Coordinamento da allora promuovono nuovi standard di qualità dell'intervento rivolto a richiedenti e titolari di protezione internazionale: percorsi di inserimento lavorativo, inserimento abitativo (*social housing*, convivenze protette, ecc.), attivazione della rete di sostegno, soprattutto nella fase delicata che segue l'uscita dal progetto SPRAR, oltre all'attivazione di un operatore di accoglienza ogni 8-10 beneficiari del progetto e alle altre figure previste nell'équipe multidisciplinare (psicologo, operatore legale, orientamento al lavoro, ecc.)¹⁷.

Al fine di supportare i comuni nell'iter di adesione ai progetti SPRAR, nell'autunno 2017 si costituisce anche un Gruppo di lavoro formato da tecnici degli enti titolari, coordinato dall'Associazione Comuni Bresciani (ACB), con la collaborazione del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia. Diversi comuni si sono avvalsi di tale supporto nella predisposizione della documentazione sia per l'avvio di nuovi progetti (per il triennio 2018-2020) sia per la selezione dell'ente attuatore di progetti in prosecuzione.

La Provincia di Brescia, titolare di un progetto SPRAR e tra i principali promotori della costituzione del Coordinamento, nel marzo 2018 ha sottoscritto un accordo con ACB per «la realizzazione di attività di formazione e informazione sulla tematica dell'immigrazione», prevedendo uno stanziamento di 65.000 euro sul biennio 2018-2019. Tali risorse hanno permesso di sostenere le attività promosse dal Coordinamento con espresso riferimento a: supporto tecnico-operativo alla predisposizione di progetti SPRAR; svolgimento di ricerche e produzione di materiale documentario; organizzazione di seminari, convegni e corsi di formazione; pubblicazione di studi e rapporti¹⁸. Nel 2018 il Coordinamento si è allargato, con l'ingresso dei nuovi progetti SIPROIMI, arrivando così a 13 progetti¹⁹, per un totale di 38 Comuni bresciani coinvolti e 420 posti in accoglienza.

Ed arriviamo così alla fase introdotta dal nuovo orientamento del Governo 'Conte 1', insediatosi nel giugno 2018, che con i 'Decreti sicurez-

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ La presente ricerca è stata finanziata con parte di questo contributo.

¹⁹ Nel 2018 sono stati attivati due nuovi progetti con enti titolari i Comuni di Cologne e Serle ed enti attuatori Cascina Clarabella e Consorzio Laghi.

za' intendeva rafforzare un tipo di accoglienza emergenziale, parallela a quella degli SPRAR, aumentando i posti offerti dai Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), gestiti attraverso capitolati di appalto basati sulla migliore offerta economica: questo orientamento andava a discapito di quella ricerca di miglioramento degli standard qualitativi che era stata al centro dello sforzo congiunto di tutto il sistema SPRAR (ed in particolare dal Coordinamento SPRAR Brescia).

Alla fine del 2018, in un clima culturale di insofferenza nei confronti del fenomeno migratorio, ed in particolare dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, il Forum del Terzo Settore propone di riunire varie istituzioni e realtà organizzate della società civile per concordare iniziative finalizzate a diffondere una cultura non escludente e a promuovere positiva integrazione e coesione sociale. Con il contributo attivo del Coordinamento SPRAR viene sviluppata la campagna «Accogli come vorresti essere accolto»²⁰, con l'affissione di manifesti e locandine, seguita in primavera 2019 da incontri pubblici e la promozione di un concorso per studenti delle scuole secondarie, in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Territoriale di Brescia²¹.

Si rafforza intanto il nesso tra Prefettura e Coordinamento SPRAR-SIPROIMI a livello locale. Nella primavera 2019 il Coordinamento segnala alla Prefettura di Brescia le criticità relative alla presenza di numerosi titolari di protezione internazionale (accolti nei CAS o senza fissa dimora sul territorio) che avrebbero avuto diritto ad accedere ai progetti della cosiddetta 'seconda accoglienza' (nel frattempo trasformata dalla L. 132/2018 in SIPROIMI). Da un accordo con la Prefettura ed il Servizio Centrale SIPROIMI prende così avvio un'attività sistematica di raccolta di segnalazioni, attraverso gli enti gestori dei CAS bresciani e gli sportelli territoriali²². Di ciascuna persona segnalata vengono fornite informazioni accurate su condizione lavorativa, esperienze/competenze acquisite ed eventuali vulnerabilità, per favorire la ricerca della soluzione più idonea, tenuto conto delle disponibilità dei progetti di accoglienza bresciani. Grazie al Coordinamento, quindi, nell'arco dei primi 18 mesi di attività, si è riusciti a gestire più di 400 segnalazioni ed oltre 200 inserimenti di beneficiari autorizzati dal Servizio Centrale nei progetti SIPROIMI. Questo rappresenta un esito non scontato, significativo, costruito giorno per giorno.

Tale esperienza ha permesso di affrontare in maniera non improvvi-

²⁰ Cfr. ad esempio <https://www.csvlombardia.it/brescia/post/accogli-come-vorresti-essere-accolto/>.

²¹ Cfr. il Bando 2019 su: <https://brescia.istruzione.lombardia.gov.it/20190524prot4720/>.

²² Si veda, in questo volume, il capitolo 3.

sata gli effetti devastanti della crisi pandemica che, come noto, ha colpito anche la popolazione straniera (ed in particolare in area bresciana²³). Nell'estate 2020, terminata la fase di sospensione dell'accesso ai progetti dovuta al lockdown, il Coordinamento ha concordato con Prefettura, ATS di Brescia (Agenzia di Tutela della Salute) e ASST Spedali Civili di Brescia (Azienda Socio-Sanitaria Territoriale), una procedura operativa preliminare all'inserimento nei progetti SIPROIMI, da adottare durante il periodo dell'emergenza sanitaria. Da allora, per tutti i beneficiari da inserire nei progetti vengono gestite in modo centralizzato le seguenti procedure:

- prenotazione del tampone Covid e del test di Mantoux alla ASST;
- comunicazione degli appuntamenti;
- raccolta degli esiti degli esami;
- relativa trasmissione degli esiti agli interessati.

In tal modo viene garantita la massima efficienza ed efficacia per attività fondamentali nella prevenzione di problematiche sanitarie (in 12 mesi più di 100 beneficiari hanno potuto usufruire di tale procedura).

Altre importanti risorse sono state messe a disposizione per il funzionamento organico del Coordinamento SPRAR, assicurando continuità nel tempo e condivisione tra gli enti. Poter contare su un unico 'luogo di riferimento', per il confronto e il costante aggiornamento degli operatori e dei gestori dell'accoglienza, è stato – e continua ad essere – molto positivo sia per gli enti titolari dei progetti che comprendono enti di grandi dimensioni come la Provincia e il Comune capoluogo, di medie dimensioni, come la Comunità Montana di Valle Trompia e i piccoli Comuni, sia per gli enti di tutela attuatori che hanno esperienze e dimensioni molto variegate. Per il biennio 2020-2021 la Provincia di Brescia ha finanziato con 65.000 euro un progetto proposto dal Coordinamento, suddiviso su due linee di azione: la prima, in continuità con il precedente biennio, per l'attivazione di corsi di formazione e l'organizzazione di eventi di sensibilizzazione (per 20.000 euro ancora in collaborazione con ACB); la seconda, di carattere sperimentale, volta all'attivazione di servizi di *housing sociale*. Sulla base dei bisogni rilevati all'interno dei progetti è stata infatti riscontrata l'esigenza generalizzata di trovare soluzioni per favorire l'accesso all'abitare dei beneficiari in uscita che, in molti casi, raggiungono l'autonomia lavorativa, mentre hanno maggiore difficoltà ad accedere al mercato degli affitti. Grazie al co-finanziamento provinciale a copertura del 40% dei costi, nel settembre 2020 il progetto «Co-abitare per con-vivere» prende avvio con il coinvolgimento di sei

²³ Cfr. il CIRMiB Migrareport 2020: <https://www.vitaepensiero.it/scheda-ebook/maddalena-colombo/migrareport-2020-9788834344231-370471.html>.

enti del Terzo settore appartenenti al Coordinamento che si sono impegnati nella gestione di una rete di appartamenti per circa trenta posti.

Infine, l'incessante lavoro di rete svolto in questi anni ha portato anche alla sottoscrizione di un Protocollo d'intesa con ASST di Brescia (agosto 2019), ad una convenzione con gli enti anti-tratta²⁴ (maggio 2021) e alla partecipazione a numerosi incontri promossi sia a livello locale che a livello nazionale sui temi dell'accoglienza e dell'integrazione.

3. *Il ruolo degli enti locali nell'accoglienza*²⁵

Le difficoltà incontrate dagli enti pubblici che *fanno* accoglienza, sono abbastanza note, in molte città d'Italia, ma vale la pena evidenziare in questa sede il precario equilibrio nel quale si sono dovuti muovere i Comuni tra regole governative, opinione pubblica e valori di cittadinanza da perseguire e far rispettare. Ciò vale anche per un grande Comune come quello di Brescia, che è il quarto in Italia per incidenza di stranieri (dopo Milano, Torino e Roma), e che registrava – nel 2019, anno della ricerca – il 19% di residenti di nazionalità straniera, 158 persone accolte in CAS e 60 in progetti SPRAR²⁶.

Nel nostro Paese, come è noto, il sistema di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati segue un percorso di assegnazione di quote (rapporzate alla popolazione residente), calate dal livello nazionale (Ministero dell'Interno) a quello regionale, poi provinciale e infine, nella ricaduta ultima, cioè al livello dei comuni, scompare l'assegnazione 'dall'alto' cedendo il passo alla volontarietà. Un sistema così organizzato finisce dunque per lasciare all'ente più prossimo ai cittadini tutto il peso dell'emergenza (perché è nelle vie, nelle piazze che poi si trovano fisicamente le persone che hanno bisogno di accoglienza), specie dove si tratta di collocare numeri importanti di persone, o quando i municipi non dispongono di strutture adeguate. Se nel 2014, all'inizio della crisi mediorientale ed africana, si fosse adottata l'imposizione di quote fisse ai Comuni, forse questo metodo avrebbe impedito il 'gioco a rimpiattino' e gli opportunismi di tante amministrazioni locali, che hanno rifiutato di acco-

²⁴ Si fa riferimento alla convenzione siglata con l'Associazione LULE Onlus e LULE Soc. Coop. Sociale Onlus capofila del progetto *Mettiamo le ali – Dall'emersione all'integrazione*, che opera in costante collaborazione con gli enti del territorio bresciano: Casa Betel 2000 e Cooperativa Lotta contro Emarginazione.

²⁵ Di Marco Fenaroli, Assessore alle politiche sociali del Comune di Brescia.

²⁶ Cfr. il CIRMiB Migrareport 2020, p. 69: <https://www.vitaepensiero.it/scheda-ebook/maddalena-colombo/migrareport-2020-9788834344231-370471.html>.

gliere, dedicandosi invece a fomentare i sentimenti di rifiuto ed organizzare sceneggiate contro l'arrivo dei richiedenti asilo.

La cosiddetta campagna contro gli sbarchi, a cui assistiamo da tanto tempo, è riuscita non solo a coltivare un sentimento diffuso di intolleranza e chiusura su base nazionalistica ma, contemporaneamente, ha negato e nascosto l'impegno profuso da molti cittadini (attraverso le Ong e le associazioni), e molte amministrazioni locali, negli SPRAR: sulla base dei buoni risultati ottenuti (oscurati dai pochi casi di malagestione), noi come molte amministrazioni auspicavamo la generalizzazione del modello SPRAR e dell'accoglienza diffusa. Con i Decreti Sicurezza del 2018 li si è invece indeboliti, togliendo loro risorse ed impedendo funzioni decisive per un percorso di inclusione dei richiedenti asilo e dei rifugiati nella realtà sociale che li ha ospitati.

Venuta meno l'attività di boicottaggio diretto contro chi *fa l'accoglienza*, che speriamo non ritorni, restano aperti tutti i problemi di una politica migratoria di chiusura delle frontiere, che consente ai cittadini non UE l'arrivo soltanto per ricongiungimento familiare o per cura. Una scelta mai smentita, mai corretta e che devia tutte le migrazioni sulle rotte forzate. Non ci sono che limitati esempi di canali umanitari, ma si tratta solo di eccezioni. Abbiamo assistito, invece, a tanti rigetti delle domande di regolarizzazione e a strumenti legislativi inefficaci, come l'ultima sanatoria per i lavoratori nel settore agricolo e in quello domestico (2020), che sta lasciando grave delusione e insoddisfazione tra le tante donne ed i tanti uomini che hanno intrapreso questo strettissimo e pericoloso sentiero.

Come amministratori locali, ci troviamo quindi quotidianamente di fronte a uomini e donne privi dei titoli di soggiorno, quindi privi di diritti, di tutele, di capacità contrattuale nel lavoro, per l'alloggio, per la cura sanitaria, eccetera. È lecito domandarsi: che senso ha tutto questo? Chi può avere un guadagno da questa situazione disumana? Uno dei tanti ruoli che i Comuni sono chiamati a svolgere è anche quello di portare a conoscenza ed a coscienza quanta disuguaglianza vive tra noi che abitiamo questo Paese. Sapere e sentire il dovere di correggere questi meccanismi, che se da un lato possono apparire rassicuranti, dall'altro vanno creando una situazione alla lunga non sostenibile.

Servono politiche sovranazionali non nazionaliste, e, contemporaneamente, prese in carico di misure di apertura e di solidarietà in ogni paese ed in ogni città, per non respingere oltre il confine municipale il dovere di ospitalità. A livello municipale abbiamo quindi il dovere di intraprendere esperienze di fattiva convivenza con gli uomini e le donne, quasi sempre giovani, che vivono, studiano, lavorano nei progetti SAI (ex-SPRAR-SIPROIMI) ed anche nei CAS (negli alberghi, di solito), in modo che possiamo chiamarli per nome e cognome e scambiare idee e

parole, momenti di vita condivisi. È tempo di cambiamento: delle norme, dei modi di vita, delle nostre mentalità.

I servizi comunali possono impegnarsi su queste traiettorie di storia, possono aiutare questo sviluppo delle nostre comunità, ma – in mancanza di regole accoglienti – tutto si rimanda. Leggi e regole nazionaliste producono regressione, la rincorsa del consenso elettorale sulla base del sentimento di chiusura e di sicurezza conferma questa tendenza all'indietro. Al contrario, cultura aperta alle novità, alla pluralità delle relazioni e delle esperienze, testimonianze di dedizione altruistica e di solidarietà danno la speranza di un presente e di un futuro migliori. Dal basso e dall'alto: solo così possiamo uscire positivamente da questa stretta nella quale ci dibattiamo da troppo tempo. Queste pratiche positive hanno aperto spazi in molti Comuni, hanno impedito l'estendersi delle tendenze al rigetto e chiedono coerenza e costanza per proporre e progettare un'organizzazione sociale e politica all'altezza delle sfide che il mondo odierno presenta a tutti ed a tutte, con i suoi drammi, ma anche con le sue possibilità.

4. *L'Osservatorio sullo stato dell'accoglienza a Brescia: le domande della società civile*²⁷

Il progetto di un Osservatorio sulla realtà delle migrazioni a Brescia (dal quale nasce il presente Libro Bianco) ha origine nel 2019, spinto dall'esigenza di sapere cosa è cambiato nella gestione dei richiedenti asilo e rifugiati a seguito del Decreto 113/2018 e seguente Legge 132/2018, al di là delle dichiarazioni ideologiche dei politici e delle cronache cittadine. Sulla base del lavoro in rete già attivo dal 2016, erano in molti, all'interno del Coordinamento SPRAR, a chiedersi quali potevano essere gli effetti concreti sui migranti, sugli operatori del settore, sulle strutture stesse partecipanti al sistema di accoglienza. Si voleva ottenere, attraverso uno studio sia quantitativo sia qualitativo del fenomeno, una fotografia complessiva del cambio di passo imposto dalla nuova normativa, triangolando le opinioni degli enti gestori, degli addetti e dei beneficiari stessi.

In particolare, tra gli addetti ai lavori (operatori, gestori e volontari dell'accoglienza) e i ricercatori si volevano verificare alcuni trend divenuti più visibili a partire dalla fine del 2018:

– che la cancellazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari facesse diminuire le richieste delle persone migranti rivolte al siste-

²⁷ Di Rete civica Restiamo Umani, Brescia.

ma di accoglienza, e spostare le loro domande verso ricongiungimenti familiari e per lavoro;

- che la ristrutturazione dell'accoglienza nei CAS e SIPROIMI (ex SPRAR), e la riduzione dei fondi a loro assegnati dallo Stato, facesse diminuire i posti occupati nelle strutture con conseguenti perdite occupazionali per gli operatori;

- che l'attività degli sportelli informativi e legali subisse rilevanti flessioni quantitative e modifiche qualitative;

- che i cambiamenti (complicazioni/allungamento dei tempi/costi aggiuntivi) nell'iter burocratico per i permessi di soggiorno e per l'acquisizione della cittadinanza avessero prodotto maggior incertezza e destabilizzazione fra i migranti. Infatti, l'allungarsi della permanenza nei CAS, da considerarsi più come luoghi di pura sopravvivenza fisica e controllo che come preamboli di inclusione sociale, avrebbe privato gli ospiti dei necessari strumenti di comprensione ed integrazione, producendo sofferenza per la mancanza di prospettive positive per il futuro e il rischio di richiudersi in un atteggiamento passivo/rinunciatorio;

- infine, che il taglio dei fondi favorisse le grandi strutture a discapito di quelle piccole che, più vicine all'individuo e meglio inserite nel territorio, potrebbero invece garantire più strumenti di autonomia.

Queste le ipotesi che il Libro Bianco, qui introdotto, verifica.

Se riflettiamo, dal punto di vista dei cittadini residenti che si trovano in una dimensione di prossimità con le persone richiedenti asilo e rifugiate, in un'ottica di dovere di ospitalità e di solidarietà umana, non possiamo evitare di domandarci: quale bene può venire a tutti noi dal mantenere inattive le persone nei CAS e quale bene può venire dal loro disagio? Quale beneficio può procurare al territorio mandare allo sbando degli esseri umani, prima collocati in strutture con personale addetto? Non potrebbero diventare manodopera per il lavoro in nero o per la criminalità? Dopo una esperienza di reclusione, estraneazione, segregazione sociale, queste persone che atteggiamento verso l'Italia possono nutrire?

Dal nostro punto di vista, in una 'mala accoglienza' c'è un'enorme spreco di energia, mentre una accoglienza di qualità potrebbe dare buoni frutti per tutti. Di conseguenza, questi sono gli obiettivi di un Osservatorio e di un Libro Bianco:

- considerare i costi complessivi indotti dal peggioramento del quadro normativo, per i beneficiari, per gli addetti ai lavori²⁸, ma anche per la società locale nel suo insieme²⁹;

²⁸ Ad es. precarietà dei contratti di lavoro, fatica psicologica, burn out e perdita di prestigio che colpisce le professioni di aiuto.

²⁹ Ad es., un operatore disoccupato consumerà meno, le trattenute sullo stipendio

- mettere in luce le problematiche emerse, le strategie adottate (o mancanti) per affrontarle, dai diversi punti di vista;
- mostrare esempi positivi di inserimento, con migranti che lavorano, sono attivi nel vicinato e nel volontariato;
- mappare le risorse presenti nel tessuto sociale di un'area e capire come operano, nonostante le strettoie normative e burocratiche: ovvero ricostruire uno sguardo complessivo alla rete sociale, che abbraccia tutti i soggetti toccati direttamente ed indirettamente dal fenomeno dell'accoglienza (persone migranti, operatori a vario titolo del settore, Enti Pubblici, imprenditori, lavoratori, Organizzazioni Sindacali, famiglie con anziani da assistere, fino ai cittadini comuni).

In definitiva, la società civile percepisce di muoversi all'interno di una complessità che quasi spaventa e fa sentire inadeguati. I cittadini impegnati a livello sociale percepiscono che le cause della migrazione internazionale (ed in particolare di quella forzata) sono politiche, economiche, climatiche e di rapporti squilibrati fra gli Stati a livello mondiale, e sentono la necessità di strumenti più raffinati di comprensione, che aiutino il coinvolgimento informato e diventino contenuti di trasmissione a livello locale, nelle relazioni interpersonali, nei media e nelle azioni di volontariato ai vari livelli. Trasformare la spinta civica, di coloro che si impegnano per una società più giusta e più in armonia con l'ambiente, e per alleviare dolori e sofferenze prodotti dalle disuguaglianze, in una azione consapevole, mirata e sostenibile, è, in fondo, una delle più alte missioni della conoscenza scientifica e dei saperi umanistico-sociali, quelli che hanno permesso la realizzazione di questo Libro Bianco.

non sono più acquisite ai fini della pensione, lo Stato incamera meno tasse, può essere necessario un sussidio per disoccupazione.



Cittadini mancati: gli effetti delle politiche migratorie e di accoglienza sull'idea di cittadinanza democratica

di Maddalena Colombo

1. *Premessa: le due scommesse della ricerca*

Il presente volume è il risultato di una doppia scommessa. Innanzitutto vuole dimostrare che i processi di accoglienza e di integrazione delle persone straniere in Italia non avvengono solo per via normativa, a colpi di leggi, decreti, annunci, ricorsi ecc., né tanto meno seguono l'onda delle campagne mediatiche, che si concentrano in modo ormai quasi totalizzante sull'invasione dei confini, un contenuto molto facile da comunicare. L'accoglienza invece avviene in tempi e luoghi precisi, e a farsene carico sono soprattutto gli enti locali e tutte le organizzazioni (e, dentro le organizzazioni, le persone ossia la società civile) che ne ricevono il mandato per conto della comunità e dello Stato. Quindi vorremmo scommettere che, se in un dato territorio c'è l'interesse collettivo a far sì che tale mandato si compia, non sono le cornici normative né quelle simboliche a determinarne gli esiti, bensì le cornici culturali (le visioni dell'immigrazione) e la solidarietà sociale che si sviluppano nel processo medesimo.

La seconda scommessa riguarda l'epoca turbolenta che stiamo attraversando, e le oscillazioni nella percezione sociale e nell'impegno civico scatenate dalla crisi pandemica, da un lato, e da quella economica e istituzionale, dall'altro. All'inizio di questo percorso di ricerca biennale (2019/2021), coordinato da chi scrive, non era scontato che si sarebbe potuta realizzare una descrizione scientifica dello stato dell'accoglienza nel territorio esaminato (la provincia di Brescia), con riguardo agli effetti della Legge 132/2018, senza impattare con i flussi di opinione pro-contro immigrati e rifugiati, che in un certo senso 'disturbano' il campo di osservazione. Come si sa, l'oggetto 'sbarchi', e quello 'rifugiati', sono molto sensibili ad ogni tipo di propaganda e alla retorica della paura che viene fomentata non appena si acuisce uno qualunque dei fattori di pericolo che possono minacciare la collettività (Marini, 2017; Colombo, 2019a). E non è bastato l'oscuramento dovuto alla nuova emergenza pandemica a far calare l'interesse comunicativo verso la presenza dei rifugiati e delle persone richiedenti pro-

tezione internazionale in Italia, ancora una volta presi a bersaglio per messaggi di preoccupazione, denigrazione, false notizie, ecc. (Barretta, Villa, 2020; Iaria, 2021).

La ricerca ha dunque scommesso che – malgrado i fattori disturbanti e gli ostacoli oggettivi presenti sul cammino, dalla chiusura di alcuni centri alla messa in quarantena di ospiti e operatori nei centri di accoglienza – fosse possibile ricostruire una narrazione organica, che tenesse conto dei molteplici punti di vista, di quello che di fatto il territorio bresciano ha vissuto e sta vivendo in questi anni dopo la deriva securitaria imposta dai Decreti sicurezza del 2018. Si vuole anche sostenere che Brescia, pur con la sua lunga tradizione di accoglienza e di integrazione, si trova di fronte alle medesime alternative drammatiche di altre realtà locali, con la preoccupazione ulteriore di non riuscire a far tesoro di esperienze precedenti, alcune delle quali molto positive (es. Cavagnini, Zanetta, Zanotti, 2017; Sempredon, 2017), o di non poter rappresentare al meglio un modello trasferibile anche a province meno dinamiche su questo fronte.

Va puntualizzato che gli anni a partire dal 2018 fino al 2021 rappresentano uno snodo particolare per tutti, in merito al processo di definizione - o meglio di decostruzione e *ri-configurazione continua - delle politiche di accoglienza* medesime, nei confronti delle persone che, in Europa, chiedono rifugio ma anche opportunità concrete di sopravvivenza e di sviluppo per sé e i propri famigliari. Si è visto in questo lasso temporale come sia stato possibile attuare, nel corso di mesi, o a volte di settimane, continui cambi di prospettiva e di decisionalità, indicatori di una debolezza istituzionale grave, a livello centrale, e di una prassi sempre dettata dall'emergenza sia a livello centrale che in quello decentrato. La questione migratoria non si può e non si vuole risolvere, allo stato dei fatti e con gli strumenti oggi in nostro possesso, quindi la si rimanda costantemente pur sapendo che la dilazione temporale non comporterà automaticamente un alleggerimento del suo peso, che anzi crescerà e sarà scaricato sulle successive amministrazioni. È fondamentale quindi convivere con questa debolezza istituzionale e orientare lo sguardo alla capacità di creare percorsi positivi di cittadinanza attraverso le azioni dal basso che si riescono a mettere in campo 'nonostante'.

In questo contributo, dopo aver ricordato i passaggi istituzionali più importanti che segnano le politiche di accoglienza di questi ultimi anni, illustrerò come la mancanza di una politica organica di accoglienza alimenta la percezione sociale negativa verso le persone che entrano illegalmente in Italia e poi vengono prese in carico dal sistema pubblico di protezione; di fatto ciò compromette il loro riconoscimento (inteso in senso lato) e ne fa dei 'cittadini mancati'. Infine sottolineerò quali sono gli elementi portati da questa indagine che fanno sperare in un re-

cupero dei valori di cittadinanza in un quadro di accoglienza almeno a livello locale.

2. 1998-2021: da un'emergenza all'altra, le oscillazioni dell'accoglienza

Vale la pena ricordare i più significativi passaggi normativi e istituzionali che hanno interessato le politiche migratorie e l'accoglienza in Italia dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale in questi ultimi anni, con riferimento anche ai provvedimenti europei¹.

– In Italia esistono per legge dal 1998 (D.Lgs. n. 286/98) numerosi *centri di raccolta e identificazione* che intercettano i migranti in arrivo dalle varie rotte di ingresso, molti dei quali in prossimità dei punti di sbarco del Mar Mediterraneo (dal 2017 si dividono in: hotspot, centri di prima accoglienza CPA e centri di permanenza per il rimpatrio).

– Il *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* (SPRAR) nasce con la Legge n.189/2002 e cambia radicalmente la filosofia dell'intervento di accoglienza. Esso si basa su progetti gestiti da enti locali, che non solo mettono a disposizione vitto e alloggio, ma, con il supporto di realtà del terzo settore, garantiscono interventi di orientamento al progetto di vita, assistenza legale e sanitaria, inserimento linguistico e socio-economico. Gli enti locali aderiscono al sistema su base volontaria. A coordinare il Sistema SPRAR è il Servizio centrale, attivato dal Ministero dell'Interno e affidato con convenzione all'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI). Il finanziamento dei progetti è a carico del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito con la medesima legge.

– Nel corso del triennio 2011/2013 l'Italia attraversa una fase di emergenza-sbarchi dai vari Paesi del Nord Africa, a seguito dei moti di protesta della cosiddetta 'primavera araba'. Viene decretato lo stato di emergenza *ENA – Emergenza Nord Africa*, nel corso della quale tutte le istituzioni ed enti locali fanno fronte alle richieste di asilo e di accoglienza per un totale di circa 62.000 persone in entrata all'anno che poi richiedono la protezione internazionale, dando vita al sistema di valutazione delle domande da parte delle Commissioni territoriali nominate presso le Prefetture (in totale vi sono oggi 41 collegi giudicanti).

– Malgrado l'Emergenza Nord Africa termini il 31.12.2013, nel trien-

¹ L'elenco che segue ripropone alcune delle normative richiamate nel cap. 1.1 di questo volume, con la differenza che qui i provvedimenti si inscrivono in un quadro più esteso in termini temporali e geografici. Inoltre, le normative per l'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati sono considerate parte di una più generale politica migratoria.

nio successivo (2014/2016) il numero degli sbarchi via mare aumenta significativamente, passando a 170.000 nel 2014 fino ai 181.000 nel 2016, a cadenza fondamentalmente stagionale. È chiaro che i flussi sono determinati non solo da fattori di spinta dovuti alle instabilità (politiche, socio-economiche e belliche) dei luoghi di provenienza, ma anche da un *traffico di persone sempre più vasto, ramificato ed organizzato* che sfrutta le aspirazioni di molti a raggiungere l'Europa, sfidando le norme restrittive sull'ingresso e la quasi assenza di flussi regolari di carattere economico. Utilizzando la richiesta di asilo si vengono così a confondere soggetti realmente perseguitati, con migranti economici, migranti forzati, trafficanti di persone, e trafficanti di merci illegali. Per fare fronte alle criticità nella gestione dell'ordine pubblico, si mette a punto un sistema di accoglienza a più livelli, con l'istituzione di CAS (Centri di accoglienza straordinari), reperiti dalle Prefetture, che vengono ad aggiungersi ai servizi di prima e seconda accoglienza erogati dagli SPRAR (D.Lgs. n. 142/2015).

– Nel 2017, a seguito di una *Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate* (Relatore: On. Paolo Beni), si denuncia come vi sia un eccessivo ricorso ai centri di accoglienza straordinaria (CAS) ed una ristretta adesione ai progetti SPRAR da parte degli enti locali, nonostante gli interventi normativi ed amministrativi volti ad incentivare i comuni in tal senso. Ciò contribuisce a rendere sempre più emergenziale l'intervento, anziché più strutturale ed efficace, e a ridurre le possibilità di interazione con gli accolti da parte dei cittadini residenti e della società civile. Si verifica inoltre che attorno ai richiedenti protezione internazionale si concentrano flussi di attività illegali, dal reclutamento della manodopera in nero allo sfruttamento dei 'diniegati' che – in media – rappresentano il 34-35% di coloro che fanno domanda di protezione (Giovannetti, 2018).

– Nel 2017 viene convertito in legge il Decreto n. 13 (Minniti-Orlando) sul contrasto all'immigrazione illegale che introduce, tra l'altro, il *diritto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo* ospitati nei centri di accoglienza o nel sistema SPRAR, e la possibilità di svolgere volontariamente, a titolo gratuito, *attività di utilità sociale* a favore della collettività locale in attesa della eventuale regolarizzazione².

² La valorizzazione del lavoro temporaneo del richiedente asilo, in forma volontaria ed ai fini di utilità sociale, è stata largamente richiesta da diversi soggetti (tra cui gli immigrati stessi) preoccupati di correggere la percezione di 'inutilità' e di assistenzialismo derivante dall'estendersi dei tempi di attesa dei permessi. Tuttavia, secondo alcuni, farli lavorare per la comunità può diventare un atto demagogico che svela la logica 'premiante' dell'accoglienza: viene così messa in scena la persona richie-

– Altri cambiamenti fondamentali introdotti dal Decreto Minniti-Orlando: l'istituzione delle *nuove commissioni territoriali* e le nuove sezioni specializzate in Tribunale, l'eliminazione del giudizio in appello e l'equiparazione dell'operatore sociale a pubblico ufficiale.

– Nello stesso anno viene varato dal Ministero dell'Interno il primo *Piano Nazionale per l'Integrazione dei titolari di protezione internazionale*, un atto inedito per la politica italiana perché esplicita che l'accoglienza in Italia si ispira non a volontà di assimilazione (che rischia di causare processi di deculturazione degli stranieri), bensì al modello di integrazione previsto dalla Costituzione del 1948, che in un quadro di pari diritti e pari doveri prevede di poter regolamentare i rapporti tra lo Stato e le minoranze culturali, linguistiche ed etniche attraverso intese.

– Un altro atto normativo di carattere inclusivo è la L. 47/2017 (*Legge Zampa*) che prevede l'accesso allo SPRAR per i minori stranieri non accompagnati, in forza della loro particolare vulnerabilità. Viene istituita anche una nuova figura (da individuare, formare e rendere efficace) a sostegno del minore, il *tutore volontario*, un cittadino italiano avente particolari requisiti di affidabilità (Daher, Leonora, 2019).

– Nel 2018 si assiste ad una stretta normativa nei confronti dell'accoglienza, operata dal governo di centro-destra (il 'Conte 1'). Come noto, le *politiche migratorie di tipo securitario* si ispirano alla distinzione tra aventi diritto (i 'nativi') e usurpatori del diritto (i 'clandestini'), questi ultimi identificati da «qualità soggettive generatrici di pericolosità» e quindi sanzionati indipendentemente da «fatti di oggettiva offensività» e contro il principio di universalità della libertà personale (Mancini, 2020, p. 28).

– Con il *Decreto Legge 113* (poi convertito in Legge n. 132/2018), in dettaglio, si abroga la norma che consentiva il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari nei casi in cui la Commissione Territoriale, pur non accogliendo la domanda di protezione internazionale, riteneva sussistenti gravi motivi di carattere umanitario; chi è titolare di questo tipo di permesso, alla scadenza deve convertirlo in permesso per motivi di lavoro (ma deve avere un contratto di lavoro regolare) o perde il diritto di rimanere in Italia. Viene abrogato il diritto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo e vengono istituiti altri tipi di permesso di soggiorno, che aumentano la discrezionalità della concessione (per

dente asilo docile ma attiva, desiderosa di rendersi utile per la comunità ospitante ma senza pretese di remunerazione (...) a rafforzare la dicotomia tra 'buon rifugiato' e 'migrante economico', oggi di fatto sinonimo di clandestino. Al contempo, lo spettacolo dell'integrazione nasconde il suo lato 'oscuro', quello della condizione specifica del soggetto volontario, segnata da precarietà e ricattabilità» (Di Cecco, 2019, p. 215).

protezione sociale, cure mediche, sfruttamento lavorativo, calamità, atti di particolare valore civile). Inoltre vengono apportate modifiche alla procedura di asilo, nonché al sistema di accoglienza, separando i percorsi dei richiedenti da quelli dei titolari di protezione internazionale: da questo momento, chi è in attesa di permesso non può più accedere ai centri SPRAR, ridenominati, nel frattempo, SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati). Viene poi ridotto il budget da corrispondere al gestore del CAS, da 35 a 15 euro al giorno per ogni ospite; questo provoca il ritiro di numerosi gestori (soprattutto quelli privati e del privato sociale) e quindi la riduzione dei posti complessivi. Altre conseguenze negative sullo status dei cittadini stranieri in Italia derivano dalla norma che allunga i tempi massimi per ottenere la cittadinanza (da 2 a 4 anni) e da quella che revoca la cittadinanza in caso di condanna definitiva per reati di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale (che introduce una violazione del principio di parità tra naturalizzati e italiani dalla nascita).

– Nel corso del 2019-2020 cala il numero dei beneficiari dell'accoglienza, da circa 133.000 all'inizio del 2019 a meno di 80.000 alla fine del 2020 (NIEM Report, 2021, p. 13). Il calo è causato sia dalla riduzione complessiva degli arrivi in Italia, sia dalla fuoriuscita forzata e volontaria dal sistema di protezione. Contemporaneamente, i beneficiari di protezione all'interno del sistema sono più precari e temporanei. Si allarga il bacino di irregolarità (ISPI stima la presenza in Italia, nel 2019, di 26.700 irregolari in più quale effetto negativo della legge 132/2018)³ e quindi il rischio di sfruttamento lavorativo. Non manca tuttavia l'iniziativa di molti soggetti pubblici, privati e della società civile, che si adoperano per compensare, con servizi a bassa soglia, i bisogni di coloro che si ritrovano senza dimora, per scadenza dei termini, perdita dei requisiti, chiusura dei centri stessi oppure fuoriusciti volontariamente, tra i quali la rete #IoAccolgo.

– Restano attivi i CAS e i centri di grandi dimensioni, che forniscono quasi il 70% dei posti in accoglienza, pur rappresentando la risposta meno efficace sia in termini di sicurezza che in quelli di integrazione. Nei CAS, in particolare, la qualità dell'azione di accoglienza è messa seriamente a repentaglio dai tagli economici e dalle nuove regole di gestione amministrativa, che non prevedono più gli interventi a supporto del migrante in ambito culturale, orientativo e socio-sanitario (Godio, 2019; Boccagni et al., 2020; Della Puppa, Sanò, 2020).

³ Cfr. M. Villa, *Migrazioni in Italia: tutti i numeri*, gennaio 2020 <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-italia-tutti-i-numeri-24893>.

– Nel 2020, *l'emergenza pandemica del Covid-19* provoca conseguenze anche sul sistema di accoglienza e sui beneficiari. La limitazione degli spostamenti per tutta la popolazione di fatto confina chi si trova in situazioni di 'istituzionalizzazione', come i rifugiati nei centri di accoglienza, e in abitazioni precarie, come i braccianti nelle baraccopoli: isolati, rinchiusi e abbandonati definitivamente dalla mancanza di lavoro, di dispositivi sanitari e di scambi con l'esterno (cfr. MEDU, Zambelli, 2020). Vi è un blocco amministrativo di tutta la macchina che processa le richieste di asilo e i permessi di soggiorno, con una diminuzione del 55% rispetto all'anno precedente (Bonifazi et al, 2021, p. 48). Si teme dunque una emergenza-stranieri nell'emergenza nazionale in corso: ragioni economiche, sanitarie e di ordine pubblico portano il governo di centro-sinistra (il 'Conte 2') a legiferare a favore dei migranti (sull'esempio anche di altre nazioni europee). Viene estesa la validità dei permessi in corso; vengono prorogati i progetti di protezione nel SIPROIMI e in questi centri vengono ospitati anche i richiedenti asilo (tra i quali, coloro che hanno obbligo di quarantena); si adottano unità navali di emergenza per la quarantena dei migranti soccorsi in mare.

– Viene approvata la *norma a favore della emersione del lavoro nero* (Decreto Regolarizzazione) in tre settori lavorativi dove la manodopera è in maggioranza straniera (agricoltura, lavoro domestico e assistenza alla persona), cioè l'articolo 103, comma 1, del Decreto legge n.34 del 19 maggio 2020 che riguarda sia gli italiani sia gli stranieri⁴. La *lex specialis* ha ottenuto un successo solo parziale in rapporto all'obiettivo di contrasto al lavoro nero e al caporalato in agricoltura (sono state presentate circa 220.000 domande, quasi la metà di quelle previste). L'impostazione della legge, che punta sulla volontà del datore di lavoro di far emergere il dipendente in nero, è alla base del risultato insoddisfacente, in quanto – come noto – si scontra con l'oggettiva convenienza di molti datori a mantenere la manodopera in condizioni di invisibilità, sfruttamento e ricattabilità (Schiavone, 2020, p. 134).

– Nel settembre 2020 viene proposto dalla Commissione Europea un pacchetto di raccomandazioni, il *Nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, che si propone di innescare un rinnovamento del Regolamento di Dublino e una spinta al negoziato tra gli Stati membri per l'applicazio-

⁴ In quanto normativa d'emergenza, la regolarizzazione è stata resa possibile solo in una finestra temporale ridotta (dal 1 giugno al 15 agosto 2020), fattore che ha ridotto la platea dei richiedenti. Anche il costo della pratica (500 eur a carico del datore di lavoro) ha rappresentato un fattore di deterrenza. Vi è infine l'ipotesi che alcune nazionalità abbiano incontrato maggiori ostacoli a farsi regolarizzare (Filippine, Moldavia, Sri Lanka, Ecuador) rispetto ad altre (Bonifazi et al, 2021, p. 51).

ne uniforme delle norme, superando i contrasti tra stati ‘aperti’ e ‘chiusi’. L’elemento innovativo consiste nell’aver introdotto un meccanismo di solidarietà (parte IV), che prevede la redistribuzione dei richiedenti asilo a favore degli Stati membri sotto pressione o in caso di operazioni di ricerca e salvataggio, venendo tuttavia consentito agli Stati membri refrattari di optare per una sponsorizzazione dei rimpatri, a sostegno dei Paesi maggiormente interessati dai flussi (De Pascale, 2020). I Paesi refrattari (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia) hanno subito giudicato inaccettabile tale proposta (D’Angelo, 2020); pertanto in corrispondenza delle fasi acute di emergenza-arrivi si procede per negoziati successivi, non sempre fruttuosi, che non cambiano la natura restrittiva della politica europea dell’asilo - spesso in contrasto con il quadro economico e quello demografico che richiederebbero flussi regolari di ingresso legale.

– Si arriva infine alla normativa che corregge i ‘Decreti Salvini’. Con la Legge n.173/2020 viene istituito il nuovo *Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)* che ripristina in via definitiva l’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nel sistema, a fianco dei titolari di permesso (Giovannetti, 2021). Viene inoltre ripristinata la protezione speciale, fino a un massimo di 2 anni e si allarga la platea degli aventi diritto alla stabilità, prevenendo la convertibilità dei permessi temporanei goduti (per: protezione speciale, calamità, assistenza minori, lavoro artistico, ricerca scientifica, acquisto della cittadinanza e dell’apolidia, motivi religiosi) in permessi per motivi di lavoro. Nei centri SAI sono re-introdotte le attività di accompagnamento sociale, finalizzate alla conoscenza del territorio e all’effettivo accesso ai servizi locali, in aggiunta all’accoglienza materiale (vitto e alloggio). Per i titolari di permesso, inoltre, sono previste attività di orientamento e formazione professionale. La legge infine riporta a 2 anni la tempistica massima per l’acquisizione della cittadinanza e re-introduce l’iscrizione dei richiedenti asilo all’anagrafe (per 3 anni), garantendo loro il diritto all’assistenza sociale nella fase di adattamento/inserimento.

3. *La cittadinanza ‘mancata’ delle persone richiedenti e titolari di protezione internazionale: interrogativi necessari*

Si può constatare pertanto come il periodo considerato sia contraddistinto da politiche disorganiche di accoglienza e da una comunicazione pubblica, sulla questione dell’accoglienza, che oscilla tra un approccio *timido ed universalista* ed un approccio *perentorio e restrittivo*, entrambi facendo leva su sensibilità ben presenti nell’opinione pubblica italiana ed europea, spaventata dall’immigrazione irregolare e dal rischio di

ingestibilità dei flussi⁵. Anche la compresenza di modelli diversi di interazione e partenariato, tra enti pubblici e organizzazione di terzo settore (società civile), è fonte di ulteriore complessità e talvolta immobilismo (Campomori, Ambrosini, 2020). La materia è decisamente incandescente e, tra una emergenza e l'altra, non ci sono quasi mai le condizioni per trattarla in modo razionale, in nome del bene comune. Come è risultato evidente in tante situazioni (incluso il rischio pandemico recente), quando la cornice delle decisioni pubbliche è emergenziale, il livello centrale tende a soppiantare ogni iniziativa e discorso locale: e ciò è tanto più vero per la governance dell'accoglienza (Gianfreda, 2021). Chi si fa portavoce dell'uno o dell'altro approccio sa che il sentimento anti-immigrati è molto diffuso nella popolazione residente e basta poco per ravvivarlo; oltre alle paure generiche di insicurezza, i migranti – ed in particolare i rifugiati – sono visti come portatori di impatti economici negativi e di criminalità, con l'Italia ai primi posti in Europa già da diversi anni (Pew Research Center, 2016).

C'è da attendersi che l'alternarsi dei due messaggi (universalista *vs.* restrittivo; timido *vs.* perentorio) sarà la cifra anche dei prossimi anni, non avendo gli ultimi provvedimenti modificato di molto l'impostazione di fondo. Infatti, pur con sfumature diverse, la possibilità di entrare in Europa per ragioni economiche e di chiedere protezione internazionale se si fugge da cause di forza maggiore, sono viste come 'concessioni' e non come diritti. Per effetto delle restrizioni all'ingresso, queste due esigenze si 'fondono' e si confondono nei *mixed flows* pur di dare uno sbocco alle persone che migrano dalle aree sottosviluppate del pianeta. È vero che la domanda di asilo (o di lavoro) viene intercettata dai sistemi criminali di traffico umano e quindi sfruttata e alimentata da tale sfruttamento; è vero altresì che a sua volta il traffico di persone si avvale delle restrizioni normative e della mancanza di volontà di accoglienza, come dati di fatto per costringere le persone che emigrano a cedere la loro libertà e i loro risparmi in virtù di una 'promessa' alternativa. Tale promessa è tanto più falsa se si pensa che l'immigrazione irregolare tende sempre, per sua natura, ad allargarsi, sia quando vi sono occasioni (sempre temporanee) di regolarizzazione, sia quando la normativa restringe le possibilità di ingresso. Un «imbroglio» ben organizzato, dunque (Ciabarrì, 2020), a cui si accoda il nostro sistema di accoglienza, come «un polmone che si apre all'occorrenza, per poi richiudersi nel momento in cui termina il bisogno» (Ibidem, p. 147).

La confusione, la sospensione dei diritti, il rischio di diventare vittimi-

⁵ In realtà l'approccio emergenziale ha caratterizzato le politiche migratorie italiane fin dai primi flussi verso l'Europa, all'inizio degli anni Novanta. Cfr. Pitzalis, 2020.

me o anelli di catene di sfruttamento e di schiavitù, la mancanza di fondi e risorse, l'estemporaneità, l'attesa infinita degli iter burocratici, sono divenuti ormai i tratti caratteristici che accomunano operatori e beneficiari all'interno di un sistema imperfetto. Sistema che non corrisponde alla sua denominazione: non vi è una reale *accoglienza* (al di là del soccorso immediato) e non vi può essere *protezione* dai fattori endogeni ed esogeni se non sono messe in campo azioni coordinate da una autorità che abbia forza deliberativa, né pensate per quei fini umanitari che pure sono esplicitati nei provvedimenti richiamandosi agli obblighi costituzionali⁶.

Come si percepisce dalla breve rassegna, le finalità di ogni atto legislativo e di ogni accordo politico-istituzionale fin qui sottoscritto, sono tutte interne alla *gestione dell'emergenza*, al calcolo della *riduzione del danno* (sia esso danno reale o danno di immagine) provocato dalla presenza di irregolari sul territorio, mentre sono ancora ben lontane dal costruire un indirizzo programmatico che porti al paese accogliente un *beneficio collettivo derivante dalla mobilità internazionale*: in breve, abbiamo una risorsa spontanea che può servire al paese, e non sappiamo come usarla. Come è noto, gli immigrati vanno ad integrare in maniera cospicua la manodopera nativa in molti settori chiave dell'economia europea, anche in situazioni di emergenza economico-sanitaria come quella che stiamo attraversando (Fasani, Mazza, 2020), ma gli europei non riconoscono ancora quanto il loro stile di vita deve a queste persone e perciò non hanno una strategia per valorizzarle. Ad un livello forse non-razionale, sono in molti a credere che l'offerta di lavoratori stranieri sia perpetua e inesauribile, tanto da non ritenere urgente un governo efficace dei flussi migratori, basata sulla regolarizzazione e sul patto di cittadinanza.

Il sistema di accoglienza odierno, almeno nel caso italiano, è quindi il risultato casuale di diversi e successivi atti, formali ed informali, che nel tempo costruiscono luoghi, carriere di vita, procedure, professionalità e ruoli, ma senza poter contare su stabilità e finalizzazione degli atti medesimi. In breve, una serie di azioni poco organizzate (talvolta non organizzate o male organizzate), qualche sperimentazione in essere, e molti nobili tentativi su piccola scala, destinati a naufragare. Il risultato in termini organizzativi non può che essere insoddisfacente, rispetto ad interrogativi che ogni servizio pubblico ben organizzato *dovrebbe por-*

⁶ Non faccio menzione qui, per esigenze di spazio, alla violazione dei diritti umani che riguarda la parte dei flussi di persone migranti che non arriva in Italia o ai confini europei, la cui stima è sempre molto complicata: persone morte durante il percorso, detenute in centri di raccolta (regolari e irregolari) oppure svanite nel nulla. Cfr. Galos et al, 2017.

si: ho raggiunto l'obiettivo? Ho speso bene i soldi pubblici? Ho prodotti effetti benefici? Ho limitato le esternalità negative? Ho seguito (ed affermato) i principi e valori base della convivenza democratica? Ecc.

Purtroppo non vi sono risposte significative a domande che si evita di formulare. Paradossalmente, non essendovi strategie di medio-lungo periodo, non si è riusciti neppure a trarre valore da quel vantaggio che l'Italia aveva riportato quando, con la riduzione degli arrivi lungo le rotte del Mediterraneo (nel 2017 e 2018), l'afflusso più contenuto di richiedenti asilo nei centri SPRAR e CAS avrebbe permesso di attuare una messa a regime delle buone pratiche di accompagnamento e inserimento sociale dei beneficiari. L'opportunità di qualificare l'accoglienza, del resto, si è chiusa con i Decreti sicurezza del 2018 (Openpolis, Action Aid, 2020, p. 158) e nuove emergenze hanno poi scalzato le precedenti, rendendo possibile al massimo ripristinare lo status quo ed evitare il collasso del sistema. Non solo, la centralità assunta dai CAS secondo i Decreti sicurezza del 2018, ovvero dai centri di prima accoglienza individuati e funzionanti sotto il diretto controllo delle Prefetture, avrebbe potuto rappresentare una buona notizia se fosse stato impostato contestualmente un sistema di monitoraggio quanti-qualitativo serio e costante, a cura di una struttura centralizzata del Ministero dell'Interno. Invece, non solo non si sono risolti i problemi di frammentazione dei modi e delle regole dell'accoglienza dovuti alla sua dimensione locale, ma si è andati incontro al ritiro dei soggetti gestori dall'offerta di accoglienza (vedi il fenomeno dei 'bandi deserti' e quindi la riduzione complessiva dei posti disponibili) ed a un abbassamento generale del livello qualitativo (Openpolis, Action Aid, 2021, p. 7) senza poter disporre di informazioni rigorose e realistiche sull'andamento dell'intervento.

4. *Il patto di cittadinanza a livello locale: riempire i vuoti*

Non resta quindi che rivolgere lo sguardo al livello locale, dove si continua ad accogliere 'nonostante' il quadro normativo e politico-sociale incerto, e a cercare una struttura di senso nell'accoglienza come messa in pratica dei valori di cittadinanza, che costituiscono il tessuto di solidarietà e di vincolo per ogni persona riconosciuta come membro di un consesso umano (il paniere dei diritti-doveri). La sfida lanciata dalle ultime emergenze non è solo quella di riuscire a tenere in piedi un sistema imperfetto, ma è soprattutto quella di continuare a realizzare tali valori malgrado gli ostacoli e i mezzi ridotti (e talvolta ambigui) di cui si dispone.

Il caso di Brescia è stimolante perché racconta di un esempio virtuoso: dopo l'esperienza della gestione dei richiedenti asilo e rifugiati negli

anni dell’Emergenza Nord Africa, da parte di alcuni enti locali e organizzazioni di Terzo settore intestatari dei progetti più importanti (un sistema locale internamente coordinato), vi era stato un cammino riflessivo per evitare le trappole della malagestione, dell’improvvisazione, della deriva caritatevole ma anche passivizzante verso i beneficiari, ecc.. I protagonisti si sono impegnati a costruire un modello positivo di accoglienza diffusa, centrato sul massimo coinvolgimento delle comunità locali e sull’attivismo civico dei migranti accolti (cfr. Cavagnini et al., 2017; Semprebbon, 2017)⁷.

Con la L. 132/2018, i tagli delle risorse e l’estendersi dei CAS per coprire il fabbisogno di posti temporanei, era inevitabile che anche all’interno di questo sistema si verificasse un calo di motivazione e reazioni di rigetto, stress e *burnout*. La rinuncia di alcuni CAS a riproporsi con budget ridotti; la richiesta di una gestione amministrativa più puntuale che riduceva i margini di accordo con gli ospiti delle strutture su orari, attività, regole di buona convivenza, ecc.; il peggiorare della considerazione sociale verso i rifugiati (visti non più solo come bisognosi, ma anche come assistiti ‘ingrati’ e potenziali criminali); la fuoriuscita volontaria o forzata di alcuni migranti; il *de-skilling* degli operatori e il licenziamento dei più scontenti o malpagati, ecc., sono indicatori di questo trend negativo. In un legame virtuale tra operatori e migranti, nella ricerca quotidiana di ‘soluzioni’ alla precarietà delle loro condizioni, l’opacità delle nuove regole e le problematiche comunicative, hanno portato anche i più esperti e motivati a vivere quel senso di abbandono e di disfatta, in comune con gli ospiti dei centri di accoglienza.

La risposta che questo sistema locale ha elaborato, per fare fronte al rischio concreto di de-strutturazione imposto dalle normative del 2018, è descritta in questo volume. Si cerca innanzitutto di contrastare la frammentazione e l’alternarsi delle informazioni, continuando a far funzionare gli organi di coordinamento: scambio informale costante, tra un ente gestore e l’altro, delle informazioni rilevanti, creazione di Reti Temporanee d’Impresa, riunioni periodiche dei tavoli (Forum del Terzo settore, Coordinamento SPRAR provinciale).

In secondo luogo c’è la volontà espressa di tenere aperto il discorso (e di adattare il linguaggio, di conseguenza) sulla progettualità, evitando che si sviluppi un atteggiamento nostalgico o disfattista, volto al passato più che al futuro. Quello che avviene nei centri, nonostante tutto, non è una risposta meccanica e standardizzata ad un bisogno impellente, ma deve rimandare a un progetto, all’‘inizio’ del percorso di vita delle persone accolte, coltivando la speranza e la determinazione di

⁷ Vedi *supra*, cap. 1 in questo volume.

ciascuno. Per questo ogni azione svolta con/per i beneficiari deve avere un senso intelligibile per entrambi, gli operatori e gli accolti: «ogni giorno di inerzia che si sviluppa attorno al migrante si traduce nel rischio di passività, ansia e rabbia del migrante stesso, impedendogli di diventare risorsa per la comunità»⁸. Si tratta di un reciproco rinforzo, tra il beneficiario che è in ‘attesa di’ (documenti, offerte di lavoro, opportunità abitative, ecc.) e l’operatore, che di fatto non controlla gli sviluppi della situazione e vive la propria funzione come una scommessa ‘a perdere’ sul futuro degli accolti.

In questo quadro, va sottolineato come punto di forza il modo in cui alcuni operatori bresciani hanno saputo coltivare le capacità di *agency* dei richiedenti asilo e rifugiati. Attraverso l’operatore, il migrante impara ad esercitare il controllo su di sé e sulle sue scelte quotidiane, a partire dalla cura dell’ambiente in cui vive: un antidoto al rischio di infantilizzazione e di «disabilitazione sociale» (Campesi, 2014, p. 62), che grava su ogni soggetto segregato, vittima dell’istituzione totale che si ‘prende cura’ di lui/lei.

I casi virtuosi descritti in questo volume, che non sono mancati nonostante le minacce affrontate dal sistema locale di accoglienza, non nascono tuttavia dalla sola buona volontà o resilienza dei protagonisti: sono l’effetto di quei contesti di aiuto che non si sono richiusi su se stessi, hanno spezzato l’isolamento rispetto alle reti sociali, sia istituzionali (i servizi) sia informali (i cittadini residenti) e soprattutto hanno mirato a coinvolgere il beneficiario in termini attivi e di consapevolezza. Data «la natura immediatamente e necessariamente conflittuale dei percorsi migratori e dei cosiddetti ‘patti di inclusione’» (Tarsia, 2018, p. 129), i professionisti dell’accoglienza hanno anche rischiato incomprensioni e tensioni, con i beneficiari e tra i beneficiari⁹, dovute sostanzialmente alla discrepanza tra aspettative e risorse, tra ideale e reale. Essi si sono curati dei conflitti in corso, non li hanno elusi, tenendo il punto sulle tre caratteristiche di ogni relazione di aiuto (Ibidem, p. 133): asimmetria, temporaneità, volontarietà, punti fermi nel rapporto con la persona accolta. In breve: ‘Ti posso aiutare perché ho alcuni strumenti e il potere di usarli (asimmetria); Ti aiuterò per un periodo determinato perché il mio obiettivo è ridurre al massimo la tua necessità di aiuto (temporaneità); Ti posso aiutare solo se tu lo vuoi (volontarietà)’.

Il professionista dell’accoglienza, *social worker* o *community manager* che sia, dovrebbe quindi proporsi come ‘colui che riempie i vuoti’. In-

⁸ Cfr. *infra*, cap. 4 in questo volume.

⁹ Si veda, come emblematico, il caso dei conflitti sulle regole di comportamento dentro la struttura, più volte menzionati dalla ricerca.

fatti, l'esperienza di sospensione e di vuoto, che deriva dalla condizione di attesa del richiedente asilo e del rifugiato, spesso trova un perfetto riscontro nella «abile manipolazione globale» (Grandi, 2019, p. 21) che agita la paura, il caos, la frustrazione, l'ostilità, attorno all'accoglienza umanitaria e ai suoi protagonisti. Un vuoto di speranze, riempito da promesse fallaci o da rancori verso i 'nemici'.

Un buon suggerimento, che emerge in modo seminale dalle imperfezioni dell'attuale sistema di accoglienza, è quello di riconoscere – e far riconoscere - attorno ad ogni persona accolta l'insieme di vuoti (mancanza di diritti, incoscienza dei doveri) che erodono fin dall'origine la possibilità di una cittadinanza reale per chi ha vissuto un esodo. E di accompagnarle a voler/poter essere nuovamente cittadini a partire dalle priorità quotidiane, dai piccoli gesti alle grandi decisioni, costruire attorno ad ogni persona accolta un 'pieno' che compensi le perdite e allontani il rischio di finire ostaggi di illusioni, frustrazioni e altre forze predatorie. I richiedenti asilo e i rifugiati sono la cartina di tornasole di una comunità: mostrano come la cittadinanza valga per tutti, o altrimenti non vale per nessuno. Essa rappresenta un punto di arrivo, un effetto aggregato di molte volontà e dedizioni, non solo istituzionali, ma anche singolari e puntuali, che vanno 'in direzione ostinata e contraria' e quindi aiutano a realizzare l'ideale democratico e costituzionale che non può mai essere sospeso.

CAPITOLO TERZO

Lo stato dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in provincia di Brescia

Dati quantitativi e lavoro degli sportelli territoriali

di Francesca Pozzi

Premessa

L'entrata in vigore, a ottobre 2018 del Decreto n. 113 (Decreto Sicurezza), convertito in Legge n. 132 il 1 dicembre 2018, ha determinato molti cambiamenti per la popolazione straniera soggiornante in Italia, sia nel contesto dell'accoglienza ai richiedenti asilo e titolari di protezione, sia nelle pratiche per la richiesta della cittadinanza italiana. In particolare, per quanto riguarda il settore dell'accoglienza, le modifiche principali introdotte dal decreto riguardano l'abrogazione del permesso per protezione umanitaria e la restrizione della tipologia di utenti che possono accedere al sistema SPRAR-SIPROIMI.

In questo capitolo analizziamo nel dettaglio queste modifiche e ci proponiamo di valutarne gli effetti sul sistema dell'accoglienza dei richiedenti asilo/titolari di protezione in provincia di Brescia. Questa valutazione viene svolta attraverso due approcci paralleli. Nel primo vengono esaminati i dati statistici relativi sia alle richieste e concessioni di asilo sia ai numeri dell'accoglienza (ad esempio posti e beneficiari), sulla base di dati provenienti da fonti ufficiali, quali il Ministero dell'Interno (attraverso il Settore Statistica, la Questura di Brescia, e il SIPROIMI), la Commissione Territoriale di Brescia e il coordinamento provinciale degli SPRAR. Per la valutazione degli effetti della legge, sono stati esaminati i dati principalmente per il periodo 2017-2019, con l'inclusione, se disponibili, dei dati relativi ai primi 6 mesi del 2020. Inoltre, per fornire una panoramica più ampia, laddove necessario, si è provveduto ad utilizzare dati relativi anche ad anni precedenti.

Il secondo approccio prevede una valutazione dell'accoglienza presso gli sportelli territoriali (informativi, amministrativi e legali) di Brescia, realizzata attraverso l'analisi di dati quantitativi, laddove disponibili, e l'effettuazione di visite agli sportelli e colloqui non strutturati con gli operatori. Lo scopo di questi colloqui è stato principalmente raccogliere le informazioni qualitative disponibili sugli utenti degli sportelli

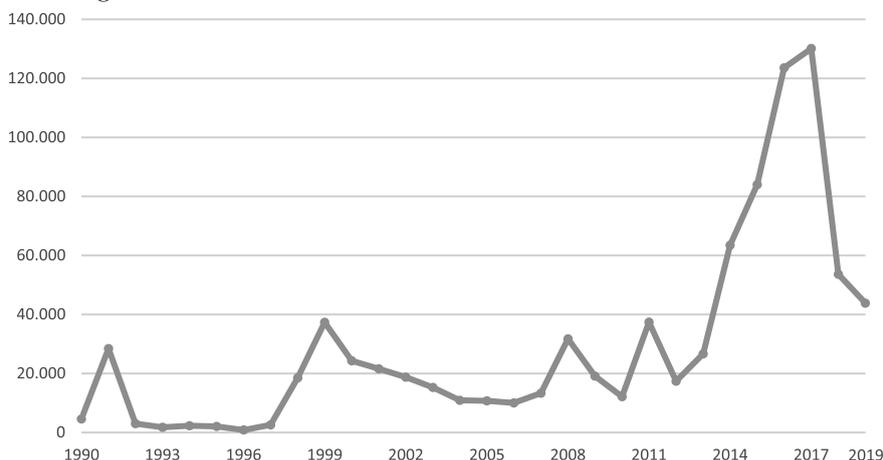
(si tenga conto che raramente i contatti con l'utente vengono registrati e che gli operatori lavorano per lo più 'a domanda diretta') e le testimonianze dei professionisti che quotidianamente interagiscono con gli utenti per l'orientamento ai vari servizi sul territorio (amministrativi ma anche socio-sanitari), in merito ai cambiamenti indotti dall'entrata in vigore della legge. Con l'inizio dell'emergenza sanitaria causata dal Covid-19, tali colloqui si sono svolti nell'autunno e inverno del 2020 ed hanno perciò incluso anche informazioni sulle strategie messe in atto per garantire un lavoro di orientamento e supporto ai richiedenti asilo e rifugiati anche durante le restrizioni all'accesso.

1. Permessi di soggiorno e richieste di protezione internazionale in provincia di Brescia: inquadramento statistico generale

Brescia, per le caratteristiche del tessuto economico e produttivo, ha da sempre esercitato un forte potere attrattivo per le popolazioni straniere, che dagli anni '90 hanno cominciato a confluire in maniera massiccia in Italia. All'inizio degli anni 2000 Brescia aveva la più alta incidenza di popolazione straniera (in percentuale sul totale della popolazione residente) di tutta l'Italia (7,4% rispetto al 3,5% della media nazionale al 1 gennaio 2004). Dal 2004 al 2013 la popolazione straniera residente è praticamente raddoppiata, passando da poco meno di 80.000 stranieri a circa 170.000. Dal 2013 in poi la popolazione straniera regolare si è lentamente stabilizzata, anzi diminuendo leggermente, fino ad arrivare agli attuali 152.000 circa del 2020 (dati ISTAT).

Questo calo è dovuto alla combinazione di fattori quali la crisi economica, l'incremento di acquisizioni di cittadinanza da parte degli stranieri che soggiornavano da lungo tempo sul territorio, e non da ultimo la promulgazione di leggi che creano difficoltà di ottenimento di permesso di soggiorno per lavoro. Questa ultima condizione, parallelamente all'inasprirsi di guerre e conflitti in diversi paesi, ha portato all'aumento significativo di irregolari e richiedenti asilo/protezione internazionale a partire dagli anni 2010/2012, fino ad arrivare al picco del 2016/2017. Questo andamento rispecchia la situazione italiana, che ha visto un incremento esponenziale dagli anni 2008/2011 al 2017, per poi subire un brusco e rapido calo negli ultimi due anni, a seguito delle politiche di immigrazione e chiusura dei porti (accordi con il governo libico da parte del ministro dell'Interno Minniti nel 2017 per fermare i flussi e divieti di sbarco in Italia da parte del ministro dell'Interno Salvini nel 2018). Il numero di migranti giunto in Italia al fine di richiedere l'asilo nel 2019 è stato di poco più di 40.000 e, come si è visto, in netto calo rispetto ai due anni precedenti (Figura 1).

Figura 1 - Richiedenti asilo in Italia, serie storica dal 1990 al 2019



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza

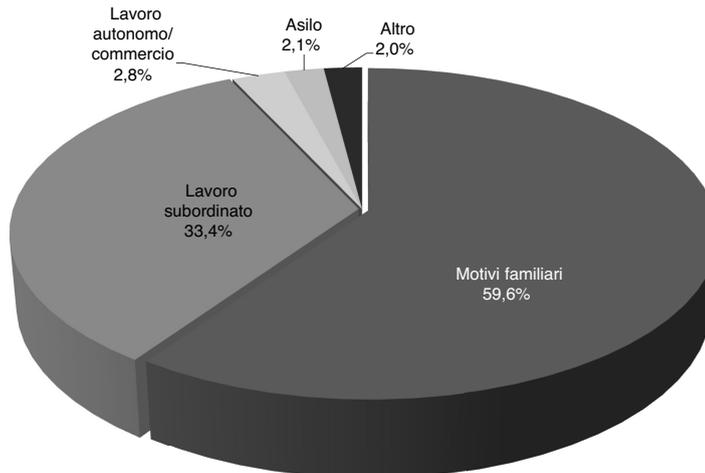
La percezione di invasione dei migranti richiedenti asilo da parte di alcuni cittadini è stata in gran parte legata alle immagini degli sbarchi che si sono verificati fino al 2017 e alle successive vicende legate alle navi di soccorso a cui è stato negato l'attracco in Italia (nel corso dell'estate 2018 e 2019). Quindi, pur essendo calati i numeri effettivi di migranti sbarcati sulle coste italiane negli ultimi due anni, la narrazione anti-immigrati si è fatta sentire in maniera più forte e con essa è di fatto cresciuta la *minaccia percepita* (Binotto, 2014; Istituto Cattaneo, 2018; Sfardini, 2019). Per poter affrontare la tematica in maniera concreta e obiettiva, occorre esaminare i numeri e la situazione dei richiedenti asilo in un contesto migratorio e normativo ben più ampio.

A livello nazionale, il numero di permessi rilasciati per asilo, nel 2019 è stato pari al 7% del totale dei permessi rilasciati (in calo rispetto agli anni precedenti). La richiesta di asilo viene di fatto presentata da molte più persone di quanti ne avrebbero diritto, a seguito della normativa in vigore e della mancanza di una pianificazione dei flussi che fanno sì che l'ingresso per asilo sia l'unico modo per accedere al territorio europeo (attraverso quello italiano) in maniera regolare. Le conseguenze sono evidenti, ad esempio, nel considerevole numero di dinieghi: a livello nazionale nel 2019 hanno ottenuto il permesso per asilo solo il 35% dei richiedenti. Questo innesca una sequenza di ricorsi che, in alcuni casi, sfociano in altri dinieghi, ed in altri innescano un lungo limbo giuridico che può portare all'irregolarità e/o all'abbandono volontario dell'accoglienza prima di avere ricevuto l'esito finale. Se ne possono intuire le conseguenze, a livel-

lo sociale, economico e di ordine pubblico, sia per l'Italia sia per gli altri Paesi dell'Unione Europea, tra cui si muovono i richiedenti asilo.

Esaminando nel dettaglio il contesto bresciano, la popolazione straniera residente, che costituisce il 12,1% della popolazione, di cui il 44,3% comunitari, e il restante 55,7% extracomunitari, comprende per la maggior parte cittadini che fruiscono di permessi di soggiorno rilasciati per motivi familiari o per lavoro. Nel 2019 i permessi di soggiorno rilasciati¹ ai cittadini extracomunitari sono stati 123.019 (in leggero calo rispetto al 2018). Di questi, circa due terzi sono stati rilasciati per motivi familiari (60%) e circa un terzo per lavoro subordinato (33%), mentre i permessi per asilo sono circa il 2% (Figura 2). Questi dati confermano il trend degli ultimi anni, che vede aumentare stabilmente la percentuale dei permessi di soggiorno per motivi familiari, a scapito dei permessi per motivi di lavoro (Tabella 1).

Figura 2 - *Motivazioni principali dei permessi di soggiorno rilasciati in provincia di Brescia, anno 2019, percentuali sul totale dei permessi*



«Asilo» include richieste di asilo, concessioni di status di rifugiato, protezione sussidiaria, umanitaria e casi speciali.

«Altro» include motivi di studio, attesa occupazione, motivi religiosi, lavoro stagionale, motivi di salute, affido, assistenza ai minori.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza

¹ Per «rilasciati» si intende il numero cumulativo dei permessi di soggiorno comprendente sia il numero di quelli effettivamente accordati nell'anno indicato, sia quei titoli che vengono rinnovati nel medesimo periodo (Ministero dell'Interno).

Tabella 1 - Permessi di soggiorno rilasciati a cittadini extra-comunitari per motivazione, in provincia di Brescia, anni 2013-2019, valori assoluti e variazione percentuale degli ultimi 2 anni

<i>Motivo del permesso</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>Variazione percentuale 2017-2018</i>	<i>Variazione percentuale 2018-2019</i>
Motivi familiari	61.772	62.793	69.801	71.760	73.449	2,8	2,4
Lavoro subordinato	49.260	44.095	45.210	43.418	41.120	-4,0	-5,3
Lavoro autonomo /commercio	3.868	3.696	3.942	3.544	3.493	-10,1	-1,4
Asilo*	1.063	1.133	1.583	2.451	2.637	54,8	7,6
<i>Totale dei permessi</i>	<i>119.142</i>	<i>114.448</i>	<i>123.630</i>	<i>123.831</i>	<i>123.019</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,7</i>

* Include richieste di asilo, concessioni di status di rifugiato, protezione sussidiaria, umanitaria e casi speciali.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Per quanto riguarda in particolare i permessi rilasciati per asilo, questi sono aumentati stabilmente negli ultimi 10 anni (Figura 3), passando da 667 nel 2009 a più di 2.600 nel 2019. Negli ultimi anni l'aumento più significativo si è verificato tra il 2017 e il 2018 (+55%), mentre tra il 2018 e il 2019 si assiste ad un incremento molto più modesto (+7,6%). La percentuale dei permessi per asilo, rispetto alla totalità dei permessi rilasciati, è aumentata regolarmente, fino al 2018, e ad arrivare al 2,1% nel 2019.

Figura 3 - *Permessi di soggiorno rilasciati in provincia di Brescia per "asilo", valori assoluti e percentuale rispetto al totale dei permessi rilasciati per anno, 2009-2019*



La categoria dei permessi per «Asilo» include richieste di asilo, concessioni di status di rifugiato, protezione sussidiaria, umanitaria e casi speciali.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza

1.1. Le conseguenze del Decreto Sicurezza 113/Legge 132 sulle richieste di protezione

Per il settore dell'accoglienza dei richiedenti asilo/titolari di protezione, l'entrata in vigore della Legge n.132/2018 ha determinato cambiamenti, sia per quanto riguarda i permessi di soggiorno (con l'abrogazione del permesso per protezione umanitaria), sia per le modifiche al sistema stesso di accoglienza. In particolare, per quanto riguarda i permessi di soggiorno, la Legge ha abrogato la norma che consentiva il rila-

scio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari nei casi in cui la Commissione Territoriale, pur non accogliendo la domanda di protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria), ritenesse sussistenti gravi motivi di carattere umanitario, anche derivanti da obblighi costituzionali o internazionali.

In seguito all'entrata in vigore del decreto, è stato previsto un permesso di soggiorno per protezione speciale (come da art. 32, co. 3 D.Lgs. n. 25/2008) solo nel caso in cui la Commissione Territoriale ritenga sussistenti il rischio di persecuzione o di torture². Per coloro che al 5 ottobre 2018 erano titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari in corso di validità o in attesa di rinnovo, il permesso rimaneva valido fino alla scadenza e ha potuto essere convertito in permesso per lavoro subordinato o autonomo. A coloro invece che erano in attesa del rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, in seguito a decisione della Commissione Territoriale adottata prima del 5.10.18 (anche se non ancora notificata), è stato rilasciato un permesso di soggiorno per "casi speciali"³ (regime transitorio), con validità biennale che avrebbe poi potuto essere convertito in permesso per lavoro subordinato o autonomo. La Tabella 2 mostra i dati relativi alle diverse tipologie di permesso per asilo negli anni 2017, 2018, 2019. I dati sono forniti dalla Questura di Brescia e fanno riferimento al numero di permessi emessi nell'anno di riferimento.

A seguito dell'entrata in vigore della Legge 132/2018, si nota (cfr. colonna 3 della Tabella 2) un brusco calo nel rilascio di permesso per motivi umanitari (passati dal quasi 800 nel 2018 a soli 50 nel 2019), contestualmente ad un incremento dei permessi in regime transitorio, cioè quelli concessi a coloro che erano in attesa del rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, in seguito a decisione della Commissione Territoriale adottata prima del 5.10.18 (anche se non ancora notificata). I permessi rilasciati per protezione internazionale proseguono il

² Con rischio di persecuzione si fa riferimento all'art. 19, c. 1, D.Lgs. 286/98, che stabilisce che: "In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione". Con rischio di tortura si fa riferimento all'art. 19, c. 1.1, D.Lgs. 286/98, che stabilisce che "Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'extradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani".

³ La norma di riferimento è l'art. 1, co. 9 del D.L. 113/18.

trend in aumento, mentre quelli per protezione sussidiaria sono rimasti invariati rispetto al 2018.

Tabella 2 - *Permessi di soggiorno emessi a Brescia per motivazione di asilo, anni 2017-2020*

<i>Motivo di soggiorno</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020 (primi 6 mesi)</i>
Richiesta asilo	251	753	1.988	465
Asilo	105	219	253	53
Protezione sussidiaria art. 17 D.L. 251/07	154	167	156	63
Protezione sussidiaria Art.9 C1 bis	15	17	24	2
Motivi umanitari Art.11 L.C ter DPR 394/99	349	682	31	/
Motivi umanitari Art.18 D.L. 286/98	1	11	3	/
Motivi umanitari Art.32 D.L.25/08	6	105	16	/
Protezione speciale Art.32 C3 D.L. 25/08	/	4	11	2
Regime transitorio - Casi speciali, art. 1, co. 9 D.L. 113/18	/	27	157	26
Convenzione di Dublino L.523/92	8	64	63	28
<i>Totale permessi</i>	<i>889</i>	<i>2.049</i>	<i>2.702</i>	<i>639</i>
<i>Totale permessi concessi per "asilo" (include asilo, protezione sussidiaria e protezione umanitaria - sono esclusi i permessi rilasciati per richiesta di asilo)</i>	<i>630</i>	<i>1.232</i>	<i>651</i>	<i>146</i>
Di cui:				
permessi per protezione sussidiaria	169	184	180	65
permessi per motivi umanitari	356	798	50	0
% permessi per motivi umanitari sul totale dei permessi concessi per "asilo"	57%	65%	8%	0%

Fonte. Nostre elaborazioni su dati della Questura di Brescia

Se guardiamo al totale dei permessi effettivamente rilasciati per asilo (escludendo quindi le richieste di asilo), la percentuale di permessi rila-

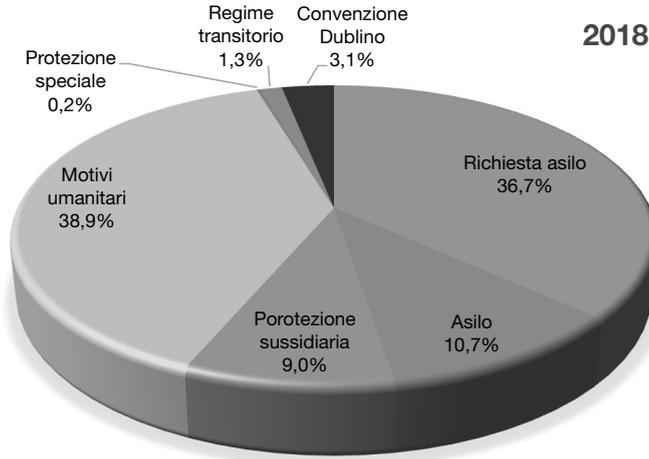
sciati per motivi umanitari è scesa dal 60% circa del biennio precedente all'8% del 2019. Nel 2018 e 2019 inoltre si assiste ad un deciso incremento, rispetto al 2017, dei permessi rilasciati secondo il regolamento Dublino, che passano da 8 a 63, che rappresentano i casi di richiedenti asilo che, dopo aver presentato la domanda di protezione in un primo Paese, si spostano in un altro stato, presentano una nuova richiesta di asilo e vengono identificati a mezzo della banca dati europea delle impronte digitali. A questi richiedenti asilo viene concesso un permesso (che recita la dicitura "Dublino") in attesa della determinazione dello Stato competente alla presa in carico della domanda di protezione internazionale.

Dietro al quadro statistico possiamo osservare l'azione di diverse variabili, che denotano una complessità e una mancanza di linearità tra i fenomeni. Nel caso dell'abolizione del permesso per motivi umanitari, l'entrata in vigore della Legge 132 ha posto limiti concreti al rilascio di nuovi permessi, determinandone una significativa riduzione. Tuttavia, per motivi legati ad altre dinamiche le richieste di asilo hanno continuato ad aumentare e nel 2019 sono più che raddoppiate rispetto all'anno precedente (vedi anche Figura 4).

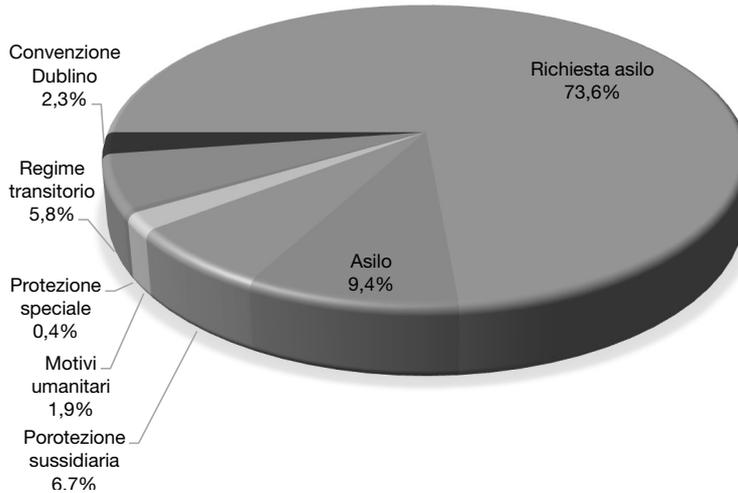
Il numero di permessi rilasciati per 'asilo' (categoria di permessi che include tutte le categorie elencate nella precedente tabella) a Brescia, come abbiamo visto, rappresenta il 2% circa del totale dei permessi rilasciati; tale valore risulta molto inferiore sia al valore regionale (4%) sia al valore nazionale (circa 6-7% nello scorso biennio) (Ministero dell'Interno, 2020). Questo potrebbe essere l'espressione della relativamente alta percentuale di dinieghi da parte della Commissione Territoriale di Brescia⁴ (Tabella 3). A Brescia, le domande esaminate nel 2019 proseguono un trend in crescita rispetto agli anni precedenti, mentre la situazione dei riconoscimenti si presenta altalenante, con una percentuale di dinieghi nel 2019 di quasi il 59%, che risulta inferiore a quella del 2018 (la sola Brescia aveva una percentuale di non riconosciuti del 68%), e più vicina a quella del 2017 (54-57%).

⁴ La Commissione Territoriale di Brescia fino al 2018 presentava dati separati per la sede di Brescia e per la sede denominata Brescia/Bergamo. Dal 2019 vengono presentati dati unificati, poiché la sede di Brescia ha competenza sulle domande presentate nelle province di Brescia, Bergamo Cremona e Mantova. I dati relativi all'accoglimento delle domande di asilo si riferiscono all'anno in corso, indipendentemente dall'anno di ingresso in Italia o di presentazione della domanda.

Figura 4 - *Permessi di soggiorno rilasciati a Brescia per 'asilo' (tutte le motivazioni), percentuali sul totale, anni 2018 e 2019*



2019



Fonte: Nostre elaborazioni su dati della Questura di Brescia

Tabella 3 - Numero e percentuale delle richieste di 'asilo' accolte e respinte in Italia e in provincia di Brescia negli anni 2017-2019

<i>Esito della Commissione Territoriale</i>	2017		2018		2019
	<i>Brescia</i>	<i>Totale BS e BS/BG</i>	<i>Brescia</i>	<i>Totale BS e BS/BG</i>	<i>Brescia totale*</i>
Domande totali**	2.091	3.068	1.945	3.717	3.922
Non riconosciuti	1134	1735	1.323	2334	2.302
Status rifugiato	226	310	216	296	726
<i>Italia</i> Protezione Sussidiaria	71	152	67	91	373
Protezione Umanitaria*	598	741	299	503	32
Riconosciuti	895	1.203	582	890	1.131
<i>% non riconosciuti</i>	<i>54,2</i>	<i>56,6</i>	<i>68,0</i>	<i>62,8</i>	<i>58,7</i>

*Sostituita con 'protezione speciale' nel 2019.

** I totali includono anche categorie non riportate in tabella, come irreperibili, o altro esito.

+ La Commissione Territoriale di Brescia dal 2019 include anche la sezione di Bergamo. Per poter confrontare i dati negli anni, si è provveduto quindi a presentare i dati delle commissioni sia di Brescia sia del totale Brescia e Brescia/Bergamo per il 2017 e 2018.

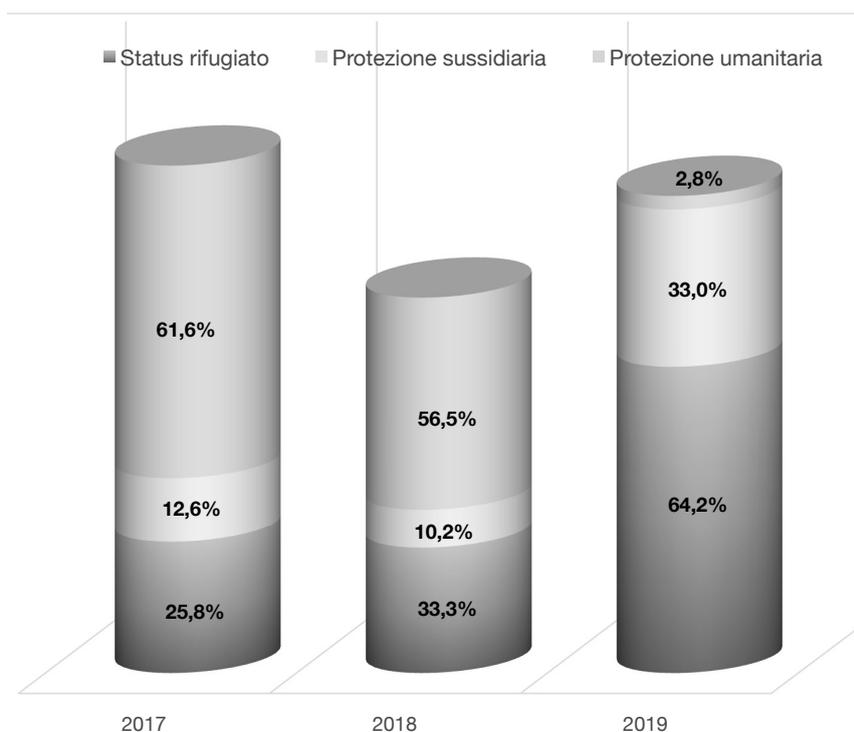
Fonte. Nostra elaborazione su dati Commissione Territoriale Brescia e Ministero dell'Interno

Andando ad esaminare nel dettaglio gli esiti dell'accoglimento di richieste di asilo, tra le domande presentate nel 2017 e nel 2018, la maggior

parte (circa 60%) di quelle accolte sono state per protezione umanitaria, mentre nel 2019 le domande accolte di protezione speciale sono state solo il 3% del totale. Nello stesso tempo, nel 2019 vi è stato un incremento considerevole della percentuale di domande accolte per status di rifugiato (il 64%, contro il 33% del 2018 e il 25% del 2017) e per protezione sussidiaria (il 33%, contro il 10% del 2018 e quasi 13% del 2017) (Figura 5).

Si evidenzia quindi che la Legge 132, con l'abolizione del permesso per motivi umanitari, ha avuto un chiaro effetto statistico, spostando tutte o quasi le richieste sulla tipologia di permessi per rifugiati e per protezione sussidiaria.

Figura 5 - *Domande accolte per tipologia (rifugiato, sussidiaria, umanitaria), espresse come percentuale sul totale dei riconosciuti, da parte della Commissione Territoriale di Brescia, anni 2017-2019*



Fonte. Nostra elaborazione su dati Commissione Territoriale Brescia e Ministero dell'Interno

Per comprendere meglio il significato di questi dati, occorre ricordare che il processo di richiesta di asilo comporta generalmente tempi lunghi. Mediamente un richiedente asilo attende circa 1 anno tra il momento della richiesta di protezione internazionale e la notifica dell'esito. A questo lasso temporale si aggiungono i tempi antecedenti alla presentazione della domanda (quando il soggetto prepara l'istruttoria e i relativi documenti) e, nel caso di ricorsi, alcuni mesi successivi in attesa dell'esito del ricorso. Le statistiche riportano infatti che i richiedenti asilo accolti negli SPRAR presentano in media la propria richiesta 3 mesi dopo l'ingresso in Italia; che l'audizione da parte della Commissione Territoriale che esamina la domanda avviene mediamente dopo più di 8 mesi dalla presentazione della stessa, e infine che la notifica dell'esito della richiesta avviene in media dopo 2 mesi dall'audizione (SPRAR, 2016, pp. 181-187). Queste tempistiche potrebbero allungarsi per richiedenti asilo non inseriti negli SPRAR, dove la presa in carico e la tutela legale dei beneficiari appare più rigorosa e codificata rispetto a coloro che sono accolti nei circuiti dell'accoglienza straordinaria, cioè nei CAS.

Nel caso di diniego da parte della Commissione Territoriale, il richiedente asilo può fare ricorso (entro 30 giorni) presso il Tribunale in prima istanza e successivamente alla Corte d'Appello in seconda istanza (ma ciò valeva fino all'entrata in vigore del Decreto Legge n. 13 del 17 febbraio 2017, convertito in Legge n. 46 del 14 aprile 2017, che ha eliminato il giudizio di appello). Nel 2016 i tempi medi di attesa dell'esito del primo ricorso presso il Tribunale di Brescia erano di circa 5 mesi, mentre per il ricorso presso la Corte d'Appello erano di circa 9 mesi. Nel caso del ricorso presso il Tribunale di Brescia, l'87% delle domande sono state respinte, mentre il 7% sono state accolte, e all'interno di queste ultime la maggioranza dei permessi concessi (65%) sono stati per protezione umanitaria.

Nel 2017, a seguito dell'incremento di domande, i tempi si erano dilatati, arrivando mediamente a 8 mesi e mezzo per il primo ricorso e 14 mesi per il secondo ricorso. Successivamente, a seguito della riforma che ha eliminato il giudizio di appello (Decreto Minniti-Orlando, poi Legge 46/2017)⁵, si è assistito ad una riduzione progressiva dei tempi nelle cause di riconoscimento di forme di protezione internazionale. A febbraio 2018 risultavano ancora pendenti presso il Tribunale di Brescia 2.570 procedure amministrative (Rapporto Annuale Corte d'Appello di Brescia, 2019).

Le tempistiche lunghe e incerte di queste procedure, legate al sistema delle valutazioni da parte delle Commissioni Territoriali e dei succes-

⁵ Vedi *supra*, cap. 2.2 in questo volume.

sivi ricorsi giudiziari, hanno prodotto (e continuano a produrre) effetti negativi a lungo termine. Gli SPRAR (vedi § 2) e le procedure di assistenza, prima del Decreto Sicurezza, riuscivano ad accompagnare queste persone nel periodo di attesa dell'asilo, anche se - una volta respinte definitivamente le loro richieste, dopo mesi se non anni - essi si trovavano in condizione di irregolarità perdendo quei benefici di integrazione (anche se minimi e provvisori) guadagnati durante la fase di accoglienza. La situazione si è notevolmente aggravata dopo il 2018 con il Decreto Sicurezza, perché vengono aboliti molti dei posti SPRAR e quindi negati ai richiedenti asilo i diritti fondamentali di assistenza e tutela. Vi è un evidente aumento anche del rischio sociale legato alla mancanza di controllo di queste persone sul territorio, che si sono trovate a permanere per vari mesi in clandestinità (Rapporto Annuale Corte d'Appello di Brescia, 2019).

2. *L'accoglienza negli SPRAR e nei CAS in provincia di Brescia (2018-19)*

Come già ricordato⁶, il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) nasce nel 2002, con la Legge n. 189/2002 che ne determina anche la struttura e le modalità di gestione. I progetti di accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo sono gestiti da enti locali (comuni, associazioni di comuni, province, altri enti territoriali) che non solo mettono a disposizione vitto e alloggio, ma, con il supporto di realtà del terzo settore, garantiscono interventi di accoglienza integrata, mirati all'inserimento linguistico e socio-economico. Per ogni posto da assegnare agli aventi diritto (in strutture comunitarie o semi-comunitarie tipo casa-famiglia), viene riconosciuta all'ente gestore una cifra diaria che può essere impiegata seguendo un protocollo stabilito dal Sistema centrale SPRAR. Il numero di posti finanziati a livello nazionale è aumentato in modo significativo negli anni, passando, a livello nazionale, da 1.365 posti nel 2003 ai quasi 36.000 nel 2018 (Figura 6).

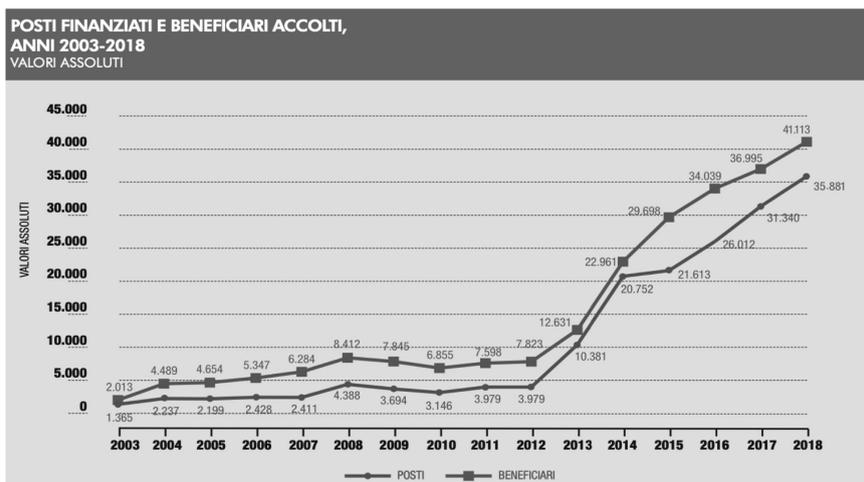
Come già accennato, il D.L. 113, convertito in Legge 132/2018, ha introdotto alcune modifiche al sistema di accoglienza degli Enti locali. Lo SPRAR diventa SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati) e il cambiamento sostanziale riguarda la tipologia di persone che possono accedere al sistema.

In particolare, ora possono accedere al SIPROIMI/SPRAR solo:

⁶ Vedi *supra*, cap. 2.2 in questo volume.

- i titolari di protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria);
- i minori non accompagnati;
- i titolari di permesso di soggiorno per cure mediche, calamità, atti di particolare valore civile;
- i titolari di permesso di soggiorno per casi speciali (esempio protezione sociale, vittime di violenza domestica, sfruttamento lavorativo, qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati. Non possono invece più accedere al SIPROIMI/SPRAR:
 - i richiedenti asilo;
 - i titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari;
 - i titolari di permesso di soggiorno per casi speciali (regime transitorio) rilasciato in seguito a decisione sulla protezione umanitaria adottata dalla Commissione Territoriale prima del 5.10.18;
 - i titolari di permesso di soggiorno per protezione speciale.

Figura 6 - Numero di posti SPRAR finanziati e numero di beneficiari accolti in Italia, anni 2003-2018



Fonte: Rapporto Annuale SPRAR/SIPROIMI 2018

Quindi, a parte i richiedenti asilo e i titolari di protezione umanitaria che al momento dell'entrata in vigore della Legge 132 erano presenti nelle strutture (ai quali le norme transitorie consentono di permanere in accoglienza fino alla scadenza del progetto in corso), i richiedenti asilo non possono più accedere al SIPROIMI, ed essere presi in carico dagli Enti locali o dalle Associazioni, ma permangono nel circuito della prima accoglienza (ossia nei Centri di Accoglienza Straordinaria - CAS) che fa

capo alle Prefetture. Per i titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (che non fossero già accolti nella rete prima dell'entrata in vigore del Decreto Sicurezza) invece non è stata prevista alcuna tipologia di accoglienza.

Come già detto, le azioni che caratterizzano il sistema SIPROIMI/SPRAR sono denominati *progetti di accoglienza integrata*, mirati sia all'accompagnamento amministrativo e legale, sia all'inserimento sul territorio dei richiedenti asilo e titolari di protezione. L'accoglienza nel sistema dei CAS è invece principalmente basata sulla fornitura di un servizio di *prima accoglienza* (vitto e alloggio), e accompagnamento nelle prime fasi di presentazione della domanda di protezione. Anche ai CAS viene fornito un compenso giornaliero per ogni 'ospite'. A differenza del sistema SIPROIMI/SPRAR dove gli enti capofila sono pubblici, gli enti gestori delle strutture CAS sono cooperative, associazioni e privati (albergatori, titolari di agriturismi, ecc.), che hanno aderito ai bandi della Prefettura. L'accoglienza CAS può avvenire in strutture abitative singole (appartamenti) o in strutture collettive con capienza fino 300 posti. Quindi la probabilità che vi siano gestioni improvvisate, opportunistiche, clientelari, o semplicemente di qualità inferiore (data la possibile inefficacia dei controlli diretti e indiretti sui centri straordinari) è molto più elevata per i CAS che per i centri del sistema SIPROIMI/SPRAR.

Secondo i dati istituzionali (Rapporto Annuale SIPROIMI, 2019), a settembre 2019 la rete nazionale SIPROIMI era costituita da 844 progetti attivi su tutto il territorio italiano, per un totale di 33.625 posti, mentre a luglio 2020 i progetti si erano ridotti a 795, per un totale di 30.682 posti (con un calo del 15% rispetto al 2018).

A livello locale, la situazione riflette il trend nazionale. Ad esempio, nel 2015 in provincia di Brescia erano presenti solo 3 progetti (Breno, Brescia e Cellatica) per un totale di 157 posti disponibili. Negli anni successivi i progetti e i posti disponibili sono aumentati progressivamente fino ad arrivare a 13 progetti e 420 posti disponibili nel 2018, che si mantengono stabili anche nel 2019. Al 31 agosto 2020, il numero di posti disponibili è sceso a 410, che risultano essere 10 in meno dell'anno precedente (Tabella 4). Tra i soggetti capofila nella provincia di Brescia negli ultimi 2 anni si contano 9 comuni (Brescia, Cellatica, Calvisano, Passirano, Collebeato/Flero, Breno, Palazzolo sull'Oglio/Iseo, Castegnato, Serle, Cologno), la Provincia stessa e la Comunità Montana della Valle Trompia.

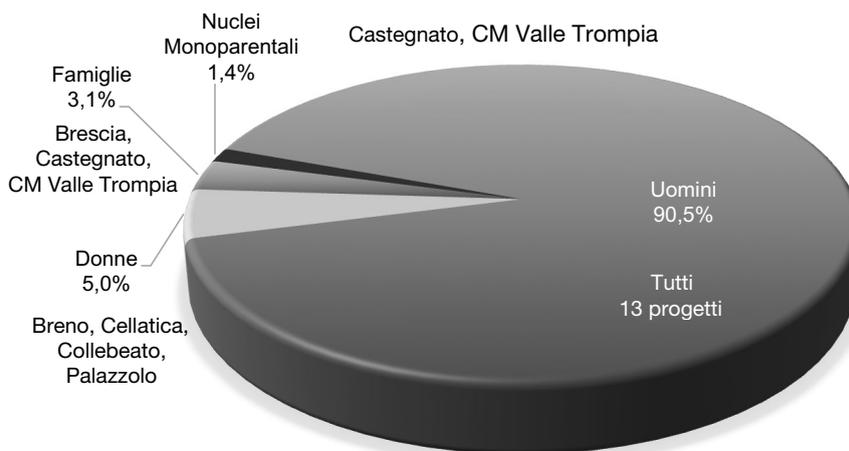
Guardando ai dati completi per l'anno 2019, sul territorio bresciano sono presenti 13 progetti. La maggioranza dei posti disponibili è destinata a uomini (il 90% del totale dei beneficiari SPRAR), il 5% a donne (presenti in 4 progetti) e il 3% a nuclei familiari (presenti in 3 progetti) (Figura 7).

Tabella 4 - Posti finanziati per progetto SPRAR/SIPROIMI in Provincia di Brescia dal 2005 al 2020

Progetto	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (al 31 agosto)
Breno	51	46	46	46	46	46
Breno (Disagio Mentale)		5	5	5	5	5
Brescia	55	60	60	60	60	60
Brescia Provincia		33	33	33	33	33
Calvisano		10	10	10	10	10
Castegnato		10	10	25	25	21
Cellatica	51	51	51	51	51	47
Collebeato, Flero		20	20	20	20	20
Cologne				27	27	25
Palazzolo		15	15	23	23	23
Passirano, Iseo		15	15	15	15	15
Serle				10	10	10
CM Valle Trompia		15	15	95	95	95
Posti totali	157	280	280	420	420	410

Fonte: Ministero dell'Interno, Rapporti SPRAR/SIPROIMI e Coordinamento SPRAR Brescia

Figura 7 - Posti SPRAR in Provincia di Brescia nel 2019, per tipologia



Fonte: Coordinamento SPRAR Brescia

La Valle Trompia è l'area con maggiori presenze (il 24% degli uomini e il 30% dei nuclei familiari), seguita da Brescia capoluogo (con il 15% degli uomini e il 30% delle famiglie). Altri nuclei familiari sono presenti a Castegnato, dove si trovano gli unici nuclei monoparentali. Le donne sono presenti solo in 4 progetti: a Palazzolo, Cellatica, Breno e Collebeato.

Come si prevedeva, gli effetti della restrizione del tipo di utenti che possono accedere ai posti SPRAR (imposta dalla L. 132) si sono visti nel corso del 2020: a differenza degli anni precedenti, quando la totalità dei posti risultava occupata, nel 2020 mediamente risulta occupato solo il 70% (Tabella 5).

Tabella 5 - *Posti totali finanziati e posti occupati per progetto SIPROIMI/SPRAR in Provincia di Brescia, al 31 agosto 2020*

<i>Progetto</i>	<i>Posti totali (al 31 agosto 2020)</i>	<i>Posti liberi uomini</i>	<i>Posti liberi donne</i>	<i>Posti liberi nuclei familiari</i>	<i>Posti occupati in %</i>
Breno	46	18			61
Breno (Disagio Mentale)	5				100
Brescia	60	19			68
Brescia Provincia	33	10			70
Calvisano	10	3			70
Castegnato	21	1	0	2	86
Cellatica	47	11			77
Collebeato, Flero	20	6	2		60
Cologne	25	6			76
Palazzolo	23	2	2		83
Passirano, Iseo	15	4			73
Serle	10	2			80
Valle Trompia	95	37		0	61
<i>Posti totali</i>	<i>410</i>	<i>119</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>70</i>

Fonte: Coordinamento SPRAR Brescia

Per quanto riguarda il progetto SPRAR gestito dal Comune di Brescia, che ha a disposizione 60 posti per uomini, il numero delle effettive pre-

senze e i tipi di beneficiario sono inevitabilmente cambiati a seguito dell'entrata in vigore della legge 132. Infatti, se a gennaio 2018 non risultavano posti liberi, a maggio 2019 i posti liberi erano 6, a dicembre 2019 sono saliti a 17 e ad agosto 2020, come si è visto nella tabella precedente, i posti liberi sono stati 19. Il numero dei richiedenti asilo ospitati è calato, fino ad arrivare a zero, così come si è ridotta quasi a zero anche la presenza dei titolari di protezione umanitaria, poiché appunto queste due tipologie di utenti non possono più rientrare nei progetti SIPROIMI/SPRAR. Al tempo stesso sono aumentate le presenze dei beneficiari di protezione internazionale e sussidiaria, passando da 13 a 23 nel primo caso e da 12 a 19 nel secondo (Tabella 6).

Per quanto riguarda i richiedenti asilo, che non possono più essere inseriti nel sistema SPRAR, essi sono ospitati in strutture del sistema di prima accoglienza (CAS) di competenza della Prefettura. Anche il sistema dei CAS ha subito delle modifiche (in primis la riduzione del numero di enti e di soggetti ospitati) per effetto della Legge 132/2018. Se nel 2018 infatti la provincia di Brescia contava 200 centri di accoglienza straordinaria e accoglieva circa 2.300 richiedenti asilo, a maggio 2019 le strutture sono scese a 171 (facenti capo a 27 enti gestori e distribuiti in 79 comuni) e il numero dei migranti accolti è stato di 1.532. Di tutti gli utenti, 1.324 sono maschi adulti (pari all'86%) e solo 131 femmine adulte (14%). I minori sono stati 77 (pari al 5%), di cui 41 femmine e 36 maschi. Al 30 ottobre 2020, su 1.536 posti disponibili provenienti dai vari bandi e convenzioni attivate con la Prefettura, i soggetti accolti sono solo 1.011, di cui 884 maschi (pari all'87%) e 127 femmine.

A conclusione di questa sezione statistica, quello che ci sembra importante segnalare è che con l'entrata in vigore del D.L. 113, sono stati esclusi dai CAS i titolari di permesso di soggiorno per protezione umanitaria. In particolare, nel periodo dall'entrata in vigore del decreto (5 ottobre 2018) al 30 settembre 2019 in provincia di Brescia ci sono state 60 revoche di accoglienza, che si traducono in 60 persone il cui destino non è più sotto il controllo delle istituzioni locali né soggetto alla presa in carico di un servizio territoriale. Andando invece a guardare gli abbandoni e le revoche delle misure di accoglienza dei richiedenti asilo o beneficiari per altre cause (art. 23 del Decreto Legislativo 142/2015), nel periodo dal 1° gennaio al 30 ottobre 2018 ci sono stati 570 abbandoni dai centri di accoglienza e 70 revoche, mentre nel periodo successivo all'entrata in vigore del decreto (1 novembre 2018 - 30 settembre 2019) gli abbandoni sono stati 553 e le revoche 64. Si può osservare che questi numeri sono costanti, ovvero non dipendono dal cambio di normativa: si ipotizza che abbandoni e revoche siano legati a comportamenti scorretti o scelte individuali e non alla tipologia di permesso.

Tabella 6 - Posti totali, posti occupati e tipologia di beneficiari presenti nel progetto SIPROIMI/SPRAR del Comune di Brescia, anni 2018-2019

Data rilevazione	N. posti progetto	N. posti liberi	N. ospiti presenti	N. Richiedenti asilo	N. Prot. umanitaria	N. Prot. sussidiaria	N. Asilo politico	Di cui	
								Ricorrenti	
10.01.2018	60	0	60	5	30	12	13	4	
28.05.2019	60	6	54	2	23	12	17	2	
31.12.2019	60	17	43	0	1	19	23	0	

Fonte: Comune di Brescia

3. L'accoglienza presso gli Sportelli informativi, amministrativi e legali a Brescia

Per meglio comprendere tutte le dinamiche dell'accoglienza, è stata eseguita una ricognizione sull'attività informativa e orientativa esercitata dagli sportelli. Questa attività è importante e strategica perché direttamente connessa con i bisogni immediati e le condizioni di maggiore rischio che si verificano a livello locale: quando una persona si trova in difficoltà nell'ottenimento di un servizio, o nel riconoscimento di un diritto, o nella semplice sopravvivenza quotidiana, si reca generalmente allo sportello esercitando una 'pressione' per poter essere presa in carico.

Sul territorio provinciale di Brescia sono presenti diversi sportelli che offrono servizi gratuiti a cittadini di origine straniera. Questi servizi sono relativi al supporto sia amministrativo e legale in tutto l'iter della richiesta di protezione internazionale, sia per altri servizi di accoglienza o assistenza sanitaria, sia per l'integrazione sociale e lavorativa.

In particolare, il Comune di Brescia è responsabile di due sportelli specifici per i rifugiati e i richiedenti asilo:

1. Sportello di Piazzale Repubblica, gestito direttamente da un operatore del Comune;
2. Sportello di Via Saffi, gestito in collaborazione tra l'associazione ADL Zavidovici e le cooperative K-Pax e Tempo Libero (quest'ultima solo fino a ottobre 2020).

Sul territorio comunale sono poi presenti altri 6 sportelli accreditati dal Comune, gestiti da enti di Terzo settore:

1. Ufficio Immigrati/Ufficio Rifugiati della Camera del Lavoro - CGIL - di Brescia;
2. Ufficio Immigrati della UIL;
3. Sportello ANOLF CISL;
4. Sportello dell'Associazione Centro Migranti Onlus;
5. Sportello Immigrati ACLI;
6. Sportello del Movimento Cristiano Lavoratori, Unione Provinciale di Brescia.

Questi sei sportelli accreditati gestiscono principalmente le varie pratiche per i cittadini di origine straniera, ma negli anni hanno iniziato a prendere in carico anche le pratiche dei richiedenti asilo/rifugiati e si coordinano con gli sportelli rifugiati del Comune, reindirizzando gli utenti se necessario. L'Ufficio Migrazioni e Inclusione del Comune di Brescia è il coordinatore delle attività di tutti gli sportelli, anche in supporto alla Questura. In aggiunta a questi uffici, ci sono altri enti ed associazioni che forniscono supporto anche ai richiedenti asilo e ai rifugiati, come ad esempio Emergency (accompagnamento per problematiche di tipo sanitario), Diritti per tutti (supporto legale) o l'Help Cen-

ter (per il supporto ai servizi di base per i senza fissa dimora, quali dormitori, servizi mensa..)

Vi sono poi i consultori, pubblici e privati, che spesso svolgono azione di supporto per donne non ancora in regola con i documenti o che – pur essendo richiedenti asilo o titolari di permessi per asilo – non sono inserite nel sistema dell'accoglienza e quindi non utilizzano i canali più strutturati.

L'offerta di accompagnamento è variegata, anche se, a livello territoriale, non del tutto capillare in rapporto al fabbisogno: se nel territorio comunale sono presenti svariati servizi, inclusi gli sportelli specifici per rifugiati, non è necessariamente così in altre zone della provincia. Tuttavia, è importante segnalare la presenza di molti uffici stranieri in provincia, che possono adempiere ai medesimi scopi di accoglienza e accompagnamento. Ad esempio la CGIL ha numerosi uffici che gestiscono le pratiche amministrative degli stranieri (ricongiungimenti familiari, dichiarazioni dei redditi ecc.) e che forniscono anche supporto e indirizzamento a richiedenti asilo/titolari di protezione. La UIL ha sportelli immigrati anche in due sedi decentrate (Chiari e Villanuova). La ANOLF CISL ha 13 uffici dislocati in varie città in provincia. ADL Zavidoci, oltre a co-gestire lo sportello rifugiati di Via Saffi, gestisce uno sportello lavoro a Collebeato e uno sportello integrazione a Villa Carcina. In Figura 8 è riportata la localizzazione dei due sportelli rifugiati del Comune e dei sei sportelli accreditati), all'interno del territorio comunale di Brescia.

È interessante, ai fini della nostra mappatura, conoscere l'andamento delle richieste, sia in termini quantitativi che qualitativi, nel periodo considerato dalla presente indagine, cioè 2016-2020. Purtroppo, il monitoraggio dell'attività di questi sportelli non avviene in maniera uniforme, pertanto occorre distinguere tra Sportelli rifugiati del Comune di Brescia (§ 3.1-3.2) e Sportelli accreditati e di terzo settore (§ 3.3).

3.1. Gli sportelli rifugiati del Comune di Brescia – la domanda di protezione

Lo sportello rifugiati di Piazzale Repubblica, negli ultimi 4 anni, ha ricevuto un numero di utenti abbastanza stabile, tra gli 80 e i 100 all'anno. Una larga maggioranza di coloro che si sono rivolti allo sportello erano richiedenti asilo (circa il 70% nel 2017 e nel 2019). In particolare, tra il 2018 e il 2019 non si è notata una variazione né positiva né negativa nel numero di accessi di richiedenti asilo, fatto che conferma i dati forniti dalla Questura sul numero di permessi rilasciati per richiesta di asilo, che come abbiamo visto (vedi Tabella 2) risultano ancora in aumento.

Invece, possiamo notare alcune variazioni nel corso degli ultimi an-

Figura 8 - Localizzazione degli sportelli comunali e accreditati nel Comune di Brescia



Fonte: Nostra elaborazione

ni tra coloro che erano già titolari di protezione. In generale il numero totale di accessi di titolari di protezione è stato altalenante, passando da 37 nel 2016 a 26 nel 2017, per poi risalire (40) nel 2018 e scendere nuovamente a 30 nel 2019. Inoltre, i titolari di protezione umanitaria sono aumentati negli anni, ad eccezione del 2019, quando sono calati legger-

mente rispetto all'anno precedente. Poiché si tratta di accessi per richiesta di supporto e assistenza per le varie procedure, naturalmente non si nota un calo drastico come nelle concessioni dei permessi. I titolari di protezione sussidiaria che hanno richiesto il servizio dello sportello invece negli anni è calato, mentre è aumentato quello dei già titolari di asilo politico (Tabella 7).

Per quanto riguarda le differenze di genere tra gli utenti totali (Tabella 8), la maggior parte degli accessi è avvenuta nel corso degli anni da parte di uomini, con proporzioni che hanno raggiunto anche l'80% (2016 e 2018), mentre tra i richiedenti asilo, pur sempre con una prevalenza di genere maschile, le percentuali sono leggermente inferiori (tra il 60 il 70% mediamente).

Andando ad esaminare nel dettaglio le nazionalità dei richiedenti asilo che si sono rivolti allo Sportello di Piazzale Repubblica (Tabella 9), con la suddivisione per genere, si nota che la Nigeria è sempre la nazionalità con il maggior numero di richiedenti asilo, raggiungendo quote del 30-40% sul totale negli anni 2017 e 2018. In questi due anni inoltre è stata molto evidente la disparità di genere, con una decisa prevalenza di donne (quasi il 90% nel 2018), mentre nel 2019 il rapporto è stato quasi di parità. Dal 2017 la seconda nazionalità dei richiedenti asilo che hanno usufruito dei servizi dello sportello è stata il Pakistan, seguita da Gambia e Senegal, con questi ultimi che riflettono l'andamento nazionale e locale che ha visto un picco dei richiedenti asilo provenienti dai paesi dell'Africa Occidentale, in prevalenza uomini, negli anni a cavallo del 2017. Dal 2018 inoltre si vede la presenza di diversi richiedenti asilo, anch'essi in prevalenza uomini, provenienti da El Salvador. Nel 2019, le successive nazionalità per presenza sono state Afghanistan e Ucraina.

Complessivamente, come abbiamo visto, la maggioranza di utenti sono uomini e nel caso di richiedenti asilo provenienti da molti paesi Africani, soprattutto dell'Africa Occidentale (come ad esempio Mali, Mauritania, Guinea, Guinea Conakry, Liberia), ma anche Eritrea o Libia: il fatto che solo la componente maschile abbia utilizzato i servizi dello sportello riflette la forte disparità di genere tra i migranti di queste nazionalità.

Tra i richiedenti asilo inoltre, nel 2016 sono stati registrati accessi da parte di 2 minori, mentre nel 2017 i minori sono stati 3, in tutti i casi maschi. Nel 2019 hanno avuto accesso allo sportello 12 nuclei familiari, di cui 5 con minori al seguito.

Lo sportello rifugiati di Via Saffi, a seguito di cambiamenti organizzativi e di personale, fornisce solo i dati relativi al 2019, per cui non è possibile operare comparazioni tra i due servizi (Tabelle 10 e 11). Nel 2019 gli utenti totali sono stati 203, di cui 175 uomini (86%) e 28 donne. Tra questi, un quarto circa sono stati richiedenti asilo: 47, di cui 34 uomini,

Tabella 7 - Numero di utenti dello sportello di Piazzale Repubblica, per tipologia, anni 2016-2019

Anno	Richiedenti asilo		Titolari di protezione				Totali	Permesso di lungo soggiorno
	Numero di utenti totali	Numero	Percentuale sul totale	Protezione umanitaria	Protezione sussidiaria	Asilo politico		
2016	81	40	49%	10	24	3	37	
2017	98	70	71%	15	9	2	26	2
2018	102	59	58%	24	9	7	40	
2019	98	67	68%	16*		14	30	

* Nel 2019 sono stati registrati accessi da parte di 15 titolari di protezione umanitaria e 1 titolare di protezione speciale

Fonte: Comune di Brescia

Tabella 8 - Numero di utenti dello sportello di Piazzale Repubblica, totali e richiedenti asilo, per genere, anni 2016-2019

Anno	Utenti totali				Richiedenti asilo				
	Maschi	Femmine	Trans	Totali	% Maschi	Maschi	Femmine	Totali	% Maschi
2016	66	15		81	81,5	30	10	40	72,5
2017	70	28		98	71,4	42	28	70	60,0
2018	80	22		102	78,4	37	22	59	62,7
2019	63	34	1	98	64,3	46	21	67	68,7

Fonte: Comune di Brescia

Tabella 9 - Nazionalità dei richiedenti asilo che si rivolgono dello sportello di Piazzale Repubblica, per genere, anni 2016-2019

2016				2017			
Nazionalità	M	F	Tot	Nazionalità	M	F	Tot
Nigeria	4	4	8	Nigeria	8	18	26
Gambia	6	1	7	Pakistan	8	1	9
Pakistan	6		6	Gambia	5	3	8
Afghanistan	5		5	Senegal	6	1	7
Senegal	1	2	3	India	1	2	3
Costa d'Avorio	1	2	3	Guinea Conakry	3		3
Mali	1		1	Ucraina	2	1	3
Guinea Conakry	1		1	Bangladesh	2		2
Eritrea	2		2	Tunisia	1	1	2
Ucraina		1	1	El Salvador	1		1
Giordania	1		1	Afghanistan	1		1
Rep. Centro Africana	1		1	Liberia	1		1
El Salvador	1		1	Mali	1		1
Totale	30	10	40	Cuba		1	1
				Costa d'Avorio	1		1
				Giordania	1		1
				Totale	42	28	70

2018				2019			
Nazionalità	M	F	Tot	Nazionalità	M	F	Tot
Nigeria	2	15	17	Nigeria	8	9	17
Pakistan	7	1	8	Pakistan	7	1	8
Gambia	6		6	Senegal	5	2	7
El Salvador	4	1	5	Gambia	5	1	6
Senegal	3	2	5	El Salvador	3	2	5
Albania	3	1	4	Afghanistan	3	2	5
Mauritania	2		2	Ucraina	2	2	4
India	2		2	India	1	1	2
Mali	2		2	Cuba	2		2
Guinea	2		2	Guinea	2		2
Costa d'Avorio	1	1	2	Mauritania	2		2
Guatemala	1		1	Mali	1		1
Libia	1		1	Costa d'Avorio	1		1
Venezuela		1	1	Guatemala	1		1
Camerun	1		1	Colombia	1		1
Totale	37	22	59	Angola		1	1
				Camerun	1		1
				Liberia	1		1
				Totale	46	21	67

Fonte: Comune di Brescia

Tabella 10 - Numero di utenti dello sportello di Via Saffi, totali e richiedenti asilo, per genere, anno 2019.

Anno	Utenti totali			Di cui: Richiedenti asilo				
	Maschi	Femmine	Totali	% Maschi	Maschi	Femmine	Totali	% Maschi
2019	175	28	203	86,2	34	13	47	72,3

Fonte: Comune di Brescia

pari al 72%. In questo sportello, la nazionalità prevalente degli utenti richiedenti asilo è stato il Pakistan, con 20 accessi (quasi la metà e praticamente tutti uomini), seguita da El Salvador e Nigeria (queste due a prevalenza femminile, pur con numeri più esigui).

Tabella 11 - *Nazionalità dei richiedenti asilo dello sportello di Via Saffi, per genere, anno 2019*

Nazionalità	2019		
	M	F	Tot
Pakistan	19	1	20
El Salvador	2	4	6
Nigeria	1	3	4
Senegal	3		3
India	2		2
Afghanistan	2		2
Tunisia	2		2
Ucraina		1	1
Gambia	1	1	2
Colombia		1	1
Costa d'Avorio		1	1
Camerun	1		1
Venezuela	1	1	2
<i>Totale</i>	<i>34</i>	<i>13</i>	<i>47</i>

Fonte. Comune di Brescia

A questi sportelli gli utenti si presentano generalmente per assistenza a pratiche amministrative o legali pertinenti la richiesta di asilo:

- aiuto e supporto per la prima richiesta asilo,
- avvio del ricorso in caso di diniego da parte della Commissione Territoriale,
- richiesta di supporto legale per la prosecuzione dell'iter.

In alcuni casi, laddove si rilevino situazioni di particolare necessità, gli operatori degli sportelli effettuano una segnalazione alla Prefettura per l'attivazione delle misure di accoglienza. In altri casi coloro che sono già titolari di protezione si rivolgono allo sportello per avviare la richiesta di inserimento nel sistema SPRAR/SIPROIMI. Occasionalmente si ricevono anche richieste di aiuto per inserimento lavorativo o abita-

tivo, ma in questi casi gli utenti vengono reindirizzati ad altri sportelli/enti di supporto (vedi § 3.3.).

Per quanto riguarda le segnalazioni alla Prefettura, sono disponibili dati completi per entrambi gli sportelli solo per il 2019, mentre per il 2018 sono disponibili dati completi per lo sportello di Piazzale Repubblica, e solo per il periodo settembre-dicembre per lo sportello di Via Saffi (Tabella 12). Nel 2018 dallo sportello di Piazzale Repubblica sono state effettuate 21 segnalazioni per l'attivazione delle misure di accoglienza a richiedenti asilo, di cui 12 a uomini e 9 a donne. Di questi, la Prefettura ha attivato l'inserimento nei CAS per 15 persone (71%), soddisfacendo la richiesta di tutte 9 le donne e di 6 uomini. Negli ultimi tre mesi del 2018, lo sportello di Via Saffi ha inviato 9 segnalazioni alla Prefettura (solo uomini), e di queste solo 2 sono state accolte. Nel 2019 i dati cumulativi per i due sportelli riportano un totale di segnalazioni di 22 richiedenti asilo (13 uomini e 9 donne), di cui 14 (64%) sono state accolte (6 uomini e 8 donne). Tra le segnalazione accolte figurano 4 nuclei familiari, di cui 1 coppia con un minore, e una donna in gravidanza. Nel 2018 il paese di origine prevalente dei richiedenti asilo segnalati era la Nigeria, mentre nel 2019 è stato El Salvador (Tabella 13).

Tabella 12 - *Numero di segnalazioni alla Prefettura per l'attivazione delle misure di accoglienza da parte degli sportelli rifugiati del Comune di Brescia e accoglimenti delle richieste, anni 2018-2019*

Anno	Sportello	Segnalazioni alla Prefettura per attivazione accoglienza			Richieste accoglienza CAS accolte dalla Prefettura		
		M	F	Tot	M	F	Tot
2018	P. Repubblica	12	9	21	6	9	15
	Via Saffi (sett-dic. 2018)	9	0	9	2	0	2
2019	Entrambi sportelli	13	9	22	6	8	14

Fonte: Comune di Brescia

Per quanto riguarda invece le richieste di inserimento nel sistema SPRAR./SIPROIMI, i dati sono disponibili per entrambi gli sportelli per l'anno 2019, mentre per il 2018 sono disponibili solo per lo sportello di Piazzale Repubblica (Tabella 14). Nel corso del 2018 lo sportello di Piazzale Repubblica ha ricevuto 18 richieste di inserimento nel sistema SPRAR./SIPROIMI, tutte da parte di uomini provenienti da Paesi dell'Africa Occidentale, e la maggior parte dei quali erano titolari di protezione umanitaria. Nel 2019 invece le richieste sono state 14, di cui 8 uomi-

ni e 6 donne. Per i titolari di protezione internazionale, la richiesta era stata accolta, mentre i 6 titolari di protezione umanitaria, non potendo più fare richiesta di inserimento a seguito dell'entrata in vigore del D.L. 113/2018, sono stati orientati verso altre tipologie di accoglienza (dormitori, help center).

Tabella 13 - *Nazionalità dei richiedenti asilo segnalati alla Prefettura per l'attivazione delle misure di accoglienza da parte degli sportelli rifugiati del Comune di Brescia nel 2019*

2019			
<i>Nazionalità</i>	<i>M</i>	<i>F</i>	<i>Tot</i>
El Salvador	3	2	5
Pakistan	3	1	4
Nigeria		3	3
Afghanistan	1	2	3
Senegal	2		2
Costa d'Avorio	2		2
Gambia	1		1
Cuba	1		1
India		1	1
<i>Totale</i>	<i>13</i>	<i>9</i>	<i>22</i>

Fonte: Comune di Brescia

Tabella 14 - *Richieste di inserimento nel sistema SPRAR/SIPROIMI pervenute agli sportelli rifugiati del Comune di Brescia nel 2018 e 2019. Valori assoluti e suddivisione per tipologia e genere.*

<i>Anno</i>	<i>Sportello</i>	<i>Richieste di inserimento nel sistema SPRAR/SIPROIMI Totali</i>			<i>Titolari di protezione umanitaria</i>			<i>Titolari di protezione sussidiaria</i>	<i>Titolari di asilo politico</i>
		<i>M</i>	<i>F</i>	<i>Tot</i>	<i>M</i>	<i>F</i>	<i>Tot</i>	<i>Tot</i>	<i>Tot</i>
2018	P. Repubblica	18	0	18	n.d.	n.d.	10	n.d.	n.d.
2019	P. Repubblica	8	6	14	4	2	6	0	8
	Via Saffi	66	6	72	n.d.	n.d.	9*	34	29

* I 9 casi indicati per l'anno 2019 presso lo sportello di Via Saffi erano titolari di un permesso per casi speciali (ex protezione umanitaria).

Fonte: Comune di Brescia

Per quanto riguarda invece le richieste pervenute allo sportello di Via Saffi, nel 2019 sono state numericamente molto superiori a quelle pervenute in Piazzale Repubblica: 72 richieste, di cui la grande maggioranza uomini (66, pari al 92%). Di questi, la maggior parte (63, pari all'87%) erano titolari di protezione internazionale (34 in possesso di un permesso per protezione sussidiaria e 29 per asilo), mentre 9 titolari di un permesso per casi speciali (ex- protezione umanitaria) che anche in questo caso sono stati orientati verso altre tipologie di accoglienza.

Per quanto riguarda le nazionalità dei titolari di permesso che hanno fatto richiesta di inserimento nel sistema SPRAR/SIPROIMI, nel 2018 (per i soli accessi allo sportello di Piazzale Repubblica), la maggior parte erano di origine gambiana (8) e nigeriana (7). Nel 2019 (Tabella 15), per lo sportello di Piazzale Repubblica la nazionalità prevalente è stata quella nigeriana (9 persone, 5 uomini e 4 donne, su 14 richieste in totale), seguita da quella congolese (2 donne), mentre nel caso degli accessi allo sportello di Via Saffi c'è stato un elevato numero di cittadini somali (31 su 72, corrispondenti al 43% del totale, tutti uomini), seguiti da nigeriani (14, corrispondenti al 20%, di cui 10 uomini) e pakistani (12, che rappresentano il 12%, anche in questo caso tutti uomini).

Tabella 15 - *Nazionalità relative alle richieste di inserimento nel sistema SPRAR/SIPROIMI pervenute agli sportelli rifugiati del Comune di Brescia nel 2019*

<i>Sportello di Piazzale Repubblica 2019</i>				<i>Sportello di Via Saffi 2019</i>			
<i>Nazionalità</i>	<i>M</i>	<i>F</i>	<i>Tot</i>	<i>Nazionalità</i>	<i>M</i>	<i>F</i>	<i>Tot</i>
Nigeria	5	4	9	Somalia	31		31
Congo		2	2	Nigeria	10	4	14
Gambia	1		1	Pakistan	12		12
Liberia	1		1	Gambia	3	1	4
Pakistan	1		1	Guinea	4		4
<i>Totale</i>	<i>8</i>	<i>6</i>	<i>14</i>	Camerun	1	1	2
				Senegal	2		2
				Sierra Leone	1		1
				Guinea Bissau	1		1
				Costa d'Avorio	1		1
				<i>Totale</i>	<i>66</i>	<i>6</i>	<i>72</i>

Fonte: Comune di Brescia

3.2. Gli sportelli rifugiati del Comune di Brescia – le capacità di risposta

Lo sportello di Via Saffi⁷ gestisce tutte le pratiche amministrative e burocratiche per i richiedenti asilo e titolari di protezione. Questo servizio si basa su un sistema di prenotazione degli appuntamenti in Questura attraverso il *Cupa-project*⁸, l'utente viene poi orientato per le varie pratiche e servizi amministrativi, nonché verso studi legali nel caso di dinieghi e ricorsi. Il servizio si avvale anche di mediatori a chiamata per le lingue: inglese, francese, portoghese, spagnolo, a cui si aggiunge il wolof per cittadini del Senegal.

Gli orari di apertura dello sportello sono ben distribuiti nei diversi giorni della settimana. Agli orari di front office (apertura regolare al pubblico) si uniscono altre ore di lavoro in back office, che vengono utilizzate per colloqui particolari con gli utenti, o per la preparazione di documenti per richiedenti asilo che necessitano la presenza di un mediatore.

Durante la pandemia da Covid-19 l'ufficio è rimasto chiuso, mentre dopo la riapertura si è proceduto, a differenza degli altri sportelli, senza appuntamenti, con le accortezze e le precauzioni sanitarie adeguate: si è optato per questa soluzione poiché la tipologia di utenti che usufruiscono dello sportello (richiedenti asilo spesso appena arrivati in Italia e sprovvisti di un adeguato supporto), avrebbe reso molto difficile organizzare gli incontri su appuntamento. Inizialmente gli operatori aveva-

⁷ Lo sportello rifugiati di Via Saffi è gestito in collaborazione tra diverse cooperative. Fino al novembre 2020 i tre enti gestori erano l'associazione ADL Zavidovici e le cooperative K-Pax e Tempo Libero. A fine ottobre 2020 il referente della Cooperativa Tempo Libero ha cambiato lavoro e al suo posto è subentrato un operatore di K-Pax. Al momento delle interviste (settembre 2020) il referente della Cooperativa Tempo Libero era Douda Sall, mentre la referente di K-Pax era Rosanna Sudati e la referente di ADL è Eleonora Miserendino. In questa sezione sono riportate in maniera riassuntiva le considerazioni svolte in sede di colloquio da Rosanna Sudati e Douda Sall.

⁸ Il *Cupa-project* è un portale che consente di prenotare un appuntamento presso l'Ufficio Immigrazione per il rilascio/rinnovo dei permessi di soggiorno in formato cartaceo ed elettronico per i quali non è prevista la presentazione dell'istanza tramite Kit Postale. Nel 2018 e 2019 tale servizio era attivo solo per i permessi di soggiorno del settore Protezione Internazionale (tutte le pratiche per il permesso di soggiorno per asilo politico e il rilascio/rinnovo del documento di viaggio per rifugiati/apolidi). Da giugno 2020 è stato attivato anche per altre tipologie di permessi (es. Carta di Soggiorno per familiare di cittadino italiano o cittadino U.E., permesso di soggiorno per minore età, per affidamento...). Dal 20 novembre sono incluse anche le pratiche per rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno per assistenza minori - Art. 31, comma 3 D.Lgs. 286/98.

no pensato di poter usufruire del servizio volontari per contingentare gli ingressi, ma la situazione non è stata tale da richiedere questo tipo di servizio, e l'eventuale presenza di molti utenti contemporaneamente è stata ben gestita con le risorse umane già presenti.

Con la seconda ondata della pandemia da Covid-19, molti colloqui si svolgono su Meet sul sito di K-Pax, ma si tratta chiaramente di una modalità non adeguata per tutti. Anzi, per la maggior parte occorre comunque un colloquio coordinato con mediatori linguistici e culturali, poiché gli utenti che normalmente accedono allo sportello non hanno le competenze linguistiche o tecnologiche per gestirlo in autonomia. Per i nuovi arrivati, la cui lingua non rientra tra quelle già coperte dagli operatori dello sportello, l'ufficio si avvale di un servizio di mediazione telefonica (Help voice). Per quanto riguarda il servizio di mediatori, lo sportello si è avvalso fino al 2020 della cooperativa Tempo Libero. Per il 2021 verrà stipulata una convenzione con ADL per il servizio di mediazione.

Per quanto riguarda le tipologie di pratiche che vengono attivate presso lo sportello, la maggior parte riguarda le richieste di asilo in tutte le fasi dell'iter, le domande reiteranti, le conversioni del permesso di soggiorno per motivi umanitari a permesso di lavoro o altre motivazioni (esempio famiglia), le richieste e i rinnovi del documento/titolo di viaggio⁹ e le richieste di inserimento ai progetti SPRAR. Secondo gli sportellisti il flusso di persone che accedono allo sportello è di circa 40 alla settimana, e si tratta prevalentemente uomini (ma sembra crescere il numero di donne, soprattutto nigeriane).

Nel corso del 2019-20 le richieste di asilo sono gradualmente diminuite, ma al tempo stesso si è notato un incremento dei casi Dublino, cioè rifugiati che hanno presentato domanda di asilo in un paese, poi si sono spostati e presentato domanda in un altro paese, e sono ora in attesa della determinazione dello Stato competente alla presa in carico della loro domanda. In molti casi si è trattato di uomini, molti dei quali pakistani e nigeriani, provenienti dalla Germania.

Gli operatori dello sportello segnalano che nel 2019 il numero di ri-

⁹ In base all'articolo 28 della Convenzione di Ginevra, ai rifugiati e ai beneficiari di protezione sussidiaria (per questi ultimi solamente in presenza di fondati motivi che impediscano di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del proprio paese) viene rilasciato un documento/titolo di viaggio che è equipollente al passaporto del Paese di cittadinanza e consente al titolare di circolare liberamente all'interno degli Stati europei dell'Area Schengen e nei territori degli altri Stati, limitatamente a quelli in cui è in vigore la Convenzione di Ginevra per lo status di rifugiato (art. 24 del D.Lgs. 251/2007, che recepisce l'art. 25 della direttiva 2004/83/CE). Il suddetto documento/titolo di viaggio viene rilasciato dalla Questura territorialmente competente al rilascio del titolo di soggiorno.

conoscimenti è calato, anche a seguito al decreto di provenienza da paesi di origine ‘sicura’¹⁰, che ha richiesto una produzione di documenti molto più massiccia per dimostrare la veridicità della richiesta (es. per chi proviene dal Senegal, che non è più considerato un paese insicuro). Contemporaneamente si è assistito ad un elevato numero di conversioni da permesso per motivi umanitari a permesso per lavoro. Per la conversione non ci sono limiti particolari (es. reddito), ma in alcuni casi la procedura è resa complicata dalla impossibilità di allegare il passaporto del paese di origine. Alcune ambasciate, infatti, (es. la Guinea che ha consolato itinerante) non rilasciano il passaporto, quindi in quel caso l’utente deve tornare nel paese di origine (se possibile) e attendere il rilascio del passaporto con costi e tempi non sempre accettabili. In altri casi invece la procedura è molto facilitata da consolati che rilasciano il passaporto (es. consolato pakistano a Milano).

A partire da agosto 2019 si è verificato l’accesso allo sportello da parte di molti giovani somali, che avevano fatto domanda di protezione sussidiaria in un’altra regione (e dove erano stati inseriti in progetti SPRAR locali) e che poi si sono spostati sul territorio di Brescia, presentando richiesta per essere inseriti nella rete SPRAR bresciana, come anche confermato dai dati nel paragrafo 3.1. Come riferito dagli operatori degli sportelli, i richiedenti asilo o titolari di protezione di origine somala raramente sono senza fissa dimora, poiché hanno reti di conoscenti o parenti sul territorio, in grado di supportarli.

La tipologia di utenti che si sono presentati nel corso del 2020 è molto variegata. Nei mesi da agosto a ottobre si sono presentati circa 13 utenti (richiedenti e alcuni già titolari), con vari livelli di autonomia nelle varie tipologie di accoglienza. Anche le caratteristiche socio-demografiche sono state molto eterogenee, con la presenza di nuclei familiari, di diversa provenienza geografica, anche monoparentali (es. ragazze nigeriane con figli). Gli sportellisti hanno riferito anche della consistenza del problema alloggiativo: ci sono alcuni richiedenti asilo che non hanno fissa dimora, a causa dei tempi burocratici che intercorrono tra l’arrivo in Italia e la formalizzazione della domanda e che vengono quindi reindirizzati a dormitori e all’Help Center. Tuttavia, questa percentuale non è molto elevata. Molto più elevata è la percentuale di utenti che, sebbene non siano senza dimora, vivono comunque in condizione pre-

¹⁰ Oltre alle modifiche precedentemente descritte, il decreto sicurezza, convertito in Legge 132/2018, ha introdotto una ulteriore modifica volta a contrastare l’abuso della richiesta di protezione. Il decreto ha infatti esercitato la facoltà prevista dal diritto dell’Unione Europea di ricorrere alla nozione di «Paese di origine sicura» (inclusi nell’art. 2-bis decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25) in sede di esame delle domande di protezione internazionale.

carie, spostandosi da un amico ad un altro, e senza un adeguato supporto sanitario.

Rispetto allo sportello di Via Saffi che ha visto l'accesso soprattutto di già titolari (nel 2019 i richiedenti asilo sono stati il 23% degli utenti totali), lo sportello di Piazzale Repubblica ha visto un afflusso maggiore di richiedenti asilo (sempre nel 2019 quasi il 70% degli utenti sono stati richiedenti asilo). Lo sportello è gestito direttamente dal Comune di Brescia, nella persona di Silvia Bianchi, operatrice presente dal 2015. Dal colloquio con gli sportellisti sono emerse le criticità che essi incontrano nel fornire risposta ai bisogni degli utenti, nonché una panoramica sull'andamento della situazione dopo l'inizio della pandemia da Covid-19.

La tipologia di utenti dello sportello si è diversificata col tempo, in particolare si è assistito a un progressivo incremento di donne richiedenti asilo, soprattutto di origine nigeriana, che arrivano allo sportello attraverso il passaparola. La Nigeria negli ultimi 3-4 anni infatti ha visto una preponderante quota di donne richiedenti asilo. La condizione di queste donne è variegata: possono essere donne sole con esperienze di tratta (testimonianze e dati che risulta molto complesso rintracciare attraverso documenti) (IOM, 2020), oppure donne in nuclei familiari o sole con figli. Negli anni dal 2015 al 2020, comunque, sebbene la tipologia prevalente di utenti dello sportello sia stata quella maschile, è cresciuta la presa in carico delle donne e dei relativi nuclei familiari. Inoltre, le strutture ricettive di prima accoglienza sul territorio sono sempre state piuttosto limitate (anche se negli ultimi due anni la situazione è migliorata, ad esempio con l'incremento dell'offerta del 'Piano freddo'¹¹), determinando quindi un ulteriore aggravio di situazioni già molto fragili.

Un tema forte emerso in questi ultimi anni, e collegato all'incremento delle richieste di asilo da parte di donne, è il desiderio della libertà individuale: in alcuni casi si tratta di persone in fuga da guerre e che hanno già riportato danni generalizzati; in altri casi si tratta di fuga da ma-

¹¹ Il 'Piano freddo' è un servizio che, da oltre 10 anni, viene attivato dall'amministrazione comunale tra novembre e aprile a favore di persone senza fissa dimora e in situazioni di marginalità, con l'intenzione di fornire loro un appoggio concreto durante il periodo invernale. Viene garantita accoglienza notturna, un pasto serale, la possibilità di lavarsi e la colazione mattutina in un luogo che permette loro di riposarsi in contesti adeguati e puliti, trovando un sollievo seppur temporaneo dalla strada. Dal 2018 è stata ampliata l'offerta disponibile e ad oggi la città di Brescia conta nell'insieme 102 posti disponibili. Negli ultimi due anni il 60% circa degli utenti era di nazionalità straniera. Cfr. <https://www.comune.brescia.it/news/2020/febbraio/Pagine/Piano-freddo.aspx>.

trimoni forzati, persecuzioni per matrimoni per scelta e ricerca di protezione per le proprie figlie da pratiche di mutilazioni genitali ecc.. In tutti questi casi la Commissione Territoriale ha concesso la protezione internazionale o sussidiaria. Le nazionalità prevalenti dei titolari di protezione sono Ucraina, Guinea Conakry, Nigeria e Pakistan, dove sono presenti guerre, instabilità politica e forti restrizioni della libertà personale.

Dopo la pandemia da Covid-19 la sede fisica dello sportello è stata chiusa e si è proceduto a erogare il servizio solo tramite *smart working*: l'accesso al servizio è stato ri-organizzato via telefono o via mail. Durante le prime settimane di lockdown, la referente aveva proceduto a gestire le pratiche, seguire gli utenti e non perdere il contatto con loro, fino a che il Comune di Brescia ha introdotto l'obbligo di trasferimento di chiamata dall'ufficio al telefono di servizio o personale. Con l'organizzazione del lavoro remoto sono emerse diverse criticità. In primo luogo si è verificata una riduzione degli accessi allo sportello per le naturali difficoltà comunicative di utenti da poco arrivati in Italia. Il lavoro con gli utenti – interamente da remoto - si è notevolmente complicato per le difficoltà di farsi capire senza poter interagire di persona, dovendo spesso ripetere le indicazioni senza trovare riscontro presso l'utente. Questo problema è in parte stato arginato grazie all'impiego di mediatori linguistico-culturali per le telefonate.

Inoltre, mentre in ufficio l'incontro avveniva in un contesto protetto e sicuro per il richiedente, queste condizioni ora non sono più garantite poiché l'operatore dello sportello non può avere informazioni circa il contesto in cui si trovano gli utenti durante la chiamata (se la chiamata avviene all'esterno, la referente chiede ad esempio di descrivere o far vedere cosa c'è intorno, assicurandosi che la persona possa parlare indisturbata, anche se sovente non è così); è capitato che spesso le donne interrompessero la conversazione o si trovassero in condizione abitative precarie e non riuscissero a gestire serenamente la conversazione con l'operatore. Un terzo elemento di difficoltà è legato all'accompagnamento a distanza nello svolgimento degli adempimenti burocratici (es. chiedere di fotografare un documento per poi verificare che sia corretto o determinare cosa occorre per ultimare la pratica, ecc.). Un ultimo elemento è rappresentato dalla vulnerabilità di tipo psicologico o sanitario di alcuni utenti: alla già complessa situazione comunicativa si aggiunge la difficoltà di trattare argomenti sensibili (stati d'animo, sintomi ecc.) e fornire spiegazioni a distanza in una lingua straniera e con la mediazione di un dispositivo telefonico o digitale.

Per comprendere meglio l'impatto della riconfigurazione del lavoro di sportello a seguito del lockdown, occorre ricordare che la maggior parte dei richiedenti asilo che si rivolgono allo sportello sono arrivati in Italia da poco (persone appena sbarcate, o comunque arrivate sul terri-

torio a seguito di viaggi lunghi e pericolosi, con esperienze di perdita, sofferenza e lutto alle spalle), quindi conservano ancora un ricordo vivido del viaggio e delle ragioni della fuga. Gli operatori dello sportello svolgono un importante lavoro di ascolto e di ricostruzione delle storie personali (l'esperienza migratoria solitamente viene presentata in modo non lineare, dato l'insieme di tutti gli elementi che hanno determinato la fuga e il dolore). Questo lavoro di ascolto e di contatto profondo con il soggetto migrante, che è fortemente emotivo, è altresì fondamentale per rassicurare la persona nel suo percorso sia dal punto di vista emotivo (influisce sull'autostima), sia riguardo la costruzione di un rapporto di fiducia perché l'operatore deve garantire la segretezza di ciò che viene raccontato e proteggere il soggetto da eventuali rischi di persecuzione. Nel caso delle persone analfabete poi questo lavoro diventa ancora più lungo e complesso. Pertanto, l'organizzazione del lavoro di sportello a distanza ha molto influito sul rapporto personale tra operatore e utente, complicando le condizioni per instaurare un rapporto di fiducia, soprattutto nei casi in cui vengono condivise storie e trascorsi personali molto dolorosi.

Riguardo alla funzionalità complessiva dello sportello, il servizio si relaziona con enti e istituzioni sul territorio per il supporto alla persona. Oltre alla Questura, per il formale disbrigo delle pratiche, altri servizi coinvolti sono quello di supporto psicologico, il progetto *Start. 2.0* per la tutela della salute¹², il coordinamento con i consultori cittadini e infine uno stretto rapporto con le scuole, per l'inserimento di minori in ambito scolastico e, nel caso di difficoltà a livello scolastico, un protocollo di collaborazione continuativa già in essere con alcuni istituti.

3.3. Gli sportelli gestiti da enti di terzo settore – la domanda e le capacità di risposta

I sei sportelli gestiti da enti di terzo settore, accreditati dal Comune di Brescia per svolgere un lavoro di supporto nell'intero territorio provin-

¹² Il progetto *Start 2.0* (Servizi socio-sanitari trasversali di accoglienza per richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale 2.0) è stato promosso dall'ASST Spedali civili, capofila, in sinergia con l'associazione Adl Zavidovici Onlus, la cooperativa La Vela, l'IRCCS Fatebenefratelli e la Fondazione Ismu di Milano; il progetto è finanziato con i fondi FAMI (Fondo asilo migrazioni integrazione), dal Ministero dell'Interno e dall'Unione Europea, nel periodo settembre 2018-settembre 2021. Gli obiettivi sono la tutela della salute degli immigrati e la tutela della salute della cittadinanza fra cui vivono, riduzione dei costi, diminuzione degli accessi al Pronto soccorso, battaglia alla clandestinità sanitaria (<https://www.ismu.org/progetto-start-servizi-socio-sanitari-trasversali-di-accoglienza-per-richiedenti-asilo-e-titolari-di-protezione-internazionale-2-0/>).

ciali, gestiscono pratiche amministrative per conto di cittadini stranieri (richieste per rilasci e rinnovi di permessi/carta di soggiorno, cittadinanza, assistenza per rapporti con enti e istituzioni - ad esempio il comune per richieste di idoneità alloggiativa, documenti di identità, ecc.), ma non hanno il mandato per gestire direttamente l'intera pratica dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione. In linea generale, quindi, questi utenti vengono reindirizzati agli sportelli del Comune di Brescia. Tuttavia, negli ultimi anni, con l'arrivo di personale formato e in numero adeguato ai bisogni del servizio, gli sportelli accreditati si sono via via strutturati meglio per poter soddisfare le richieste di questi utenti. Si sono rivelati efficaci per il disbrigo di pratiche di richiesta di protezione internazionale, oppure di conversione del permesso di soggiorno per protezione umanitaria in motivi di lavoro, o di erogare un servizio di orientamento legale¹³.

I vari sportelli hanno giorni e orari di funzionamento diversi, che possono influire sul volume di utenti che vi accedono (Tabella 16). Procediamo all'illustrazione dettagliata delle attività di ogni sportello accreditato.

A - UFFICIO IMMIGRATI CGIL - Via Fratelli Folonari 20 Brescia

L'ufficio immigrati della CGIL di Brescia è la struttura della Camera del Lavoro di Brescia che si occupa in maniera specifica delle problematiche dei cittadini stranieri. L'ufficio svolge attività di consulenza sulle norme vigenti in materia di immigrazione, assistenza nelle pratiche burocratiche relative all'ingresso e alla permanenza in Italia dei cittadini stranieri (visti Shengen, permessi e carte di soggiorno, ricongiungimenti familiari, ecc.), assistenza nella presentazione della domanda di cittadinanza, orientamento ed eventuale accompagnamento ai vari servizi del territorio, favorendo l'inserimento sociale e lavorativo. Nel capoluogo la localizzazione dello sportello, in zona stazione, così come l'apertura tutti i giorni, favoriscono l'accesso di moltissimi utenti.

Le altre sedi dell'ufficio immigrati CGIL, in provincia di Brescia, sono a Gardone Val Trompia, Nave, Villa Carcina, Montichiari, Rovato, Palazzolo, Ospitaletto, Manerbio, Ghedi, Gavardo, Vestone, Vobarno, Desenzano e Chiari. Questi sportelli sono aperti mediamente due volte a settimana.

¹³ Di norma, le richieste che giungono a questi sportelli vengono raccolte e indirizzate agli organi competenti (Questura, Comune, ecc.), anche se i dati relativi agli utenti non vengono registrati in maniera sistematica. Pertanto, per approfondire le caratteristiche dell'attività e dell'utenza anche per questi sportelli è stato necessario realizzare alcuni colloqui informativi agli operatori nel periodo settembre - dicembre 2020.

Tabella 16 - Giorni e orari di funzionamento degli sportelli accreditati e dei due sportelli comunali. Nel caso degli sportelli accreditati, sono indicati solo giorni e orari di funzionamento degli Uffici Immigrati o relativi ai servizi dedicati agli stranieri.

<i>Sportello</i>	<i>Lunedì</i>	<i>Martedì</i>	<i>Mercoledì</i>	<i>Giovedì</i>	<i>Venerdì</i>	<i>Sabato</i>
Ufficio immigrati CGIL	9.00-12.30 14.00-17.30	14.00-18.00	9.00-13.00	9.00-12.30 14.00-17.30	9.00-12.30	9.00-11.30
Ufficio Immigrati UIL	14.00-18.00	14.00-18.00	9.00-12.00 14.00-18.00	14.00-18.00		9.00-12.00
ANOLF CISL	9.00-12.00 14.00-17.00	9.00-12.00 14.00-17.00	9.00-12.00 14.00-17.00	9.00-12.00 14.00-17.00	9.00-12.00 14.00-17.00	9.00-11.30
ACLI		8.30-12.00	8.30-12.00 14.00-16.30	8.30-12.00		
Centro Migranti	13.30-17.30	8.30-12.30	13.30-17.30	8.30-12.30	13.30-17.30	
Movimento Cristiano Lavoratori	8.30-12.00	13.00-16.00		8.30-12.00		
Sportello rifugiati Piazzale Repubblica	9.00-12.30			14.00-15.30		
Sportello rifugiati Via Saffi	9.00-12.30	9.00-11.00 14.00-16.30	9.00-11.30 14.00-15.00	14.00-16.30		

Fonte: Siti web degli sportelli e interviste

Per quanto riguarda lo sportello di Brescia, fino al 2018 erano presenti due servizi distinti: lo *sportello migranti*, che gestiva le pratiche legate ai permessi di soggiorno per motivi familiari, cittadinanza, ecc.; lo *sportello per i richiedenti asilo*, situato in un ufficio poco distante dalla sede di Via Folonari. Dal 2019 invece tutte le richieste pervengono all'ufficio migranti, il cui referente è Driss Enniya. Nell'ufficio di Brescia sono presenti 3 operatori, di cui due a tempo pieno e una part-time. Negli altri uffici sono presenti invece delegati volontari a cui viene generalmente corrisposto un rimborso chilometrico. Gli operatori evadono tutte le pratiche e supportano le richieste dei vari utenti sulla base di esperienze apprese lavorando nell'ufficio stesso, solitamente prima come volontari o affiancando operatori più esperti. Purtroppo non viene fornita agli operatori di sportello, specialmente ai volontari, una formazione specifica sui temi dell'immigrazione: questa è evidenziata come una grave mancanza da parte del referente dello sportello.

Le richieste che vengono rivolte agli sportelli accreditati sono in larga misura relative a rinnovi dei permessi di soggiorno, rilascio della carta di soggiorno, procedure per la acquisizione della cittadinanza. La CGIL ha inoltre in essere una convenzione con il Comune di Brescia per lo svolgimento delle pratiche relative all'idoneità alloggiativa e alla carta di identità.

Per quanto riguarda le richieste di asilo, l'ufficio CGIL segue le pratiche per tutto l'iter, dalla prima richiesta (C3) alle fasi successive, indirizzando a consulenti legali nel caso di ricorsi dopo il diniego della Commissione Territoriale.

Gli accessi all'ufficio di Brescia sono sempre stati notevolmente superiori a quelli degli altri uffici CGIL sia in provincia sia in altre realtà nel capoluogo. Le motivazioni sono legate soprattutto alla centralità dell'ufficio e alla vicinanza alla stazione, agli orari di apertura (tutti i giorni e due volte a settimana sia mattina che pomeriggio), alla presenza di un servizio di ascolto e del referente stesso che, forte di una esperienza ventennale nel settore, rappresenta una figura di riferimento per molti immigrati sul territorio. Ciò è dimostrato anche dal fatto che molti utenti tornano ad utilizzare il servizio negli anni anche in virtù del rapporto di fiducia che si stabilisce con il referente. Se inizialmente il servizio viene richiesto per se stessi, molti si appoggiano ad esso per richieste relative ad altri componenti della propria famiglia o a connazionali.

Riguardo al flusso di utenti, prima delle restrizioni per il Covid-19, si presentavano allo sportello anche più di 40 utenti al giorno; dopo il lockdown si riceve solo su appuntamento, con appuntamenti distanziati mediamente di mezz'ora, tenendo conto che alcune pratiche sono più veloci (richieste per asilo o rinnovi dei relativi permessi), mentre altre (ad esempio cittadinanze e ricongiungimenti familiari) richiedono più

tempo. Attualmente vengono accolte giornalmente circa 30 persone, tra le quali vi è circa il 20% di utenti che si reca allo sportello senza appuntamento (ed è prassi cercare di accoglierli comunque, nel rispetto delle norme di distanziamento).

Per quanto riguarda i richiedenti asilo, la maggior parte passa per l'Ufficio CGIL per poter prenotare l'appuntamento presso la Questura. La Questura di Brescia infatti da ottobre 2018 ha aderito al *Cupa-project*, mettendo a disposizione un'agenda elettronica che consente agli utenti di prenotare l'accesso allo sportello per la trattazione delle pratiche inerenti la richiesta di protezione internazionale.

Nell'ultimo anno il numero di richiedenti asilo che si sono serviti dello sportello è diminuito parecchio. Una motivazione potrebbe essere legata, secondo il referente, alla recente comparsa di agenzie private che offrono servizi di disbrigo pratiche agli stranieri, soprattutto nella zona di Via Milano, sovente con la falsa promessa di assicurare l'ottenimento del permesso di soggiorno anche in mancanza di requisiti o dei documenti richiesti. La formazione e l'integrità professionale di queste agenzie in alcuni casi infatti non sono garantite.

Nel 2020, durante il periodo della sanatoria per lavoratori nei settori domestico e agricolo¹⁴ (1 luglio-15 agosto), l'afflusso dei richiedenti asilo è tuttavia aumentato (circa il 70% di tutte le pratiche di emersione trattate da CGIL sono state presentate da richiedenti asilo). Le procedure previste da questa sanatoria, infatti, hanno permesso anche ai richiedenti asilo (fossero essi nelle fasi iniziali di presentazione della domanda, o in attesa della risposta della Commissione Territoriale o in fase di ricorso) di poter presentare domanda per l'emersione e poi successivamente di poter scegliere quale pratica tenere aperta, in base alle tempistiche di ricevimento della risposta.

Normalmente, la percentuale di utenti che sono richiedenti asilo è comunque piuttosto bassa e i numeri, sommati a quelli che sono già titolari di protezione internazionale, nell'ultimo periodo corrispondono a circa il 30% degli utenti totali dello sportello. Andando a esaminare le tipologie di titolari, le motivazioni legate alla richiesta di assistenza allo sportello sono state diverse. Nel caso dei titolari di protezione umanitaria è stata soprattutto di conversione del permesso in motivi di lavoro (con anche un lavoro di sensibilizzazione su queste tematiche proprio da parte degli operatori), mentre per i titolari di protezione sussidiaria o asilo la motivazione principale è stata legata al rinnovo del permesso (sussidiaria) o al ricongiungimento familiare.

Le nazionalità prevalenti degli utenti richiedenti asilo/titolari di pro-

¹⁴ Articolo 103, comma 1, del Decreto legge n.34 del 19 maggio 2020.

tezione sono state: nigeriana, pakistana, senegalese (numerosi senegalesi si sono presentati durante il periodo della sanatoria), guineana, somala, etiopica, e in numero inferiore, afghana e siriana. Nel caso dei titolari di protezione umanitaria invece le nazionalità sono state molto diversificate. Per quanto riguarda il genere, a parte i richiedenti asilo provenienti dalla Nigeria (dove sono presenti sia uomini che donne), nella maggior parte degli altri paesi (come Pakistan, Senegal, Guinea) c'è una forte prevalenza maschile. Tra gli albanesi, figurano molte richieste di assistenza a minori non accompagnati, ma si sono verificati casi di dichiarazioni non adeguatamente supportate da fatti e testimonianze (ad es. il minore di fatto viene accompagnato allo sportello da un parente, quindi non si può farlo riconoscere come MSNA) per cui le pratiche possono essere molto lunghe e complicate in questi casi.

Per le motivazioni descritte sopra (centralità e orari dell'ufficio, organizzazione dei servizi) e per l'utilizzo di mezzi quali volantini informativi in diverse lingue e la collaborazione con il Comune per servizi di varia natura (ad es. le elezioni dei Consigli di quartiere nel 2018, in cui hanno potuto votare anche i residenti stranieri), il numero giornaliero di utenti dell'Ufficio stranieri CGIL è sempre rimasto elevato, prima e dopo la Legge 132: il calo di accessi che si è verificato nel 2020 è dovuto quindi alle restrizioni del servizio legate alla pandemia da Covid-19, e non direttamente agli effetti dell'entrata in vigore della legge.

B - UFFICIO STRANIERI UIL - Viale Italia 8/d Brescia

L'Ufficio Stranieri della UIL ha la sede principale a Brescia e due sedi decentrate a Chiari e a Villanuova. L'ufficio offre consulenza per il disbrigo di pratiche relative a rilascio, rinnovo, aggiornamento del permesso o della carta di soggiorno, richieste di ricongiungimento familiare, richieste di cittadinanza italiana. Inoltre, come per gli altri sportelli, fornisce supporto e assistenza per i rapporti con le istituzioni (ad esempio con il Comune di Brescia per le pratiche amministrative), così come svolge attività di promozione e integrazione sul territorio per i cittadini stranieri.

L'attività dello sportello è aumentata negli ultimi due anni, grazie ad alcuni cambiamenti introdotti a partire dal 2018. In particolare, con l'arrivo dell'attuale coordinatore, Alessandro Pavoni, ex responsabile dell'Ufficio Asilo della Questura di Brescia, è stato aggiunto (al mercoledì mattina) un servizio di consulenza sulla normativa sull'immigrazione. Questo servizio si è rivelato molto utile a tutti gli stranieri che necessitano di consultare le proprie pratiche presso la Questura: l'accesso agli atti, infatti, non è agevole per stranieri che non dispongono di sufficiente competenza linguistica o mezzi tecnologici adeguati. Questo vale so-

prattutto nel caso di dinieghi di permessi di soggiorno, o nei casi di avvio di procedimenti per la revoca o la sospensione del permesso, che risultano particolarmente complessi per l'utente, o nel caso si debba integrare con particolare documentazione presso gli uffici competenti (Questura o Prefettura nel caso di richieste di cittadinanze o ricongiungimenti). Se la revoca invece è legata a una causa penale, allora l'utente viene reindirizzato al consulente legale UIL. A partire dal gennaio 2020, inoltre, è stata stipulata una convenzione con uno studio legale, che prevede uno sconto del 25% del compenso a carico dei soggetti stranieri, previa iscrizione annuale al sindacato UIL.

L'apertura dello sportello al sabato mattina vede un flusso più elevato di utenti lavoratori.

Allo sportello di Brescia attualmente lavorano 3 operatori: il responsabile che si occupa della parte burocratica (ad esempio, pratiche di accesso a pubblica amministrazione) e della consulenza normativa; e due operatori che si occupano di permessi di soggiorno, rilasci e rinnovi. Nello specifico, un operatore segue le pratiche relative alla richiesta di cittadinanza, mentre l'altro quelle relative ai ricongiungimenti familiari. Al momento non sono presenti volontari. Tutti e tre gli operatori, secondo il protocollo di intesa con il Comune in vigore da diversi anni, sono dotati di un PC in collegamento diretto con gli uffici comunali per formalizzare gli appuntamenti per la carta di identità o per la richiesta della residenza o l'idoneità alloggiativa. Inoltre il servizio consente, da parte degli operatori, la compilazione della scheda anagrafica del destinatario del servizio del Comune, solo per i residenti o domiciliati a Brescia e appartenenti a varie categorie di rinnovi di permessi (ad esclusione dei richiedenti asilo); questo passaggio di informazioni tra UIL e Comune di Brescia, infatti, è un raccordo istituito all'interno di un progetto FAMI¹⁵ per il monitoraggio delle pratiche, che però non comprende quelle relative alla protezione internazionale. Nel 2019, la UIL ha integrato nell'attività di sportello anche alcuni corsisti stranieri in stage per il Corso di Perfezionamento in Mediatore europeo per l'intercultura presso l'Università Cattolica di Brescia¹⁶.

Per quanto riguarda la formazione degli operatori di sportello, non sono previsti corsi di formazione specifici. I due operatori, che hanno lunga esperienza sul campo (uno dei due è stato il primo ad apri-

¹⁵ La rete degli sportelli per cittadini di Paesi Terzi coordinati dal Comune partecipa al progetto FAMI-LAB'IMPACT (all'interno dei progetti attuati con il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020) che interviene con un cofinanziamento per il periodo 2019-2020.

¹⁶ Cfr. le informazioni su questo corso, in <https://bresciagiovani.it/un-corso-di-perfezionamento-per-mediatore-europeo-per-lintercultura/> consultato il 15.12.2020.

re l'Ufficio Stranieri alla fine degli anni '80), hanno acquisito gradualmente le competenze tecniche sui temi legati all'immigrazione, con aggiornamenti continui a livello individuale. Dal 2018 l'attuale coordinatore, avendo lavorato a lungo in Questura, ha accresciuto l'efficacia dello sportello nella gestione delle pratiche per i richiedenti asilo e i titolari di protezione. Nel corso del 2020, la UIL ha tenuto dei corsi di aggiornamento presso le sedi decentrate di Chiari e Villanuova su come gestire le pratiche legate all'ultima sanatoria.

Come per tutti gli sportelli, anche la UIL, dopo la prima chiusura dovuta alla pandemia da Covid-19, lavora solo su appuntamento. Attualmente si ricevono mediamente 30-35 utenti alla settimana. Durante il periodo dal 1 giugno al 15 agosto 2020, lo sportello ha visto un considerevole incremento degli accessi per le pratiche relative alla sanatoria, e ha evaso in totale più di 500 richieste.

Escludendo il periodo eccezionale della sanatoria 2020, si può indicare che di norma i richiedenti asilo sono relativamente pochi (sul complesso degli utenti che regolarmente accedono allo sportello): circa 6-8 al mese. I titolari di protezione umanitaria (che arrivano allo sportello per richiedere la conversione del permesso a motivi di lavoro) sono circa 3-4 al mese.

Volendosi focalizzare sui cambiamenti intervenuti a seguito della Legge 132, gli accessi di richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria si sono mantenuti abbastanza costanti nei primi mesi del 2019, poi hanno cominciato a diminuire, per il fatto che non vengono più rilasciati tali permessi e quelli ancora in vigore si stanno esaurendo (rispetto al periodo in cui si era verificato il picco di arrivo dei rifugiati, cioè il 2016/2017). Dopo l'entrata in vigore del D.L. 113, ci sono stati molti utenti, sia titolari di protezione umanitaria e richiedenti asilo, sia utenti in possesso di altri permessi di soggiorno, che hanno richiesto informazioni in merito ai cambiamenti del proprio permesso. Sensibile è stato anche l'aumento delle richieste di informazioni per quanto riguarda le nuove pratiche per la richiesta di cittadinanza, soprattutto per le problematiche legate all'incremento da 2 a 4 anni per attendere la risposta del Ministero dell'Interno a seguito della presentazione della domanda.

In generale, i richiedenti asilo si presentano allo sportello per il rilascio o rinnovo del permesso e vengono seguiti in tutto l'iter burocratico, inclusa la preparazione del colloquio con la Commissione Territoriale: un tema emerso dalle interviste con gli operatori è che molti dei richiedenti asilo, pur essendo ormai inseriti nel mercato del lavoro, a volte con contratto a tempo indeterminato, devono essere aiutati in particolare a far emergere il trascorso e le motivazioni per cui chiedono l'asilo (non tanto a narrare le condizioni di stabilità residenziale o lavorativa attuale), argomenti che ai fini della concessione della protezione so-

no fondamentali. Da qui il compito delicato che l'Ufficio svolge per dare ascolto e fare una consulenza efficace su questo tema.

Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore della Legge 132, è stato svolto da parte degli operatori un lavoro informativo per incentivare la conversione del permesso per motivi umanitari in permesso per motivi di lavoro; l'attività si è svolta grazie anche alla pubblicazione di volantini in diverse lingue, e successivo passaparola tra i titolari stessi.

Per quanto riguarda le caratteristiche socio-demografiche dei richiedenti asilo, negli anni antecedenti l'entrata in vigore della legge, si trattava soprattutto di giovani uomini (18-35 anni) provenienti da paesi del Nord Africa o dell'Africa occidentale, entrati in Italia tra il 2014 e il 2017, con il permesso in scadenza e per varie ragioni usciti dal circuito dell'accoglienza (CAS o SPRAR) che hanno richiesto il supporto dell'Ufficio. Successivamente sono arrivati cittadini provenienti da paesi non africani e recentemente l'Ufficio ha visto numeri importanti di cittadini di nazionalità peruviana e ucraina, residenti in ospitalità privata, che vengono seguiti per tutto l'iter, dalla presentazione della domanda fino al ricorso.

Il supporto continuativo che viene offerto da questo sportello, su temi fondamentali quali il permesso di soggiorno, la cittadinanza e l'integrazione nel nuovo territorio per sé, determina anche la costruzione di un rapporto di fiducia tra l'utente e l'operatore dello sportello, che a sua volta innesca un percorso di ritorno all'Ufficio per il disbrigo di pratiche per altri familiari.

Riguardo ai tempi di risposta, richiesti per il disbrigo delle pratiche, essi sono molto variabili, con tempistiche veloci se si tratta di prenotazione di appuntamento presso la Questura attraverso il *Cupa-project*, oppure più rallentate per pratiche di ricongiungimenti e di cittadinanza, che richiedono una documentazione più complessa. I tempi di risposta dipendono anche dall'utente e il suo grado di comprensione delle procedure: per gli stranieri residenti sul territorio da più anni, il disbrigo di pratiche anche complesse può concludersi in 1-2 incontri, mentre gli stranieri neo-arrivati, o poco avvezzi alle procedure e al linguaggio burocratico, devono tornare anche 3-4 volte per poter consegnare tutta la documentazione corretta necessaria a inoltrare la pratica.

C - SPORTELLO IMMIGRATI ANOLF – CISL - Via Altopiano d'Asiago
3 Brescia

L'ANOLF (Associazione Nazionale Oltre Le Frontiere) è un'associazione della CISL Brescia che offre servizi dedicati ai cittadini stranieri per il disbrigo di pratiche burocratiche relative a rilascio, rinnovo, aggiorna-

mento del permesso o della carta di soggiorno, richieste di cittadinanza, pratiche amministrative in convenzione con il Comune (carta di identità, iscrizione anagrafica, idoneità alloggiativa), oltre a fornire il servizio di appuntamento presso la Questura attraverso il *Cupa-project* per i richiedenti asilo/titolari di protezione. L'ANOLF ha come obiettivo generale quello di costruire una cultura dell'integrazione, della tolleranza e del rispetto e offre ascolto, informazioni e aiuti concreti senza discriminazione.

Oltre all'Ufficio situato nel capoluogo, sono poi presenti 11 uffici in varie città della provincia: Chiari, Darfo, Desenzano, Gardone Val Trompia, Iseo, Manerbio, Montichiari, Palazzolo, Rovato, Verolanuova e Vobarno. Lo sportello di Brescia è aperto tutti i giorni (sia mattina che pomeriggio), incluso il sabato mattina, offrendo quindi un ampio servizio per l'utenza. Le altre sedi sono aperte mediamente una volta la settimana. Nell'ufficio di Brescia è presente la responsabile Anina Baleta (in servizio da giugno 2020), coadiuvata da circa 12-13 volontari che si alternano nelle varie sedi, generalmente fissi su determinate sedi a seconda della rispettiva residenza. Per quanto riguarda la sede di Brescia, durante il primo lockdown (da marzo fino al 18 maggio 2020) il servizio era svolto completamente da remoto. Nei mesi successivi si è ricevuto solo su appuntamento, modalità che ha causato qualche problema tra gli utenti, non abituati a prenotare un appuntamento; infatti, vi sono ancora molti utenti che si presentano allo sportello senza appuntamento.

Rispetto alla formazione degli operatori, il lavoro di consulenza e informazione viene svolto con la professionalità appresa negli anni di lavoro ma non vengono fatti corsi di formazione specifici in modo regolare. ANOLF tuttavia provvede nel corso dell'anno ad organizzare momenti di confronto tra i dipendenti e i volontari sulle varie tematiche, oltre a continui aggiornamenti sulle normative e le rispettive indicazioni di attuazione¹⁷.

La responsabile attuale si è insediata in maniera strutturata presso l'ufficio di Brescia solo a giugno 2020. Per quanto di sua conoscenza, dopo l'entrata in vigore della Legge 132 ci sono stati molti utenti che hanno fatto richiesta di conversione del permesso da motivi umanitari a motivi di lavoro. Da giugno a ottobre 2020 si sono rivolti allo sportello una decina di utenti (richiedenti o già titolari) che hanno fatto richiesta di rilascio o rinnovo del titolo di viaggio e la prenotazione dell'appuntamento presso la Questura. L'entrata in vigore della legge ha avuto signi-

¹⁷ Per il mese di novembre 2020 erano previste delle giornate formative in collaborazione con altri centri ANOLF della Regione Lombardia, poi rimandate a causa della pandemia.

ficative ripercussioni anche sugli stranieri che dovevano presentare domanda di cittadinanza, a causa del nuovo obbligo di registrarsi tramite SPID: da qui le molte richieste pervenute all'Ufficio per aiuto e supporto a livello telematico.

Durante il periodo 1 giugno-15 agosto 2020, inoltre, il lavoro dello sportello si è focalizzato sulle procedure imposte dalla sanatoria sull'emersione¹⁸, con la gestione di circa 150-160 domande. La referente testimonia che, a causa di numerose istanze prive delle condizioni necessarie per procedere, i tempi delle procedure si sono inutilmente dilungati.

Durante questa fase sono emerse nuove problematiche relative ai richiedenti asilo: infatti, molti degli utenti che avevano fatto richiesta di asilo ed erano in possesso di un contratto di lavoro regolare, si sono visti costretti a licenziarsi in modo che il datore di lavoro potesse poi inoltrare la domanda di emersione in uno dei tre settori indicati (agricoltura, assistenza alla persona, lavoro domestico). Questa interpretazione della norma sui contratti di lavoro, da stipulare solo nel periodo di riferimento della sanatoria, è risultata una particolarità della Questura di Brescia, mentre a livello nazionale altre questure avevano permesso la presentazione della domanda di emersione anche per coloro che avevano un contratto di lavoro già in essere. Un'altra fonte di confusione è derivata dalle indicazioni del Ministero dell'Interno, inizialmente poco chiare, sulla possibilità di percorrere entrambe le strade (mantenere la richiesta di asilo e al tempo stesso procedere con la domanda di emersione) e su come gestire il 'doppio' permesso. Le ultime circolari hanno poi predisposto che, se viene accettata la domanda di emersione, al cittadino viene concesso quel permesso di lavoro (purtroppo con tempi piuttosto lunghi) indipendentemente dalla procedura di richiesta asilo in corso. Pertanto, come già visto nel caso della CGIL, molti dei richiedenti asilo hanno deciso di procedere con la domanda di emersione, per poter avere una possibilità in più nel caso la domanda di asilo non andasse a buon fine.

Tra i richiedenti asilo che hanno presentato domanda di emersione, la maggior parte erano donne dei paesi dell'Europa dell'Est, a cui si sono aggiunti alcuni cittadini di provenienza asiatica (Bangladesh e Pakistan) e una porzione poco significativa (una decina) di cittadini africani.

Come già segnalato dal referente dello sportello stranieri della CGIL, anche la referente ANOLF (come gli operatori di altri sportelli) ha denunciato la presenza sul territorio bresciano di agenzie private - singoli individui connazionali o conoscenti - che promettono allo straniero l'ottenimento del permesso di soggiorno, o in alcuni casi an-

¹⁸ Articolo 103, comma 1, del Decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020.

che della cittadinanza, fornendo codici inesistenti e complicando le pratiche nel caso l'utente torni poi allo sportello o si debba interfacciare con le autorità competenti (Questura e Prefettura). Questa prassi non è solo disonesta ma è anche molto gravosa sui singoli individui, a cui viene richiesto un compenso non indifferente per lo svolgimento di pratiche illegali nonché inesistenti. Il rapporto della CISL con la Questura di Brescia è in genere molto positivo, tuttavia vengono segnalate difficoltà legate alle diverse interpretazioni (come ad esempio nel caso dell'emersione) e alla gestione di casi particolari provenienti da altre questure.

D - SPORTELLO ASSOCIAZIONE CENTRO MIGRANTI - Via Antiche Mura 3 Brescia

L'Associazione Centro Migranti, una struttura della Diocesi di Brescia voluta negli anni '80 dall'allora Vescovo, S.E. Mons. Luigi Morstabilini, per aiutare i primi migranti che arrivavano in città, gestisce oggi il Centro Migranti. Esso offre vari servizi di sportello, quali lo *sportello pratiche*, dove vengono offerti consulenza e aiuto per la compilazione di documenti relativi ai permessi di soggiorno, cittadinanza, ecc. e lo *sportello residenze*, per supportare gli stranieri nella compilazione della domanda per la carta di identità o per l'idoneità alloggiativa¹⁹. Lo sportello del Centro migranti può inoltrare pratiche per la cosiddetta 'coesione familiare'²⁰, mentre le pratiche per il ricongiungimento familiare spettano ai patronati. Per tutte le pratiche, il Centro Migranti offre una consulenza approfondita, che può comportare anche diversi giorni di lavoro per aggiornamento in base a circolari e decreti che continuamente si susseguono.

Un tipo di consulenza, che caratterizza questo centro e lo distingue da altri sportelli, è quella svolta dallo *sportello ascolto*, che si interfaccia

¹⁹ In questo ultimo caso, prima dell'emergenza da Covid-19, lo sportello preparava la documentazione e l'utente veniva mandato in Comune con il plico, mentre ora tutto viene svolto telematicamente.

²⁰ La coesione familiare è un ricongiungimento familiare effettuato direttamente in Italia, da parte quindi di cittadini stranieri che già si trovano in Italia con un permesso di soggiorno diverso da quello per famiglia e in possesso di tutti i requisiti per il ricongiungimento con un altro cittadino straniero regolarmente soggiornante (art.30, comma 1, lett. c, Decreto legislativo n.286/98 e successive modifiche - artt. 28 e 29 T.U. Immigrazione). A differenza del ricongiungimento, non deve essere presentato alla Prefettura competente, ma si esegue come conversione del permesso di soggiorno in permesso per motivi familiari.

con la ASL e altre strutture presenti sul territorio per le problematiche di prima accoglienza (che vanno dall'indicazione di alloggi d'emergenza, mensa, servizi sanitari) e d'integrazione. Il centro, ad esempio, è in collegamento con:

- l'Ambulatorio migranti, organizzato dalla ASST in Viale Piave 40 (per assistenza sanitaria a chi non è in possesso di regolare iscrizione al SSN),
- i vari dormitori presenti nel Comune,
- l'ufficio Servizi Sociali del Comune (per supporto a pagamento delle bollette, mense scolastiche dei figli ecc).

Il Centro, attraverso un contributo economico proprio, fornisce inoltre assistenza per l'acquisto di medicinali, in collaborazione con la farmacia Schiavo.

Tra gli altri servizi offerti dal Centro Migranti si segnala la presenza di uno *sportello legale*, operativo una volta alla settimana, con la consulenza di un avvocato volontario, e di un servizio dedicato all'*inserimento lavorativo*, con particolare attenzione alle donne migranti. Attraverso queste consulenze, le donne vengono supportate nella stesura del curriculum, nella ricerca del lavoro e, nel caso di colf/badanti, vengono messe in contatto con famiglie italiane alla ricerca di colf/badanti²¹ e supportate nella compilazione della domanda di lavoro.

Nell'ufficio del Centro Migranti operano 3 dipendenti e 8 volontari, presenti da molti anni, alcuni dei quali sono dedicati specificatamente allo sportello ascolto e allo sportello pratiche. Sono inoltre presenti diversi volontari all'accoglienza (che indirizzano gli utenti ai vari sportelli dedicati) e giovani che stanno svolgendo il servizio civile.

La prima accoglienza degli utenti al Centro Migranti costituisce una fase delicata, perché, oltre ai semplici dati anagrafici, vengono raccolte informazioni personali, per poterli indirizzare al servizio più adeguato, e spesso si tratta di situazioni emergenziali (persone senza tetto, necessità di assistenza economica, stati di vulnerabilità, ecc.). Nel tempo quindi il personale all'accoglienza è stato progressivamente ridotto a poche persone fisse che si sono specializzate in queste fasi (al momento della visita, erano delegati alla prima accoglienza una suora e un giovane volontario del servizio civile).

In seguito alla pandemia da Covid-19, il Centro ha iniziato a ricevere solo su appuntamento. Occasionalmente accoglieva utenti senza prenotazione, ma gli spazi consentono una attesa di massimo 3 perso-

²¹ Dalla primavera del 2020, a causa delle problematiche legate al Covid-19, il servizio è stato temporaneamente sospeso, ma il centro sta raccogliendo le varie richieste e, appena possibile, lo riavvierà.

ne. Generalmente, le persone in attesa riescono ad essere ascoltate in tempi relativamente brevi. Gli appuntamenti sono indicativamente di 1 ora ciascuno, perché in alcuni casi si tratta di pratiche relativamente lunghe o di situazioni critiche che richiedono tempo da parte del personale per poter adeguatamente prendere in carico le richieste. Inoltre, con la nuova normativa, sono stati considerati anche i tempi per la sanificazione delle postazioni. Prima delle nuove regolamentazioni per il Covid-19, gli utenti erano anche più di 30 al giorno. Con le restrizioni e tempi di appuntamento contingentati, il centro riceve mediamente 20 utenti al giorno. In aggiunta gli operatori svolgono anche servizio di consulenza telefonica.

Fino al 2018 il Centro Migranti non si occupava di richiedenti asilo, quindi le pratiche riguardavano solo cittadini stranieri regolarmente residenti sul territorio. Dal 2018 invece accoglie anche le richieste di cittadini richiedenti asilo, svolgendo soprattutto le pratiche di prenotazione dell'appuntamento presso al Questura, attraverso il *Cupa-project*.

Il responsabile dello sportello che si occupa dei richiedenti asilo (Augustin Bouckar Senghor) porta al Centro la sua esperienza di referente all'interno del CAS Casa Marcolini di Brescia. In virtù dei legami diretti di questo referente con la realtà dei CAS (soprattutto quelli gestiti da associazioni di Caritas Brescia), molti stranieri accolti dai CAS si appoggiano ai servizi del Centro Migranti. In particolare, sono richieste pratiche relative alla richiesta di asilo, e per coloro che sono in uscita dal CAS, pratiche per la conversione dei permessi di soggiorno. Vi sono anche utenti del Centro che restano in contatto con il referente, tanto da rivolgersi a lui anche dopo che si sono trasferiti in altri Paesi.

Rispetto al flusso di utenti assistiti da questo sportello, al momento del colloquio al centro vengono gestiti circa 5-7 richiedenti asilo al giorno. Non è possibile eseguire un confronto con il periodo prima dell'entrata in vigore della legge, poiché prima del 2018 il centro non accoglieva le richieste dei richiedenti asilo. Tuttavia, i referenti interpellati hanno segnalato un significativo impatto su titolari della protezione umanitaria a seguito dell'entrata in vigore della Legge 132. In particolare, poiché la legge ha determinato l'impossibilità dei titolari di protezione umanitaria di essere inseriti nei CAS e nei progetti SPRAR/SIPROIMI, molti di questi utenti, che non hanno trovato un appoggio in reti preesistenti di amici o conoscenti, si sono trovati senza dimora, determinando così un incremento nelle richieste di ospitalità e di accesso a dormitori, docce e servizi mensa (servizi che il Centro Migranti eroga a beneficio delle persone indigenti). Tra questi, molti sono giovani uomini, poco più che maggiorenni, indirizzati

al Centro Migranti dall'Help Center²². Significativa è anche la presenza di irregolari che si recano allo sportello pratiche per chiedere di regolarizzarsi: in molti casi si tratta proprio di richiedenti asilo che sono inseriti socialmente e professionalmente, ma che hanno ricevuto il diniego e con esso perdono anche il lavoro.

Riguardo a come sono variati i flussi di utenti dopo la Legge 132, anche al Centro Migranti si è notato un incremento di utenti sudamericani richiedenti asilo; in particolare: donne alla prima richiesta in assoluto, ma anche donne che erano in possesso di un permesso per cure mediche, ormai scaduto, che fanno richiesta di asilo. Nel corso degli ultimi due anni si è in generale notato un incremento nel numero di donne richiedenti asilo che si rivolgono a questi sportelli.

Tra i problemi segnalati dal referente, vi è il raccordo con le diverse questure. Mentre il rapporto con la Questura di Brescia viene definito molto positivo e collaborativo, quello con le altre questure di provenienza talvolta è reso più difficile e laborioso a causa di procedure differenti, che devono essere seguite per poter espletare le pratiche.

Gli operatori del Centro Migranti hanno come priorità la creazione di un rapporto di fiducia con il migrante, soprattutto nel caso di situazioni familiari fragili; quindi gli utenti considerano il centro e l'operatore come una figura di riferimento che li aiuta nel disbrigo delle pratiche, ma soprattutto li ascolta e li affianca nella gestione delle svariate difficoltà che incontrano nel loro percorso di integrazione sociale ed economico. Per lo stesso motivo, molti dei nuovi utenti che si presentano al Centro Migranti sono stati indirizzati al centro dal passaparo, cioè da persone che già ne utilizzavano i servizi e si sono sentiti adeguatamente presi in carico. Inoltre, i servizi offerti da questo centro (che unisce l'assistenza economica a quella sociale e sanitaria) lo rendono unico e fanno sì che lo stesso utente possa recarvisi diverse volte per motivi diversi rinnovando il legame di affidamento e la comprensione reciproca.

E - SPORTELLO IMMIGRATI ACLI - Via Corsica 165 Brescia

Le ACLI (Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani) fondano sul messaggio evangelico e sull'insegnamento della Chiesa cattolica la loro azione per la promozione dei lavoratori e operano per una società in cui sia

²² Un problema che si è presentato a seguito della pandemia da Covid-19 è stato che i dormitori richiedono i test sierologici prima dell'ingresso, incrementando quindi notevolmente le difficoltà per utenti in condizioni già molto fragili.

assicurato, secondo democrazia e giustizia, lo sviluppo integrale di ogni persona. A Brescia, oltre alla sede centrale, ci sono due sedi dislocate (Sant'Anna e Villaggio Sereno). In provincia di Brescia sono presenti sedi zonali che ricevono solo su appuntamento (a Chiari, Rovato, Gussago, Iseo, Darfo, Manerbio, Orzinuovi, Salò, Vobarno) e nuovi uffici immigrati, aperti mediamente un giorno a settimana (a Botticino, Castenedolo, Cazzago San Martino, Rodengo Saiano, Milzano, Rezzato, Verolanuova, Villanuova). Sono in previsione aperture anche nei comuni di Concesio, Palazzolo e Nave.

L'ufficio stranieri della sede principale, dopo l'emergenza sanitaria da Covid-19, riceve solo su appuntamento e ha ampliato le disponibilità: si riceve infatti tutti i giorni, dal lunedì al sabato, sia la mattina che il pomeriggio.

Come per gli altri sportelli accreditati, anche questo sportello si occupa di gestire le varie pratiche relative ai permessi di soggiorno (riscatti e rinnovi, per tutte le diverse tipologie di permesso e alla richiesta di cittadinanza), così come le pratiche amministrative relative alla carta di identità, iscrizione anagrafica e cambi di residenza ed idoneità alloggiativa, queste ultime anche per cittadini residenti in altri comuni. Dal 2020 lo sportello svolge inoltre accessi agli atti presso la Prefettura e la Questura. Nel corso degli anni i referenti dello sportello avevano preparato un vademecum con i documenti necessari da presentare per ogni tipologia di permesso.

Allo sportello lavorano 5 dipendenti, che si alternano nei vari giorni. Non sono presenti volontari. La referente, Claudia Salmi, è presente dal 2008 e si occupa anche della formazione dei colleghi, coordinandosi sia con la sede centrale sia con altri sportelli accreditati (esempio CGIL) nel caso di particolari specificità o di situazioni complesse.

Prima del periodo di lockdown lo sportello lavorava senza appuntamento, con accesso libero e controllato (prenotazione attraverso il numero posto all'ingresso) e riceveva circa 1.200 utenti al mese. Adesso vengono gestiti mediamente 30 appuntamenti al giorno, quindi un flusso che si è ridotto praticamente della metà. Inoltre lo sportello opera anche un servizio di call center, in cui la pratica viene sbrigata telefonicamente, in caso di semplici richieste o riscontri, e quando gli stranieri non mostrano particolari difficoltà linguistiche.

Tra gli utenti, mediamente 2-3 persone al giorno (mediamente quindi 10 alla settimana) sono titolari di protezione. Solitamente lo sportello non disbriga pratiche di richiesta di asilo, e qualora si presentino richiedenti asilo, essi vengono reindirizzati allo sportello rifugiati di Via Saffi. I titolari di protezione si presentano soprattutto per richiesta di informazioni o per la conversione del loro permesso a motivi di lavoro o ricongiungimenti. Si tratta solitamente di cittadini con ospita-

lità privata, molto eterogenei in termini di nazionalità, che corrispondono all'incirca ai Paesi di origine di molti richiedenti asilo (vari Paesi africani, più Pakistan, Ucraina, Moldavia, Perù, Venezuela, ecc.). Recentemente ci sono stati molti casi di ricongiungimenti familiari a rifugiati o titolari di protezione sussidiaria provenienti da Somalia, Etiopia e Gambia.

Per la tipologia di pratiche che vengono gestite allo sportello, non si sono rilevati impatti particolari dopo l'entrata in vigore della legge 132/2018. Una nota va invece rilevata per quanto riguarda il periodo dell'estate del 2020, durante il quale lo sportello è andato incontro ad un notevole incremento del carico di lavoro. In aggiunta alle pratiche della sanatoria 2020 per l'emersione del lavoro nel settore agricolo e domestico (lo sportello ha smaltito circa 400 pratiche), sono continuati ad affluire utenti per le consuete pratiche, con un carico aggiuntivo ad esempio per rinnovi di permessi che erano scaduti durante il primo lockdown. Un ulteriore sovraccarico di lavoro è stato legato alle pratiche dei ricongiungimenti familiari, poiché anche la Prefettura era rimasta chiusa nella primavera del 2020 e si sono dovute recuperare tutte le domande e la relativa documentazione nelle successive fasi di riapertura.

Anche le richieste di cittadinanza sono rimaste costanti, ma con l'aggravio dei ritardi o dell'impossibilità di recuperare eventuale documentazione dai paesi di origine dei cittadini stranieri, anche in questo caso per le chiusure legate al Covid-19. A causa del Covid-19, inoltre, si è registrato un calo nelle richieste permesso per coesione familiare. Molti cittadini, in particolare da paesi dell'Est Europa, entravano in Italia con un visto turistico per poi fare richiesta di permesso per coesione familiare. Successivamente alla pandemia da Covid-19, il visto di ingresso per turismo non viene più rilasciato, determinando così un calo in queste tipologie di procedure. La referente segnala un aspetto preoccupante che sta cominciando ad emergere in merito alle richieste di cittadinanza e di ricongiungimento familiare, che sarà poi evidente a partire dal 2021-22. L'impatto della pandemia da Covid-19 su molti lavoratori autonomi o ambulanti è stato già significativo (perdita di lavoro, cassa integrazione, chiusura della propria attività), ma si presume che andrà a incidere negativamente sulla possibilità di vedere accettata la propria domanda di cittadinanza o ricongiungimento per i propri familiari a seguito dei requisiti di reddito²³.

²³ Per la richiesta di cittadinanza viene valutato il reddito nei 3 anni precedenti. Pur avendo lavorato regolarmente fino a tutto il 2019, un lavoratore che ha perso il lavoro o è stato in cassa integrazione a seguito della pandemia, potrebbe vedere la sua domanda, presentata nel 2020, rigettata per mancanza di reddito corrispondente.

F – Sportello MOVIMENTO CRISTIANO LAVORATORI - Corso Garibaldi 29 Brescia

Il Movimento Cristiano Lavoratori – MCL - è un Movimento di lavoratori cristiani, a carattere sociale, di solidarietà e volontariato senza alcuna finalità di lucro. MCL svolge pratiche per cittadini stranieri, così come pratiche di assistenza fiscale (CAF), consulenza legale e patrimoniale e gestione web per piccole imprese. Per quanto riguarda lo sportello dedicato ai servizi per gli stranieri, MCL è presente con due sedi a Brescia (Corso Garibaldi e Via Calatafimi) e altre due sedi in provincia (Pisogne e Villa Carcina). I servizi offerti dallo sportello sono in realtà suddivisi in due uffici distinti:

- il *patronato* che segue tutte le pratiche di immigrazione, quindi rilasci e rinnovi di permessi e carte di soggiorno e ricongiungimenti familiari;

- l'*ufficio stranieri* che segue le pratiche in convenzione con il Comune di Brescia (prenotazioni residenze e carte di identità), le pratiche di idoneità alloggiativa e le richieste di cittadinanza.

Per quanto riguarda il personale, ci sono 6 dipendenti, distribuiti nelle due sedi. In particolare, l'ufficio stranieri è presente solo nella sede di corso Garibaldi, con due operatori, mentre il patronato è presente sia nella sede di Corso Garibaldi, dove lavora un operatore, sia nella sede di Via Calatafimi, dove invece lavorano tre operatori. Prima della pandemia da Covid-19 erano presenti due volontari (pensionati) per fornire informazioni e indirizzare gli utenti agli uffici corrispondenti, mentre ora questo servizio è stato sospeso. Dopo la riapertura, al piano terra dell'ufficio di Corso Garibaldi è stata posizionata una postazione informativa, che, anche data la centralità dell'ufficio, è stata inondata di richieste anche molto disparate (richieste di informazioni riguardo ai corsi di italiano o alla gestione delle procedure mediche durante la pandemia da Covid-19, ecc.). Come per gli altri sportelli, anche MCL riceve ora solo su appuntamento. Per quanto riguarda l'ufficio stranieri, mediamente vengono accolte circa 40 persone al giorno, a cui si aggiungono circa una decina di persone che passano anche solo per chiedere informazioni. Il patronato accoglie invece mediamente 25 persone al giorno.

Tra tutti gli utenti, la presenza dei richiedenti asilo o di titolari di protezione è molto bassa. Generalmente si tratta di rifugiati che vengono accompagnati o indirizzati dal Centro Migranti per pratiche particolari, come ad esempio la preparazione dell'ISEE.

A differenza degli altri sportelli, la sede di MCL non ha ricevuto moltissime richieste per le pratiche di emersione - nel periodo della sanatoria sono state evase meno di 30 pratiche. La motivazione, secon-

do la referente, potrebbe essere legata ad una difficoltà dei datori di lavoro che non hanno colto l'occasione, o alla presenza, come già segnalato dalla CGIL, di agenzie private dalla dubbia integrità professionale che hanno gestito le pratiche per i propri connazionali. Una particolarità di MCL è la presenza di numerosi studenti, durante il periodo da giugno a settembre, soprattutto libanesi e israeliani, che si recano agli uffici per preparare l'ISEE parificato per poter partecipare ai bandi per gli studenti per l'Università degli Studi di Brescia (soprattutto nei corsi di medicina).

Conclusioni

Come abbiamo visto, il Decreto Sicurezza, convertito in Legge 132/2018, ha introdotto cambiamenti importanti nel settore dell'accoglienza dei richiedenti asilo o dei già titolari di protezione, ma anche nei percorsi di richiesta della cittadinanza per i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio italiano. Per quanto riguarda i richiedenti asilo, dopo il picco del 2016-2017 si è assistito ad un brusco calo, determinato dalle politiche nazionali ed europee in materia di immigrazione. A livello provinciale, i titolari di permessi per asilo (che includono sia le richieste di asilo sia le effettive concessioni di protezione) nel 2019-2020 sono stati circa il 2% di tutti i permessi rilasciati dal ministero dell'Interno, mentre ad esempio il 60% sono per motivi familiari e il 35% circa per lavoro. Tra i titolari di protezione, fino al 2018 la maggior parte erano per motivi umanitari. Con l'entrata in vigore della legge questo numero si è significativamente ridotto (passando dal 65% nel 2018 all'8% nel 2019).

L'impatto della legge, a livello puramente numerico, nei settori dell'accoglienza e del disbrigo di pratiche amministrative, tuttavia non è stato immediato. In termini di posti disponibili e posti effettivamente occupati, sia per i CAS che per gli SPRAR, si nota un piccolo calo nel 2019, che diventa più significativo nel 2020. I posti occupati nei CAS e negli SPRAR alla fine dell'estate 2020 erano rispettivamente il 65% e il 70% di quelli disponibili.

Per quanto riguarda gli sportelli informativi e legali, nel corso del 2019 e l'inizio del 2020, gli accessi non sono diminuiti, poiché l'iter amministrativo e burocratico è stato comunque continuativo. In alcuni casi sono cambiate le tipologie di richieste, la più evidente della quali è stata la richiesta di conversione di permesso da motivi umanitari a motivi di lavoro, molto spesso incentivata dagli operatori stessi degli sportelli, in supporto ai titolari. Sono inoltre aumentate le richieste di informazioni e di supporto telematico per le pratiche di cittadi-

nanza e le richieste di orientamento tra i titolari di protezione e i richiedenti asilo per comprendere le proprie opzioni dopo l'entrata in vigore della legge.

Una nota significativa va fatta per il Centro Migranti della Diocesi di Brescia che, in maniera più strutturata di altri sportelli, fornisce anche un servizio di appoggio e orientamento sanitario e socio-economico: il Centro ha segnalato un incremento di titolari di protezione umanitaria in uscita dai CAS che hanno richiesto l'accesso ai dormitori e ai servizi di prima necessità perché rimasti senza dimora.

Negli ultimi anni inoltre si è assistito ad un incremento della componente femminile tra i richiedenti asilo, che emerge sia dai dati statistici che dalle interviste agli operatori degli sportelli. Questo rappresenta un aspetto molto delicato per le ragioni della fuga, il trascorso e, in alcuni casi, la presenza di minori al seguito che comporta l'attivazione di servizi di supporto aggiuntivi.

Un impatto importante si è visto invece nel 2020, sia in relazione alla pandemia da Covid-19, sia in relazione alle pratiche di emersione secondo la nuova legge del 2020. In questo secondo caso, l'entrata in vigore della legge ha determinato una situazione di maggiore incertezza riguardo l'esito della propria domanda tra i richiedenti asilo: di conseguenza molti, in possesso di un lavoro e in condizione socio-abitative relativamente stabili, di fronte alla aumentata possibilità di non ottenere il permesso per asilo, hanno deciso di presentare domanda per l'emersione. Gli operatori degli sportelli hanno infatti riportato numeri molto elevati (anche fino al 70%) di richiedenti asilo tra le domande di emersione presentate.

Per quanto riguarda l'impatto della pandemia da Covid-19, questa ha determinato un calo negli accessi agli sportelli, sia per il sistema delle prenotazioni che quindi consentono di ricevere un numero minore di utenti, sia per le difficoltà incontrate nel gestire telefonicamente gli appuntamenti e le pratiche (tant'è che comunque molti utenti tuttora si presentano allo sportello senza appuntamento). Questo punto ha fatto emergere in modo ancora più evidente le difficoltà (linguistiche e di comprensione dell'apparato burocratico e amministrativo italiano) che incontrano i richiedenti asilo e soprattutto l'importanza di un supporto che vada oltre il mero disbrigo delle pratiche.

Tutti gli sportelli considerati in questa indagine si interfacciano, in modo più o meno strutturato, con i servizi del territorio che riguardano la sfera sociale ed economica, sanitaria e scolastica (nel caso di minori) per offrire un supporto globale agli utenti. Ma soprattutto, tutti gli operatori hanno ribadito il valore del rapporto personale che si instaura, perché il disbrigo delle pratiche in realtà si accompagna ad una condivisione della storia personale di ciascuno, spesso carica di espe-

rienze emotivamente pesanti, ricordi dolorosi che si protraggono negli anni e sofferenze patite, una storia che non è solo individuale ma può coinvolgere altri membri del nucleo familiare, in un percorso di vita che va salvaguardato al di là di un approccio assistenziale, per accompagnare la persona migrante nelle scelte che lo riguardano nel nuovo contesto.



CAPITOLO QUARTO

Gli effetti diretti e indiretti del decreto 113 sul sistema locale di accoglienza

Una ricognizione dalla parte degli enti gestori

di *Debora Ambrosi e Silvia Beatrice Brocchi*¹

1. *Premessa e metodologia dell'indagine*

In questo capitolo vengono presentati i risultati di una ricerca qualitativa sul sistema di accoglienza di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale del territorio bresciano. Il Decreto n. 113 Sicurezza e immigrazione del 4 ottobre 2018, convertito nella Legge n. 132 del 1° dicembre 2018, infatti, ha introdotto consistenti rimodulazioni nelle prassi dell'accoglienza, con conseguenze prevedibili in termini di rigidità sia nelle sue procedure sia nei criteri di accesso. L'indagine sul campo ha mirato a illustrare gli effetti concreti delle normative in questione sul territorio della provincia di Brescia a partire dalla raccolta di percezioni, vissuti e opinioni da parte dei soggetti che lavorano per conto di enti che gestiscono centri di prima e seconda accoglienza, vale a dire sia Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), sia centri afferenti al Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), poi trasformato in Sistema di Protezione per Titolari di Protezione Internazionale e per Minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI)².

L'indagine si è svolta nel periodo gennaio-dicembre 2020 ed ha riguardato la somministrazione di una griglia di intervista semi-strutturata a 24 intervistati³: 12 sono dipendenti di CAS, cioè strutture di prima accoglienza, di cui 10 lavorano in centri di seconda accoglienza SIPROIMI e 2 lavorano in entrambi. In totale sono rappresentati 12 centri di acco-

¹ Il capitolo è frutto di un lavoro congiunto delle due autrici. Ai fini dell'attribuzione del testo, i parr. 2 e 5 sono di Debora Ambrosi, i parr. 3 e 4 sono di Silvia Beatrice Brocchi. La premessa (1) e le conclusioni (6) sono di entrambe.

² Vedi *supra*, cap. 1.1 e cap. 2.2 in questo volume.

³ È opportuno precisare che le interviste realizzate hanno raggiunto una rosa di enti gestori non esaustiva dell'insieme di strutture ed enti che fanno accoglienza nel territorio preso in esame, ma indicativa solo di quelli che hanno maggiormente sentito l'esigenza di riflettere sull'andamento del sistema locale e di migliorarsi in funzione di questi ragionamenti.

glienza (8 CAS e 6 SPRAR/SIPROIMI⁴)⁵. È opportuno fornire qualche dettaglio sulla situazione degli enti gestori che rientrano nel campione:

1) *per quanto concerne gli enti gestori di CAS*, 4 di questi hanno vinto il primo bando⁶ della Prefettura e amministrano singole unità abitative per la realizzazione di progetti di accoglienza diffusa; un ente gestore ha partecipato e vinto il secondo bando della Prefettura e gestisce un centro collettivo che può avere una capienza massima di 50 posti; due enti gestori hanno partecipato sia al primo che al secondo bando su più Comuni e infine un ente gestore si è aggiudicato il terzo bando prefettizio per la gestione di una macrostruttura con un massimo di 300 posti.

2) *La tipologia di persone accolte* all'interno dei centri afferisce principalmente alla categoria uomini adulti, tuttavia in alcune strutture sono ospitati anche nuclei familiari, in particolare in 4 CAS e 4 SIPROIMI. Le donne sono presenti in 3 CAS e 3 SIPROIMI; un CAS accoglie dei minori stranieri non accompagnati e vi sono alcuni soggetti vulnerabili sia in un CAS che in un centro SIPROIMI.

3) *Nella scelta degli intervistati*, al fine di ottenere una maggiore saturazione (Besozzi - Colombo, 2014, p. 172), si è cercato di fornire uno spaccato delle varie figure o ruoli che sono presenti nella struttura di accoglienza, pur all'interno della stessa cooperativa o associazione. Tra gli intervistati, infatti, 2 sono presidenti dell'ente, 3 sono vicepresidenti dell'ente, 5 sono direttori (4 di CAS e 1 di SPROIMI), 6 sono coordinatori (2 di CAS e 4 di SPROIMI) e 8 sono operatori (4 di CAS e 4 di SPROIMI).

Il metodo scelto per la rilevazione, l'intervista semi-strutturata (che ha domande uguali da rivolgere a tutti gli intervistati ma offre possibilità di risposte aperte variabili, anche cambiando di volta in volta l'ordine delle domande), ha molti vantaggi: è uno strumento che, pur presentandosi valido in ogni situazione, si rivela flessibile di fronte a soggetti eterogenei perché l'intervistatore può sollecitare risposte più specifiche e approfondite o può riformulare la domanda qualora fosse fraintesa. Un altro punto di forza è la ricchezza dei risultati che permette di ottenere:

⁴ Due degli enti gestori gestiscono sia strutture CAS che progetti SPRAR/SIPROIMI.

⁵ All'interno dei progetti SPRAR/SIPROIMI è stato intervistato anche un soggetto che lavora in un RTI (Rete Temporanea d'Impresa), la cui gestione è affidata congiuntamente a 3 enti gestori differenti.

⁶ Nel 2019 la Prefettura ha indetto 3 bandi di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri di prima accoglienza. Il primo bando era relativo a centri costituiti da singole unità abitative con capacità ricettiva fino a 50 posti complessivi; il secondo bando riguardava centri collettivi con capacità ricettiva fino ad un massimo di 50 posti complessivi; infine, il terzo bando si rivolgeva a centri collettivi con capacità ricettiva sopra a 50 posti.

la griglia semi-strutturata garantisce che tutte le domande ricevano una risposta, offrendo anche uno spazio all'emersione di contenuti inediti che l'intervistatore non aveva pensato di indagare.

La griglia di intervista è stata messa a punto dall'équipe del CIRMiB in continuo dialogo con i partecipanti all'Osservatorio della Provincia di Brescia⁷ ed è stata testata attraverso una intervista-pilota. La griglia definitiva è composta da 5 aree di contenuto: 1) il personale del Centro e la sua formazione; 2) la struttura e l'idoneità degli spazi; 3) l'organizzazione dell'accoglienza e i servizi offerti; 4) le reti relazionali con gli altri enti gestori; 5) i rapporti con il Terzo Settore e la comunità. All'interno di ciascuna di queste aree, la griglia prevedeva di stimolare l'intervistato al fine di far emergere la situazione prima e dopo l'entrata in vigore del Decreto Legge 113 del 2018. La somministrazione è avvenuta mediante una interazione *face-to-face* tra intervistatore e intervistato, sia in presenza sia in videoconversazione (nel periodo di lockdown)⁸. Ogni soggetto è stato invitato telefonicamente o tramite e-mail a prendere parte all'intervista. Le interviste hanno avuto una durata variabile che va dai 50 minuti alle 3 ore, sono state registrate attraverso supporto mp3 e trascritte integralmente; successivamente è stata realizzata un'analisi di contenuto con lettura comparativa ed estrazione di passaggi significativi di quanto testimoniato dai soggetti intervistati.

Nel seguente capitolo si è scelto di illustrare, dapprima, come si sono modificate le prassi dell'accoglienza (§ 1); nel secondo paragrafo, quanto di positivo il territorio bresciano è riuscito a mantenere o a sviluppare, in relazione a entrambi i livelli di accoglienza (CAS e SIPROIMI) (§ 2); seguono poi gli effetti che i cambiamenti normativi hanno avuto sulle persone che compongono il sistema di accoglienza, quali professionisti e beneficiari (sempre a partire da quanto riportato dal personale dei centri) (§ 3). Infine, nel § 4 si illustrano alcune criticità che la L. 132 ha esasperato.

2. Come si sviluppano le prassi di accoglienza in risposta ai dispositivi normativi

L'entrata in vigore del Decreto Legge 113/2018 ha determinato numerosi cambiamenti che hanno inciso sull'intero sistema dell'accoglienza sia a livello locale che su quello nazionale. La più importante e diretta

⁷ Vedi *supra*, cap. 1.4 in questo volume.

⁸ Le interviste si sono svolte 7 in presenza e 16 online e una con modalità mista (sia in presenza che online).

conseguenza è dovuta al cambiamento introdotto nello schema di capitolato d'appalto (a cui gli enti gestori devono obbligatoriamente aderire per presentarsi al Bando del Ministero dell'Interno).

2.1. Il passaggio dal vecchio al nuovo bando

Le modifiche apportate dal Decreto Sicurezza al sistema di accoglienza non sono state di immediata comprensione per gli enti gestori. Ciò ha creato, dalla fine 2018, un diffuso stato di confusione, soprattutto all'interno delle strutture che si occupano di prima accoglienza. Tale disorientamento è stato amplificato in particolare nel periodo di transizione tra la scadenza del vecchio bando (fine 2018) e l'entrata a regime del nuovo bando (fine 2019), in cui istruzioni e scadenze risultavano poco chiare. Secondo alcuni intervistati, la Prefettura di Brescia, quale intermediario tra il Ministero e gli enti gestori, non ha agevolato il passaggio di informazioni top-down, a causa di alcuni trasferimenti interni tra i referenti. Ad esempio, per alcuni enti gestori è stato difficile comprendere se i farmaci forniti ai beneficiari potessero venire o meno rimborsati.

Da quando siamo partiti (con il nuovo Bando) gli interlocutori (della Prefettura) che si sono succeduti sono stati 6 diversi. Quello che arriva nuovo dice che quando un ragazzo riceve un diniego ma non può andare allo SPRAR deve uscire, l'altro (dice) che deve restare nel CAS e te lo pago, l'altro ancora dice di no (Presidente CAS).

Attualmente offriamo il servizio medico, e questo non è cambiato, però con il nuovo bando non si capisce se i farmaci vanno rimborsati o meno e questa è una cosa che crea dei disagi perché ci è stata data la tabella di rendicontazione con la voce dei farmaci cancellata e prima pagavamo anche gli integratori (Direttrice CAS).

Questo senso di incertezza, per alcuni enti gestori, si è palesato in un bisogno di supporto per comprendere la nuova normativa. Alcuni enti hanno fatto ricorso alle risorse umane presenti al proprio interno (in particolare affidandosi alle competenze dell'operatore legale), altri hanno chiesto un aiuto concreto a professionisti esterni che potessero portare chiarezza sulla questione.

C'è una figura che ha una formazione specifica in questo settore (parlando dell'operatore legale), è anche utile per capire meglio tutte le normative che sono tra l'altro in continuo cambiamento (Direttrice CAS).

Quando è cambiata la normativa, con il decreto sicurezza ci siamo appoggiati ad avvocati [...]. Abbiamo fatto un percorso per noi che ci desse la capacità di leg-

gere e interpretare qual era la direzione del Ministero da un lato, ma anche cosa dovessimo fare noi in concreto (Coordinatore CAS).

Dall'analisi delle interviste si nota come il disorientamento da parte degli enti gestori emerga ancora prima della entrata in vigore del nuovo bando, a causa delle ripetute proroghe del bando precedente. In particolare, nella fase di passaggio da un bando all'altro, alcuni enti rammentano di aver dovuto mettere in opera un sistema di accoglienza 'ibrido', nel quale il vecchio bando è rimasto in essere, ma sono state introdotte alcune varianti esplicitate poi nel nuovo schema di capitolato redatto dal Ministero. Infatti, prima che il nuovo bando fosse pubblicato dalla Prefettura, alcune figure professionali già non venivano più riconosciute (nei vecchi progetti) e il monte ore di alcuni operatori veniva decurtato.

Al 31 dicembre era scaduto il bando del 2018, ma è stato prorogato fino ad aprile 2019. Ad aprile 2019 hanno fatto elaborare il nuovo bando ma non hanno prorogato il precedente fino all'arrivo del nuovo, hanno mantenuto in vita il precedente ma, cosa che mi sembra assurda, hanno decurtato delle parti più importanti del bando stesso, cioè hanno tolto l'insegnante, hanno abbassato il numero delle ore dell'assistente sociale e dell'informatore, tolto la psicologa, tolto l'infermiere, che prima c'era, e chiuso tutti i progetti (Direttrice CAS).

Alcuni enti gestori del bresciano hanno da subito dichiarato apertamente di non voler accettare le clausole previste dal nuovo capitolato di gara. In segno di opposizione verso la nuova linea del Ministero dell'Interno, questi soggetti hanno infatti deciso di chiudere le strutture adibite al CAS (cioè di ritirarsi dall'operare nel settore della prima accoglienza) e di occuparsi unicamente della cosiddetta seconda accoglienza, per motivi etici, politici ed economici. Essi hanno avviato una serie di ricorsi legali per contrastare il carattere retroattivo che la normativa pretendeva di avere, al fine di tutelare le persone ancora presenti nelle loro strutture in qualità di richiedenti o rifugiati titolari di protezione umanitaria. L'uscita di questi soggetti dal sistema di prima accoglienza ha causato la riduzione del numero di centri CAS disponibili sul territorio.

È dipesa dalla scelta che abbiamo fatto noi, a livello politico e a livello operativo, di non partecipare ai nuovi bandi del Ministero dell'Interno e della Prefettura di Brescia che avevano pubblicato, con pesanti tagli dei servizi e dei servizi minimi previsti all'interno dei capitolati di appalto, oltre che a un taglio forte sulla retta che veniva riconosciuta sui servizi. Perché venivano tagliati sia i servizi che il personale, e di conseguenza la retta (Coordinatore SIPROIMI).

Noi non abbiamo partecipato (ai nuovi bandi di prima accoglienza) per una ra-

gione fondamentale: il capitolato fa entrare l'ente gestore in un sistema di sorveglianza e controllo molto determinato e ben preciso; la firma del capitolato significa effettivamente fungere da sorvegliante del richiedente e questo non sta nelle nostre corde (Direttore SIPROIMI).

È stato fatto questo ricorso da parte di questo utente che si è visto rigettare la nostra domanda del nostro progetto SPRAR [...] attraverso un ricorso fatto al TAR della Lombardia sezione di Brescia è stato accolto interamente il ricorso, per cui il Ministero dell'Interno ha dovuto ri-ammettere questo utente con la protezione umanitaria nel nostro SPRAR di Breno dove ha fatto il suo percorso di inserimento e di integrazione socio-economica (Coordinatore SIPROIMI).

Noi vorremmo fare una richiesta individuale, cioè chiedere alla Prefettura che chieda che quella persona deve uscire dallo SPRAR e allora noi chiederemo alla persona se è disposta a fare ricorso contro questa decisione. Perché tutte le indicazioni delle corti dicono che il provvedimento non è retroattivo. Loro sono entrati prima del 3 ottobre e quindi hanno tutti diritti per stare ancora nello SPRAR (Presidente SIPROIMI).

Le proroghe al vecchio bando, pertanto, sono state una strategia utilizzata dalla Prefettura di Brescia per prolungare il tempo di transizione dal vecchio al nuovo capitolato imposto dal Ministero dell'Interno. La Prefettura, infatti, si è trovata a dover gestire ed organizzare, oltre ad un cambiamento di normativa, anche la difficoltosa ricollocazione dei numerosi richiedenti asilo accolti dagli enti gestori, che hanno deciso di non occuparsi più di prima accoglienza.

La mancanza di centri CAS dove trasferire gli ospiti, e la cronica lentezza della Prefettura nell'attivare le procedure per la ricollocazione di coloro che si trovavano in strutture 'dimissionarie', hanno creato senz'altro un effetto destabilizzante. Inoltre si sono avute reazioni 'non coordinate' da parte degli enti che si opponevano alle norme restrittive del Decreto sicurezza, per esempio:

- da una parte, alcuni degli enti gestori di CAS che hanno dichiarato l'intento di voler chiudere le loro strutture e di non partecipare al Bando 2019, al momento dell'intervista (estate 2020) non erano ancora riusciti a farlo per paura di lasciare alcuni ospiti senza un tetto;

- dall'altra parte, alcuni enti gestori di SPRAR, sempre al momento dell'intervista, non avevano ancora completato la loro riqualificazione in SIPROIMI, come richiesto dal Decreto.

Non so neanche quando è partito questo ultimo bando perché a Brescia è successo un casino. Il bando doveva finire, la Prefettura l'ha prorogato, poi dopo l'aveva ri-prorogato, poi continuava a prorogare alle cooperative che non avevano partecipato al (nuovo) bando e a Brescia ce ne sono tante... quindi la Pre-

fettura doveva spostare non so quante centinaia di ragazzi ma i posti non c'erano, quindi aveva continuato a prorogare il vecchio bando (Operatore CAS).

Ci sono anche strutture che dovevano chiudere e non l'hanno ancora fatto, perché non sanno dove trasferire le persone accolte che si trovano in una specie di limbo non sapendo dove e quando andranno (Direttrice CAS).

2.2. Cambiamenti nei CAS

Dalle interviste agli enti gestori emerge che i mutamenti di maggior rilievo si sono verificati nei CAS. Questi, infatti, sono stati profondamente ridimensionati dal capitolato che, in primo luogo, ha drasticamente diminuito il budget⁹ messo a disposizione di queste strutture per la gestione dell'accoglienza dei richiedenti asilo, a fronte di un precedente finanziamento di 35 euro pro-die/pro-capite, indipendentemente dalla tipologia di bando. La decurtazione economica ha provocato grandi difficoltà agli enti gestori, soprattutto i piccoli centri, i quali hanno dovuto ripensare al modo di fare accoglienza, dubitando talvolta della capacità di riuscire a proseguire nel loro lavoro.

Non è sufficiente 18 euro al giorno a coprire tutte le spese, infatti la titolare non pensa che continuerà l'anno prossimo, perché non ci sta dentro (Direttrice CAS).

Essendo stati dimezzati i fondi ci siamo trovati a poter garantire quei servizi essenziali che sono l'alloggio, il cibo e quei due soldi che vengono dati ogni due settimane e basta (Direttrice CAS).

La difficoltà economica dei CAS è aggravata dal forte ritardo con cui la Prefettura rimborsa agli enti gestori i pagamenti effettuati per la gestione dell'accoglienza. Il Decreto 113/2018, infatti, ha portato ad un ulteriore aumento della burocratizzazione: il Ministero ora richiede una puntuale e minuziosa rendicontazione di tutti i beni e i servizi forniti ai richiedenti al fine del rimborso, procedura che prima non veniva seguita dai CAS ma solo dai centri SPRAR/SIPROIMI. Se, da un lato, que-

⁹ Come visto in introduzione, i bandi di appalto previsti per la gestione CAS sono 3 e si differenziano in base alla tipologia di struttura di accoglienza (singole unità abitative o centri collettivi) e numero di beneficiari accolti. Per i centri composti da singole unità abitative il finanziamento previsto è di 21,35 euro pro-die/pro-capite, per i centri collettivi fino a 50 posti è di 26,35 euro pro-die/pro-capite e per i centri collettivi con più di 50 posti è di 25,25 euro pro-die/pro-capite (Centri d'Italia, 2019). I finanziamenti sono volti a coprire le spese, il pocket money e i costi di gestione delle strutture.

sto sistema non permette agli enti gestori di ricavare profitti extra, prevenendo quindi l'odioso fenomeno della speculazione e, di conseguenza, della «malagestione» (Mornioli, 2015), dall'altro lato finisce per generare una forte pressione sia sulle Prefetture, che si trovano oberate dall'enorme lavoro di controllo mensile delle rendicontazioni richieste alle strutture di prima accoglienza, sia sugli enti gestori stessi, con un aumento di costi e di ore da dedicare a questa mansione, peraltro non prevista dal capitolato.

Questo porta ad un'ulteriore rigidità nei rapporti tra Prefettura ed enti gestori, aggravati, come si è detto, dai frequenti cambi di personale all'interno degli uffici prefettizi e dal fatto che sia il direttore del CAS sia gli operatori che lavorano nei centri di accoglienza devono quindi essere costantemente aggiornati sulle nuove procedure che vengono via via introdotte. Dalle parole degli intervistati, la Prefettura si è dimostrata poco supportiva e poco capace di rispondere alle nuove richieste del Ministero dell'Interno: questo ha prodotto ulteriore disorientamento tra i soggetti che si occupano di accoglienza.

Dal punto di vista burocratico siamo super tenuti d'occhio, c'è un foglio per qualsiasi cosa venga consegnata o fatture emesse [...] Da bando, per le strutture entro 50 posti è stata eliminata anche la figura dell'amministrativo, quindi presumo ci si aspetti che tutto questo funzioni in 18 ore (Direttrice CAS).

La rendicontazione della Prefettura è passata dall'essere "mandami un pezzo di carta e dimmi quanto hai speso che te li do" a una rendicontazione molto dettagliata, con le varie spese suddivise, un report molto dettagliato, firma delle presenze giornaliere, orari dei dipendenti, fatture e non, fogli di beni consegnati e firmati tutti mesi... È diventata molto impegnativa, ha comportato un aumento delle spese perché [...] devo avere una persona che faccia la rendicontazione e una parte amministrativa che in questo bando non è stata neanche calcolata (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

Non è facile trovare dall'altra parte una persona che condivide tanto tempo come me quel mondo lì, quindi che sa che la fattura funziona così, che la rendicontazione... cambia sempre il funzionario, quindi c'è quello che il mese prima era a lavorare ai passaporti e oggi lavora lì e gli devi spiegare... quindi la puntualità viene un po' meno (Coordinatore CAS).

Nella vita quotidiana c'è un rapporto discontinuo anche perché i dirigenti cambiano spesso, è appena successo con la Prefettura. Il nuovo dirigente prefettizio ha voluto fare una riunione con tutte le strutture aperte: sì, si è anche dimostrato ricettivo, ma sono, mi sembrano, figure che non conoscono per niente il servizio e dobbiamo poi applicare misure e regole che nel concreto sono difficili da applicare o sono soggette poi a tutta una serie di sfaccettature che rendono davvero tutto molto complicato (Direttrice CAS).

La situazione, dunque, ha costretto gli enti gestori ad anticipare grandi somme di denaro per garantire la continuità del servizio, a fronte del ritardo della ricezione dei finanziamenti. Questo talvolta crea gravi indebitamenti da parte delle strutture: alcuni enti gestori addirittura faticano a pagare in tempi idonei il pocket money ai beneficiari, solitamente distribuito ogni una o due settimane, e gli stipendi ai propri dipendenti.

La cosa terribile è che i soldi non sono anticipati, i soldi sono dati entro 30 giorni dall'approvazione della rendicontazione, basta un errore ed è tutto sospeso. Poi la Prefettura è lentissima nell'affrontare le cose e noi abbiamo preso solo l'acconto di settembre-ottobre; l'acconto, non il saldo, quindi ottobre, novembre, dicembre, gennaio, febbraio, marzo, aprile, maggio, giugno e adesso siamo in luglio e oltre all'anticipo di tutte le spese c'è anche il pocket money (Dirigente CAS).

Capita che la Prefettura sia molto in ritardo con i pagamenti, anche di 10 mesi, quindi si fa fatica a dargli ogni settimana il pocket money perché sono tutti soldi anticipati, allora ai ragazzi si dice 'questa volta ve li do al mese' (di solito viene dato ogni settimana). Glielo si comunica, magari chi ha proprio urgenza di averlo in settimana glielo si dà se si riesce, perché magari non riesci a darlo a tutti, ma solo a un tot di persone (Operatrice CAS).

Con il primo istituto bancario avevamo avuto delle problematiche perché la Prefettura è arrivata a pagare con ritardi di 300 giorni circa, l'anno scorso eravamo a quei livelli lì, quest'anno un po' meglio... (*Quella banca*) Ci ha dato buca verso la fine, fortunatamente ne abbiamo trovata un'altra che è abituata a lavorare con istituti pubblici e sa che pagano a 180 giorni o più (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

La diminuzione della quota dei finanziamenti disponibili per il servizio di accoglienza dei richiedenti asilo in buona parte è andata a colpire alcune figure professionali presenti nel CAS. Con il nuovo capitolato, il Decreto 113/2018 ha considerato marginali e quindi sacrificabili alcune professionalità prima presenti nei centri di prima accoglienza, in particolare: l'insegnante di italiano, l'infermiere e lo psicologo. Consideriamo in dettaglio ciò che viene a mancare, con il taglio di queste figure, nella situazione dei beneficiari:

1) *insegnante di lingua italiana e percorso di apprendimento della lingua.* Non prevedendo un finanziamento per questo servizio, molti centri hanno dovuto privarsene, anche se l'alfabetizzazione è considerata dagli enti gestori intervistati un servizio fondamentale ed indispensabile perché costituisce per il migrante il primo passo sia per una concreta autonomia che per un'integrazione nella società italiana. La conoscenza della lingua italiana, infatti, permette ad un soggetto di comunicare con il mondo circostante, favorendo la creazione delle relazioni sociali, ma an-

che di accedere al mercato del lavoro (Semprebbon, 2017) e di raggiungere l'autonomia abitativa per potersi emancipare e rispondere a molte delle esigenze e dei bisogni propri di ogni essere umano.

Non possiamo più permetterci come prima l'insegnante dedicato esterno, l'iscrizione alla scuola, i corsi professionali [...] la cosa per cui mi batterei veramente fino alla morte è che ci sia un momento di apprendimento della lingua italiana: non è possibile pensare di mettere delle persone dentro a delle strutture e lasciarle lì a loro stesse senza una possibilità di apprendimento del genere. Anche perché è il primo passaggio per favorire l'integrazione e l'inclusione sociale, altrimenti di cosa stiamo parlando? (Coordinatrice CAS).

Alle origini noi, come bando prefettizio, facevamo tutte quelle attività di formazione linguistica, quindi avevamo l'insegnante e facevamo alfabetizzazione: corsi di italiano per tutti i richiedenti che arrivavano. Questa era una delle cose fondamentali secondo noi perché se non impari la lingua non puoi essere inserito a livello sociale e lavorativo (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

2) *infermiere*: per alcuni enti gestori l'assistenza sanitaria fornita dalla figura infermieristica è fondamentale, soprattutto nei casi in cui l'utenza presenti delle vulnerabilità di tipo fisico. L'infermiere infatti è quella figura che segue da vicino la storia clinica di un soggetto, assicurando la corretta somministrazione delle terapie.

La nuova convenzione prevede i medici ma non l'infermiere, cosa che invece per noi è molto importante perché è quello che segue la somministrazione della terapia, segue le piccole cose (Direttore CAS).

Tolto l'infermiere, che prima c'era (Direttrice CAS).

3) *psicologo*: figura che precedentemente era interna al centro di accoglienza e forniva un supporto importante non solo per gestire e affrontare i traumi esperiti dai richiedenti durante il percorso migratorio che li ha portati in Italia (Ministero della Salute, 2017), ma anche per l'équipe stessa, che entra quotidianamente a contatto con storie di vita intense e vulnerabilità psicologiche dei richiedenti, cose che possono incidere sul rischio di burnout dei professionisti (Tarsia, 2015, p. 177; Gozzoli, De Leo, 2020).

Avevamo uno psicologo e poi una psicologa ma dopodiché hanno proprio cambiato bando, hanno ridotto completamente il prezzo (Operatrice CAS).

Al di là di questo stato generale, ci sono poi le singole particolarità e in alcuni casi, vuoi per trascorsi della persona, traumi, per caratteristiche proprie, emergono delle vulnerabilità che sarebbe utile che una persona all'interno dell'équi-

pe fosse formata per gestire e desse magari indicazioni anche a noi (Direttrice CAS).

Mentre nel passato c'era lo psicologo e altre figure più professionalizzanti interne, ora non possiamo... avevamo un insegnante, gli psicologi erano 3, poi c'era tutta l'equipe...prima si lavorava come si doveva lavorare, dovremmo tornare a prima del decreto sicurezza (Presidente CAS).

I professionisti sopra menzionati, non più previsti dal nuovo bando, sono stati in buona parte licenziati o hanno deciso di non prestare più servizio nel sistema di accoglienza: ciò ha portato il rapporto numerico tra operatori e beneficiari presenti in struttura ad essere ancora più sproporzionato. Inoltre, la diminuzione degli operatori ha comportato spesso che un unico soggetto - inquadrato in una figura professionale specifica - si sia trovato a sopperire un'altra funzione, addossandosi mansioni che non gli competono direttamente.

Quello che chiede la Prefettura è svilente. Ridotte le prestazioni sanitarie, e noi le abbiamo mantenute; è venuta meno l'attività scolastica...fanno poco poco. Per cui quando togli cultura e sanità, hai tolto tanto (Presidente CAS e SIPROIMI).

Pensare di avere un responsabile di servizio per 18 ore, con anche tutta la parte amministrativa a carico (è davvero poco) (Direttrice CAS).

Un'altra attività che, con il nuovo bando, è venuta a mancare nelle prassi di accoglienza, è quella legata ai progetti rivolti sia alla sensibilizzazione della popolazione alla tematica dell'accoglienza dei rifugiati, sia all'integrazione dei migranti nella società ospitante. I centri di prima accoglienza sono quindi stati svuotati di tutte quelle attività che avrebbero contribuito largamente a far uscire il beneficiario dall'assistenzialismo e a portarli all'autonomia, ad un primo livello di integrazione, a cominciare dalla capacità di gestire in modo positivo e proficuo il tempo libero a disposizione (Zanotti et al., 2017).

Ovvio che quando ti tagliano i fondi... se l'operatore ha solo 8 ore, e in quelle 8 ore deve essere in 3 centri, fai fatica ad andare anche nelle scuole. Secondo me però le scuole sono molto importanti, si può lavorare bene (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

Noi ci troviamo a non poter attivare progetti di integrazione perché non c'è nessuna figura tranne l'assistente sociale che ha 6 + 6 ore settimanali (Direttrice CAS).

Questo è diventato puro e semplice assistenzialismo, non c'è più la possibilità di

progettare e di preparare i ragazzi a quello che è l'inserimento nella città nuova nella quale si trovano (Vicepresidente CAS).

Avevamo una serie di attività ludiche e per fare quello con il nuovo bando non c'era possibilità (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

Il Decreto Sicurezza ha anche prodotto una riduzione delle casistiche che permettono agli enti gestori di vedersi riconosciuto il rimborso per le spese di trasporto e dei medicinali forniti ai beneficiari. Non poter coprire le spese per il trasporto urbano può di conseguenza diventare un ostacolo per la mobilità dei beneficiari e quindi diminuire le possibilità di integrazione sociale, impedire la creazione di reti sociali, soprattutto là dove i richiedenti si trovano in strutture decentrate o fuori città, mentre, in altri casi, i beneficiari possono fare uso di biciclette messe a disposizione dagli enti. Gli enti gestori più piccoli e meno strutturati - e dunque impossibilitati ad accollarsi questi costi - hanno dovuto limitare tali spese; in alcuni casi hanno finito per inserire la spesa dei farmaci in altre voci della rendicontazione perché ritenuta indispensabile per la salute degli ospiti (correndo il rischio di non ottenere poi il rimborso della spesa sostenuta, in quanto non esplicitamente prevista dal nuovo capitolato).

Non hanno abbonamenti (per il trasporto urbano), gli si danno dei biglietti per fare la spesa e alcune altre occasioni, però soprattutto con il nuovo bando queste occasioni sono molto limitate. Ad esempio, fare colloqui particolari, se devono andare in Questura a rinnovare il permesso. Io sto cercando di capire se, con le risorse scarsissime che abbiamo, i rimborsi per i biglietti possono essere concessi anche per altri motivi (Coordinatrice CAS).

Riconosciamo l'importo dei biglietti del bus solo ed esclusivamente su tratte di viaggio comunque irrinunciabili, perché quei viaggi lì sono a costo nostro, alla Prefettura non interessa come si muovono i ragazzi, gli interessa che qualora si muovessero lo facciano con il nostro consenso e con i loro soldi o con i nostri soldi, ma di sicuro la Prefettura non vuole saperne nulla. Dovendo un po' valutare questa cosa, abbiamo detto che avremmo riconosciuto i ticket viaggio solo per i motivi di lavoro e i motivi di salute, sostanzialmente (Coordinatore CAS).

Adesso hanno tolto le spese dei farmaci. Ma io ho quelli dell'Iran che hanno qualche problematica: tipo la ragazza ha l'allergia, la mamma ha la spalla che le fa male, il ragazzo adesso deve andare a fare questo vaccino. [...] Anche la mamma del San Salvador lei è psicopatica... psichiatrica, prende 2 o 3 psicofarmaci, non me li rimborsano, capito? Loro dicono che non sono rendicontabili ma io li metto dentro lo stesso perché sono soldi che noi comunque spendiamo e sono salvavita (Operatrice CAS).

Dalle parole degli intervistati emerge un certo sconcerto rispetto alle nuove regole a loro imposte dalla normativa e all'atteggiamento della Prefettura. Soprattutto per il fatto che, a loro avviso, si è generata e sviluppata anche una logica secondo la quale, per i beni e i servizi non più previsti dal nuovo bando, essendo considerati superflui ed inutili, coloro che avessero voluto continuare a garantirli si sarebbero dovuti addossare tutti gli oneri. Queste forniture verrebbero quindi considerate come un 'regalo' che la struttura fa al beneficiario (sottintendendo che, data la natura dell'ente come organizzazione di terzo settore, alcune cose debbano necessariamente passare per la gratuità), sminuendo così il rapporto professionale tra chi lavora nel settore dell'accoglienza e chi fruisce dell'accoglienza stessa.

Si è mercanteggiato anche in termini economici, andando un po' anche nella direzione del fatto che certe azioni di cura o di accompagnamento fossero gratuite. È un po' come chiedere a chi fa l'infermiere di andare a lavorare gratis. Noi alla fine facciamo questo... e quindi sminuire la professionalizzazione (Direttore SIPROIMI).

Ce le bocciano poi, ci danno poco e ci dicono che se vogliamo fare qualche regalo lo dobbiamo fare noi (Direttrice CAS).

Certo, è stato svilito molto questo lavoro dopo il decreto Salvini, perché adesso facciamo in realtà gli albergatori (Presidente CAS).

A fronte dei cambiamenti sopra illustrati, ai centri di prima accoglienza è stato richiesto di svolgere un'accoglienza diversa da quella fornita in precedenza, ridotta oggi ad una pura ospitalità, sempre più limitata a garantire solo vitto e alloggio; questo passaggio ha implicato minore capacità di attenzione verso i bisogni umani e sociali di cui i beneficiari sono portatori, che inevitabilmente si ripercuote anche in una perdita di autonomia dei beneficiari stessi. Va nella stessa direzione anche la decisione del Ministero di non permettere più agli enti gestori di dare agli utenti soldi in contanti per la spesa degli alimenti, precedentemente richiesta agli stessi nell'ottica di favorire una graduale responsabilizzazione e uscita dal rapporto di mera assistenza. Nei CAS strutturati in singole unità abitative, questo ha comportato che la spesa per i beni di prima necessità venisse fatta dagli operatori, mentre nei centri collettivi fino a un massimo di 50 posti è stata necessaria l'introduzione di un cuoco o di un servizio di catering esterno.

Noi siamo tenuti, soprattutto ora, a garantire sostanzialmente alloggio, alimentazione e pocket money, questi, secondo me, sono i nostri obblighi secondo le istituzioni. Sono minimi ma sono quelli, nel senso che il bando attuale suppon-

go sia fatto apposta per ridurre al minimo i servizi di queste strutture (Coordinatrice CAS).

Abbiamo un cuoco, che prima non c'era perché andavano a farsi la spesa (Coordinatore CAS).

Siamo costretti a fornire noi la spesa, nel senso che non possiamo dare loro soldi in mano per la spesa, la spesa normalmente viene fatta e consegnata dalla struttura (Coordinatrice CAS).

Oltre a vitto e alloggio, con il nuovo bando introdotto in seguito al Decreto 113/2018, sono stati garantiti alcuni servizi minimi come il supporto legale per l'iter di richiesta di asilo, l'assistenza socio-sanitaria, l'accompagnamento e orientamento dei servizi sul territorio. Nonostante ciò, l'importante diminuzione del monte ore dei professionisti che se ne occupano ha generato inevitabilmente una rimodulazione al ribasso. Quindi viene meno un accompagnamento più sistematico e prolungato per quanto riguarda tanto il supporto alla preparazione per l'audizione in Commissione Territoriale per la richiesta di asilo, quanto la cura della persona dal punto di vista socio-sanitario e il suo percorso di integrazione socio-territoriale.

Abbiamo l'assistente sociale che è una per tutti, perché sono solo 6 ore alla settimana e che coordina anche il servizio (Presidente CAS).

La terza parte che è fondamentale e la richiede anche la Prefettura è quella dell'orientamento ai servizi. [...] La prima volta con un mediatore, la seconda volta con solo l'operatore, la terza volta da solo e se c'è qualche dinamica può comunque telefonare e questo è quanto (Coordinatore CAS).

Rimane inalterata invece la fornitura del servizio di mediazione linguistico-culturale, anche se in forma più limitata. La figura del mediatore, infatti, mentre prima era maggiormente integrata nell'équipe e si occupava della gestione dell'accoglienza dei richiedenti protezione, ora è marginale e confinata in alcuni momenti, prevalentemente all'ingresso in struttura di un nuovo ospite e quindi per la firma del contratto di accoglienza, per la spiegazione del regolamento, e in situazioni specifiche e/o critiche quali la preparazione alla Commissione Territoriale. La mancanza dell'insegnamento della lingua italiana, congiuntamente alla riduzione del servizio di mediazione linguistico-culturale, rendono più probabile la nascita di incomprensioni e tensioni tra operatori e beneficiari, così come tra beneficiari di diverse nazionalità.

Per il mediatore linguistico c'è un progetto della cooperativa Tempo Libero a cui si fa riferimento ogni qualvolta c'è bisogno, ovviamente con qualche gior-

no di anticipo e quindi tutte le volte che c'è da fare comunicazioni importanti si può avvalersi di questa figura (Operatrice CAS).

Considera che il mediatore culturale, anche lui ha 10 ore alla settimana, se non erro [...] sono veramente poche, se consideriamo anche il fatto che non hanno possibilità di andare a scuola e studiare la lingua italiana (fuori dalla struttura) (Coordinatrice CAS).

La diminuzione del personale sopra indicato, la mancanza di risorse e la riduzione delle ore del personale presente, hanno prodotto limitazioni evidenti nel rapporto operatori/beneficiari, rendendo sempre più complicato l'instaurarsi di relazioni significative e proficue. I testimoni intervistati ben evidenziano che il lavoro nel settore dell'accoglienza è diventato più complesso, rischia di essere meno accurato e di ripercuotersi negativamente sugli operatori, facendo sorgere tensioni e un profondo senso di frustrazione e svilimento.

Poi in realtà i 3 operatori che ci sono riescono più o meno a farsi forza e a sorreggersi, però servirebbe molto, molto più... ma anche più ore, tu calcola che c'è un tempo pieno da dividere per 3 a livello di ore, questo almeno è quello che ti dà la Prefettura quantomeno. Un tempo pieno per una cooperativa sono 38 ore e io devo dividere queste 38 ore per tutti gli standard gestionali che mi chiede... mi sembra un po' forzato (Coordinatore CAS).

Dovrebbero essere 60 utenti con 2 operatori, un'assistente sanitaria e un direttore a 18 ore... facciamo un po' fatica. Uno, il personale non è sufficiente in generale, due sono state tolte figure che non erano operative nel vero senso della parola ma che erano partecipative al servizio (Coordinatrice CAS).

In definitiva, dalle parole degli intervistati, risulta chiaro come i Centri di Accoglienza Straordinaria sono stati completamente ripensati al ribasso, non più come servizi di prima soglia per cominciare un percorso di accoglienza e di inserimento a livello socio-territoriale, bensì come un deposito di persone che vengono 'parcheggiate' in strutture che non sono più in grado di fornire dei servizi incentrati sull'autonomia del soggetto e nelle quali i rifugiati vivono uno stato di sospensione e di attesa infruttuosa (Barraco, 2016).

Se già prima questo tipo di struttura era quasi pensata come una sorta di parcheggio, persone che erano lì e che aspettavano l'esito della Commissione o del ricorso, che poteva andare male comunque...nel frattempo però magari avevano delle possibilità più concrete. Adesso non hanno neanche quelle e veramente sembra che tutto sia stato pensato come se queste persone stessero in struttura, sì dormono sotto un tetto, mangiano, sì, hanno due soldi, però è come se nel resto del tempo non vivessero (Direttrice CAS).

Il problema di questo nuovo bando è come dire li teniamo in standby per... sono arrivati qui con delle illusioni, abbiamo risposto ai loro bisogni per un certo periodo poi, improvvisamente, tutto quello che era stato imbastito e iniziato si è bloccato, e quindi è tutto rimasto sospeso. È una delusione completa (Direttrice CAS).

A volte mi sembra che più che una struttura di accoglienza siamo pensati più come un magazzino di persone che aspettano (Direttrice CAS).

Il CAS è diventato una specie di canile, uso volontariamente questo termine, un posto dove metti degli esseri viventi, li lasci lì finché qualcuno non se li prende, oppure finché non li devi abbattere (Operatore SIPROIMI).

Questo stato di sospensione è esasperato dalle procedure giuridiche e legali per la richiesta di protezione, che si fanno sempre più lunghe. Oltre all'attesa per l'udienza alla Commissione Territoriale e il conseguente esito da parte di quest'ultima, spesso le domande vengono respinte e il richiedente deve fare almeno un altro ricorso in Tribunale. Questo si traduce con un altro periodo di attesa, che crea ansie, angosce e disillusioni, acuite dal fatto che, come è stato detto, il tempo non viene riempito da momenti in cui il beneficiario può acquisire capacità e conoscenze per poter inserirsi nel mondo del lavoro e vivere nel nuovo contesto.

In un CAS una persona doveva stare tra i 4 e i 6 mesi per poter affrontare il suo iter burocratico. Beh, noi abbiamo qui gente che è 3 anni e mezzo che è qua, e che è ancora in mezzo al guado. Prima la Commissione Territoriale, poi il ricorso, poi gli atti Minniti hanno anche il secondo ricorso, poi c'è la Cassazione. Tra una fase e l'altra passano mesi, mesi e mesi, sia per la convocazione che per l'attesa dell'esito (Direttore CAS).

Adesso la maggioranza è qui da tanto tempo, anche 5 anni, non tutti hanno imparato a parlare bene e sono un po' delusi... chi avrà imparato, chi sarà stato abbracciato dalle nostre iniziative camminerà con le sue gambe e chi invece, per un motivo o per l'altro, non ha imparato che farà? Però le leggi del nostro Stato non si preoccupano di questo (Direttrice CAS).

I richiedenti asilo rimangono nei CAS sempre più a lungo e quindi si limita a quella che è la possibilità di integrazione e di inclusione sociale, senza la possibilità di prospettiva futura (Coordinatrice CAS).

Dalle parole degli enti gestori, emergono anche simbologie che rimandano all'idea di segregazione e di controllo totale: il CAS non è solo paragonato ad un parcheggio, ma ad un vero e proprio carcere, a causa della spiccata tendenza al controllo che emerge dal nuovo capitolato. Questo carattere ispettivo si esplica su più fronti:

– da un lato, vi è un controllo per lo più economico, legato al monitoraggio della documentazione da presentare alla Prefettura, quindi un controllo burocratico-amministrativo, che passa attraverso i soldi per i beneficiari dei CAS, i quali non possono più gestire in autonomia le spese alimentari; ma devono sottostare a servizi di catering o a un servizio di mensa fornito dalla struttura;

– dall'altro lato, queste forme di controllo amministrativo diventano controllo sociale nel momento in cui vanno a regolamentare gli spostamenti dei richiedenti (che continuano a essere obbligati a firmare un registro di presenza sia la mattina che la sera per dimostrare di trovarsi nel centro) e la erogazione della quota di pocket money (anch'essa documentata con firme alla consegna). Anche gli operatori dei CAS sono sottoposti a forme di controllo dal momento che, con il Decreto Sicurezza, hanno l'obbligo di avere un badge per l'identificazione.

Le testimonianze avvicinano la realtà dei CAS a quella delle istituzioni totali (Goffman, 1961) – manicomi, prigioni, istituti di rieducazione e cura – la cui caratteristica dominante è la separazione dalla società, l'isolamento, l'occultamento e l'abbandono delle persone rinchiusi (Tarrantino, 2018).

Dobbiamo far firmare a questi ragazzi tutti i giorni un registro di presenze e abbiamo anche il registro elettronico. La mattina vengo a vedere se i ragazzi sono presenti in struttura poi arrivano quelli che invece sono al lavoro. Poi le presenze le mando tutti i giorni in Prefettura. [...] All'inizio è stato difficile fargli capire questa cosa: pensavano di essere in appartamenti e invece li percepivano come una prigione o quasi (Vicepresidente CAS).

I ragazzi firmano la presenza pranzo, la presenza cena e la presenza in struttura. Quindi ogni ragazzo, ogni giorno, su tre pezzi di carta diversi, firma la sua presenza (Direttore CAS).

Con l'ultimo bando dovevamo essere identificati, nel senso che dovevamo avere un badge con la foto da mettere perché possono fare dei controlli, così quando arrivano possono capire chi è operatore, chi non è operatore; questo è stato obbligatorio (Operatore CAS).

2.3. Cambiamenti nei centri SPRAR/SIPROIMI

Passando a considerare le modifiche apportate dal Decreto 113/2018 nei centri di seconda accoglienza, il cambiamento più significativo è stato la trasformazione dello SPRAR, Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, in SIPROIMI, Sistema di Protezione per titolari di Protezione Internazionale e Minori stranieri non accompagnati. Come già

ricordato¹⁰, il Ministero con questa norma ha quindi mutato la popolazione che beneficia della seconda accoglienza, permettendo l'ingresso dei soli rifugiati titolari di protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria) e dei minori stranieri non accompagnati. Ha escluso invece dall'accesso a questi centri sia le persone che godono di altre forme di protezione (tra queste la protezione umanitaria, che è stata soppressa dal Decreto Sicurezza) che per i richiedenti asilo, cioè coloro che sono in attesa di responso da parte della Commissione Territoriale.

In sostanza, è stata abrogata la norma che autorizzava il rilascio della protezione umanitaria, un tipo di protezione che veniva concessa nei casi di maggiore fragilità, quando la Commissione Territoriale, pur non accogliendo la domanda di protezione internazionale, ritenesse sussistenti gravi motivi di carattere umanitario¹¹. L'abrogazione della protezione umanitaria ha quindi profondamente inciso sul destino di molti migranti esclusi dalle altre forme di protezione per varie ragioni. I testimoni puntualizzano tre conseguenze in particolare: 1) innanzitutto ha tolto un diritto a delle persone che avevano la possibilità di rimanere in Italia in modo regolare; 2) poi ha influito sul loro stato psicologico ed emotivo: la consapevolezza di avere una possibilità in meno di ottenere un permesso di soggiorno incide sullo stato d'animo di una persona e sulla sua stabilità emotiva; 3) infine ha agevolato un senso di rassegnazione dettato dalla disaffezione e dal senso di sfiducia che un soggetto si costruisce nei confronti di un paese che l'ha accolto.

Togliere l'umanitario è stato una volontà di accanimento nei confronti di soggetti che già non se la stavano giocando benissimo in Italia (Direttore SIPROIMI).

Se vai a vedere i numeri e le cose come stanno ha creato molto più caos, perché ha buttato molta più gente in mezzo alla strada, ha negato molti più diritti alle persone, una persona con meno diritti si disaffeziona molto [...] dare più diritti e più servizi non è solo un modo umano di fare le cose, dovrebbe essere una strategia per convincere queste persone che diventeranno in futuro nostri concittadini, sono nel nostro tessuto sociale a collaborare con noi per costruire una società decente (Operatore SIPROIMI).

¹⁰ Vedi *supra*, cap. 1.1 e cap. 2.2 in questo volume.

¹¹ In particolare, la protezione 'umanitaria' veniva concessa «per motivi di integrazione sociale», ovvero qualora la condizione di partenza del richiedente fosse estremamente peggiore rispetto alla condizione raggiunta nel paese di accoglienza (cfr. la sentenza della C. Cassazione n. 4455/2018). Cfr. anche https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-umanitaria-per-motivi-di-integrazione_14-03-2018.php.

Togliere la protezione umanitaria ha significato anche limitare la possibilità, per coloro che hanno un permesso di soggiorno legato a questo tipo di protezione, di poterlo rinnovare in quanto non più esistente per l'ordinamento normativo italiano. Tutta questa situazione non fa altro che favorire la caduta di questi soggetti nell'irregolarità, ma anche la maggior possibilità che queste persone, per poter sopravvivere, ricorrono al lavoro nero o illegale (Villa, 2018).

È un decreto anti-integrazione, nel senso che ha reso sia più difficile l'ottenimento della protezione da parte dei richiedenti asilo e a limitato i rinnovi di alcuni tipi di permesso di soggiorno e questo è un limite perché secondo me crei clandestinità, se arriva un decreto di espulsione, e nessuno torna nel proprio paese, vuol dire che tu hai un clandestino in più sul territorio (Operatrice CAS).

Significa stimolare nei richiedenti asilo l'uscita dalle strutture per fare altre attività, oltre alle attività di lavoro nero che è sempre stata una criticità, direi anche altre attività illegali che un richiedente asilo può essere portato a fare per poter racimolare alcune risorse perché i servizi che vengono erogati sono minimi e sotto il minimo vitale (Coordinatore SIPROIMI).

Dalle parole dei gestori delle strutture SIPROIMI emerge inoltre un grande senso di amarezza, non solo perché il Decreto Sicurezza ha completamente bloccato l'accesso dei richiedenti asilo negli SPRAR, che per loro natura hanno finanziamenti maggiori (perché offrono dei servizi personalizzati incentrati sull'autonomia del soggetto accolto), ma anche la sua pretesa retroattività che grava in senso riduttivo anche su quanto è stato fatto finora per qualificare l'accoglienza nel sistema SPRAR. Il vissuto dei gestori degli SPRAR nel territorio bresciano, quindi, sembra pienamente ricalcare la denuncia fatta da Openpolis e Actionaid che hanno parlato di errore di sistema: cioè, il nuovo sistema sarebbe la causa non solo di incertezza sulle funzioni di inclusione, ma addirittura di «sicurezza dell'esclusione» (Centri d'Italia, 2019).

La nuova normativa, infatti, ha voluto estromettere le persone che già si trovavano in strutture di seconda accoglienza prima della sua entrata in vigore. Questi soggetti si sono quindi trovati: a dover abbandonare gli SPRAR; a dover rinunciare a tutta una serie di servizi, ad un accompagnamento mirato ed agevolato da un operatore che li seguiva e li indirizzava; a non poter disporre più di beni, risorse e spazi e magari rientrare in strutture CAS, ora completamente sminuite di funzioni e con standard non paragonabili a quelli rispettati dalle strutture SPRAR.

Questo è un altro assurdo del decreto: uno che si ritrova una serie di servizi e

tutta una serie di protezioni, magari tirocini avviati, corsi di formazione, tutto quello che un sistema SPRAR può offrire, deve tornare nei CAS dove gli danno giusto da mangiare in piatti usa e getta, dove deve ritornare per le 10 e non ha più trasporti (Direttore SIPROIMI).

Paradossalmente c'è gente che ha fatto un percorso di riqualificazione, una formazione professionale che alla fine del progetto, anziché poter continuare, deve andare in CAS. In un CAS dove oggi il nuovo decreto ha tolto l'italiano, ha tolto la possibilità di consulenze psicologiche, consulenze legali. In sostanza l'ha snaturato a pura accoglienza abitativa e basta (Coordinatore SIPROIMI).

Adesso si passa addirittura all'involuzione dello SPRAR con il SIPROIMI: mentre prima non entravano i richiedenti asilo ma potevano rimanere quelli che c'erano dentro allo SPRAR, adesso quelli che sono accolti nello SPRAR devono fare un passo indietro e tornare nel CAS con i servizi al minimo (Operatore SIPROIMI).

Inoltre, come illustrato all'inizio di questo paragrafo, il trasferimento dei richiedenti asilo dalle strutture SPRAR a quelle CAS richiesto dal Ministero, è stato un ulteriore aggravio per le Prefetture, che hanno dovuto assecondare tutte le modifiche introdotte dal Decreto 113/2018 fin qui enunciate. Il risultato è stato che al momento delle interviste effettuate (agosto 2020) alcuni degli enti gestori SIPROIMI stavano ancora ospitando richiedenti asilo, senza capire se e quando queste persone sarebbero state trasferite in una struttura CAS.

I richiedenti che però erano già presenti hanno continuato a rimanere qua, tant'è che sto seguendo ancora un paio di persone che entrarono ai tempi, sono ancora presenti perché la burocrazia italiana è davvero lunghissima. Si viaggiava anche sui 4 anni di accoglienza... hanno deciso di lasciare in accoglienza chi già c'era (Operatore SIPROIMI).

La decisione di estromettere dalla seconda accoglienza i richiedenti asilo e i titolari di protezione umanitaria ha avuto un impatto sulle strutture della seconda accoglienza, che hanno visto aumentare il numero di posti liberi, non venendo più occupati da queste categorie di soggetti.

Bene o male abbiamo un 20% di posti in meno. Anche perché con il decreto sicurezza nello SPRAR, oggi SIPROIMI, non possono più entrare i titolari di protezione umanitaria trasformata in speciale e i richiedenti asilo, snaturando un po' quello che era la funzione originaria dello SPRAR (Coordinatore SIPROIMI).

Oltre all'effetto diretto dell'aumento dei posti liberi causati dalle limitazioni negli ingressi alla seconda accoglienza, i centri SIPROIMI han-

no anche subito effetti indiretti a causa degli obblighi e degli standard imposti dal bando della Prefettura ai centri di prima accoglienza. Infatti, se da un lato i tempi di attesa per ottenere un permesso di soggiorno, quando viene concesso, arrivano anche a 4/5 anni, dall'altro la permanenza dei migranti in una struttura in cui non vengono garantiti almeno servizi di base (scuola di italiano, supporto medico e psicologico), non permette a questi soggetti di avere degli strumenti minimi per poter affrontare la vita fuori dal sistema di accoglienza e accresce le vulnerabilità di queste persone. Aver minato le fondamenta del CAS rende quindi ancora più arduo il raggiungimento dello scopo che le strutture di seconda accoglienza si sono prefissate nei tempi a loro assegnati (da 6 mesi a un anno): l'autonomia del beneficiario.

Tenerlo invece parcheggiato, sostanzialmente, in una struttura CAS con servizi minimi significa far perdere un anno, un anno e mezzo della propria vita, del proprio percorso di inserimento ad un richiedente asilo che viene letteralmente parcheggiato (Coordinatore SIPROIMI).

3. La cultura dell'accoglienza del territorio: accoglienza 'istituzionale' ma anche 'solidale-informale'

A fronte di un'accoglienza istituzionale minata dagli effetti del Decreto Sicurezza illustrati nel precedente paragrafo, i professionisti del sistema di accoglienza che credono nel valore dell'integrazione degli stranieri nel territorio hanno dovuto adoperarsi per ovviare alla mancanza di servizi ritenuti indispensabili a tale scopo e per contrastare il clima inaspritosi nei confronti della tematica dell'immigrazione. Se per gli enti gestori dei CAS la sfida primaria è diventata il riuscire a mantenere i servizi che riuscivano a garantire precedentemente all'entrata in vigore della Legge n. 132 del 2018 e per alcuni continuare a svolgere progetti di inclusione sociale sul territorio, per gli enti gestori di SIPROIMI, non subendo direttamente i tagli apportati dal Decreto Sicurezza, è risultato quanto mai necessario trovare nuove soluzioni per l'integrazione dei titolari attraverso un'intensificata attività di sensibilizzazione diretta alla comunità.

3.1. La resilienza dei CAS

In base a quanto emerge dalle interviste, nel contesto bresciano gli enti gestori dei CAS hanno cercato di sopperire alle limitazioni imposte principalmente in due modi: cercando aiuti nel territorio, oppure facendo ricorso a risorse e servizi interni precedentemente non destinati all'ac-

coglienza. Gli enti gestori più piccoli e meno strutturati, solitamente impegnati nel solo servizio dell'accoglienza, hanno cercato servizi gratuiti offerti da associazioni o da progetti già presenti sul territorio. Questo è stato particolarmente evidente per i servizi di aiuto psicologico al migrante, vista l'elevata probabilità che nel sistema di prima accoglienza confluisca un'utenza caratterizzata da vulnerabilità psicologica, dovuta sia al percorso migratorio ed alle sue (talvolta drammatiche) motivazioni, sia alle esperienze traumatiche accumulate o alle aspettative insoddisfatte all'arrivo in Italia. Alcuni enti gestori hanno dunque indirizzato i loro utenti agli aiuti psicologici offerti gratuitamente da altre associazioni sul territorio bresciano.

Per chi ha bisogno, c'è a Brescia questo psicologo qua, che non è a pagamento tra l'altro, perché è un'associazione di aiuto ai migranti (Operatrice CAS).

Mentre altri hanno fatto riferimento ai servizi offerti dal *Progetto START 2.0* (Servizi socio-sanitari Trasversali di Accoglienza per Richiedenti asilo e Titolari di protezione internazionale)¹², finalizzato ad implementare un'azione mirata di presa in carico psico-socio-sanitaria integrata dei Richiedenti e Titolari di Protezione Internazionale reso possibile dai finanziamenti FAMI 2014-2020 (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione). Gli enti gestori CAS che già usufruivano del progetto *START 2.0*, dopo l'entrata in vigore della L. 132 ne hanno intensificato l'utilizzo: è tutto sommato paradossale che un servizio così importante venga affidato alla partecipazione degli enti ad un progetto, che ha maggiore temporalità e caducità.

Poi abbiamo collaborato con lo START per il servizio psicologico e con una cooperativa che ci ha fornito l'educativa domiciliare e il fisioterapista (Operatrice CAS).

Di solito per quello ci appoggiamo allo START, che è un servizio finanziato dal

¹² Il capofila del Progetto *START 2.0* è ASST Spedali Civili di Brescia, i partner sono: Associazione ADL Zavidovici Onlus impresa sociale – Brescia; Fondazione ISMU - Iniziative e Studi sulla multiethnicità – Milano; La Vela Società Cooperativa sociale Onlus – Brescia; Provincia Lombardo-Veneta – Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Dio – Fatebenefratelli IRCCS Centro San Giovanni di Dio. Il progetto ha come obiettivo generale quello di mettere in atto interventi innovativi per la realizzazione di una rapida ed efficace azione di individuazione, emersione e presa in carico socio-psico-sanitaria integrata, dei richiedenti e titolari di protezione internazionale (RTPI) in condizioni di vulnerabilità, in stretta collaborazione tra i servizi pubblici e le strutture del privato sociale, anche mediante interventi nel luogo di accoglienza dei soggetti. Cfr. <https://www.ismu.org/progetto-start-servizi-socio-sanitari-trasversali-di-accoglienza-per-richiedenti-asilo-e-titolari-di-protezione-internazionale-2-0/>

FAMI, che si occupa della presa in carico dei soggetti vulnerabili su segnalazione della struttura. Di solito offre un percorso di terapia e dall'anno scorso secondo me hanno anche la figura più medica diciamo... etnopsichiatrica (Direttrice CAS).

Alcuni dei nostri utenti CAS, che erano in carico ai servizi del territorio per delle questioni psicologiche o psichiatriche, proseguono anche senza il finanziamento che non c'è più nei CAS con i finanziamenti FAMI (Operatore SIPROIMI).

Ci sono poi enti gestori di CAS più strutturati, che all'interno del loro ente annoverano numerosi servizi, tra i quali l'accoglienza. Questi enti hanno solitamente ricavi economici che derivano da diverse attività e che rappresentano poi qualcosa di spendibile per rianimare i servizi più carenti. In questi casi, gli enti gestori hanno potuto offrire almeno in parte quanto non più finanziato dal bando, facendo ricorso soprattutto a fondi interni, a servizi propri già esistenti ma precedentemente non destinati a questo specifico ambito, e a personale trasferibile da un settore assistenziale all'altro.

Diciamo che riusciamo a pagarci appena le spese, appena... Però in questo ambito (l'accoglienza), se anche non le riusciamo a pagare ma dobbiamo sborsare qualcosa in più, per noi è un progetto che si integra con gli altri progetti della Cooperativa, va bene per questo; traiamo energia economica dalle altre parti per integrare qua (Presidente CAS).

Al di là dei bandi che hanno ridotto i servizi, anche all'ultimo a cui abbiamo partecipato, [...] abbiamo deciso di non cambiare né la quantità, né la qualità dei servizi offerti. Tutto quello che manca è messo in più, [...] sono risorse interne (Direttore CAS).

Questi enti, oltre a garantire l'assistenza sociale e legale necessaria, hanno cercato di mantenere, quando possibile, anche altre attività come percorsi di educazione all'igiene personale e alla sessualità, di avviamento al lavoro e percorsi espressivi per la rielaborazione degli eventi di vita.

Poi, con tutte le possibilità che la Cooperativa ci concede, riusciamo a dare qualcosa in più, a fare piccoli progetti. Però siamo molto limitati nell'azione e anche nella disponibilità economica (Presidente CAS).

Oltre a cercargli il lavoro come dicono loro, forniamo anche un servizio di mediazione linguistica e culturale tra i richiedenti e i capi reparto italiani perché questa è una cosa che penso debba essere fatta il prima possibile - ci stavamo lavorando, poi è arrivato il coronavirus e ci ha bloccato un po' - secondo me bisognerebbe fare percorsi di formazione per tutte quelle persone (capi reparto, persone che si affacciano agli sportelli pubblici, assistenti sociali)

che hanno a che fare con persone per far sì che riescano a essere piccoli mediatori culturali perché tante volte non è un problema di far fare le cose alle persone, ma è il modo in cui le cose gli vengono dette (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

Sulla parte sanitaria, al di là di seguirli e intervenendo pagando quando necessario, percorsi di educazione all'igiene personale, alla casa, anche di educazione sessuale (ci siamo trovati con problematiche da gestire) (Direttore CAS).

Cerchiamo, dove è possibile, di fare ancora corsi di formazione, quando questi non comportano delle spese molto elevate perché non abbiamo fondi, non ce ne sono molti adesso, e non c'è molto altro per fare investimenti (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

Inoltre, per tutti gli intervistati, assume una grandissima rilevanza l'apprendimento della lingua italiana, indispensabile per favorire l'integrazione dei richiedenti asilo, ma osteggiata dal nuovo capitolato che non prevede finanziamenti da rivolgere a figure professionali dedicate, né all'iscrizione al CPIA (Centro per l'Istruzione degli Adulti). Alcuni enti gestori si affidano a istituti esterni (CPIA, altri istituti scolastici o centri di formazione) sostenendone le spese di trasporto o di iscrizione, mentre chi riesce porta avanti ancora la scuola di italiano grazie a risorse economiche e figure professionali interne. Sia in un caso che nell'altro la scuola viene offerta come opzione, non come obbligo, non essendo più prevista dal Bando.

L'ultima partecina che facciamo, nonostante la Prefettura non ci riconosca questa parte, è la scuola di italiano. La scuola di italiano non è più richiesta (= prevista dalla normativa), siamo contrari alla marginalità del servizio, è una cosa a cui noi crediamo molto e continuiamo a farla. Ad oggi facciamo 12 ore (alla settimana) di scuola d'italiano con un insegnante L2 in diversi gruppi, quindi c'è il gruppo analfabeti, gruppo 1 e gruppo 2 e il gruppo per gli obiettivi specifici (Coordinatore CAS)

Chi vuole ha la possibilità di iscriversi al Don Milani o alla San Vincenzo o a Carpenedolo. Costa 20 euro l'iscrizione, gliela paghiamo noi (Operatrice CAS).

Per altri enti gestori è stato importante avvalersi dell'aiuto di volontari, nel tentativo di continuare a garantire l'insegnamento della lingua italiana pur in un quadro di scarse risorse economiche.

Oggi l'alfabetizzazione viene svolta soprattutto da volontari (Direttore CAS).

Facevamo questo meraviglioso lavoro della scuola che ora è completamente inibito ma anche per ragioni economiche, noi quindi cerchiamo di invitare co-

munque persone che li aiutino. Abbiamo dei volontari che in qualche modo stanno con loro su questo tema (Presidente CAS).

Qualcuno degli enti però è riuscito a trasformare il volontariato in una vera risorsa, formando i propri volontari per renderli idonei ad agire nel contesto delicato dell'accoglienza e in accordo con le proprie competenze e inclinazioni.

Abbiamo iniziato a fare una formazione per volontari questo inverno e piano piano li stavamo inserendo, anzi qualcuno aveva già iniziato, li avevamo inseriti in vari ambiti e poi è arrivato il Covid (Direttore CAS).

Avevamo fatto una campagna per i volontari, quindi anche un po' più attiva sui social e si era deciso di strutturare un po' meglio anche la questione volontari. Quindi di fare una formazione di 5 incontri sui vari argomenti, anche per capire le varie skills dei volontari per poi dargli il ruolo più appropriato. Poi purtroppo... (allude al Covid) (Operatrice CAS).

Adesso siamo circa una ventina, poi ci sono volontari in ogni appartamento (Direttore CAS).

Allo stesso tempo, i testimoni fanno capire che il ricorso a volontari (in genere persone non specializzate), soprattutto quando questi devono ricorrere in sostituzione a servizi prima garantiti da persone appositamente formate, rischia di sbilanciare il servizio verso una *scarsa professionalizzazione*. Per questo alcuni enti gestori dei CAS cercano di attivare dei corsi di formazione o di avvalersi anche di figure professionali che prestano volontariamente e in modo gratuito i propri servizi perché appassionate alla causa e comprensive delle attuali difficoltà presenti nel sistema di prima accoglienza.

Abbiamo un avvocato, è un collaboratore esterno... È venuto più volte a spiegare ai ragazzi la questione dello status di rifugiato, facendo delle lezioni. Ha accettato questa "mansione" in maniera volontaria, perché non viene remunerato (Vicepresidente CAS).

C'è una dottoressa che ha iniziato anche lei come volontaria, in realtà non svolgeva attività nel suo ambito prima dell'emergenza Covid, con l'emergenza Covid si è resa disponibile per il supporto dei medici che sono proprio assunti con la nostra struttura, che sono presenti 2 o 3 volte alla settimana, per monitorare gli ospiti durante il periodo Covid e continua a venire. Dà la disponibilità quando può e se c'è qualche malato lo visita [...] Poi c'erano 3 volontari che stanno studiano riabilitazione psichiatrica e si erano resi disponibili, noi avevamo pensato di affiancarli ai nostri vulnerabili per fare delle attività. Però poi il Covid ha bloccato tutto (Operatrice CAS).

La ricerca di servizi gratuiti sul territorio, la raccolta sistematica di nuovi finanziamenti esterni e delle risorse economiche interne, così come il ricorso ai volontari, possono essere considerate *forme di resilienza* nate in risposta alle difficoltà emerse in seguito all'emanazione della Legge n. 132 del 2018. Un ingrediente necessario alla maturazione della resilienza sembra essere stata la tenacia degli operatori rimasti, mossi dalla consapevolezza di dover rendere il tempo passato nei CAS il più possibile proficuo per gli accolti nei centri. Il *tempo*, infatti, è considerato da tutti gli operatori un elemento strategico da riempire e sfruttare al meglio, che può causare al soggetto migrante rischi di cronicizzazione e di perdita del senso di sé, soprattutto quando si dilata notevolmente a causa del lungo iter giuridico del richiedente (si può rimanere fino a 4 anni nel CAS prima di ottenere risposta in merito alla richiesta di asilo). Per tutti i beneficiari risulta essere ancora più prezioso il tempo passato nel CAS sia per acquisire abilità di base che per la costruzione di reti indispensabili nel momento dell'uscita dal progetto, con o senza riconoscimento. A fronte di questa consapevolezza è andato quindi a svilupparsi il desiderio di una 'progettualità nonostante'.

Diciamo che se prima (le riunioni di équipe) erano di aggiornamento, con il nuovo decreto le ultime riunioni sono più sull'organizzazione, cioè come rimanere operativi, come mantenere una progettualità con i richiedenti asilo nonostante la situazione (Operatrice CAS).

Abbiamo persone in accoglienza che sono qui da 3 anni, ovviamente nasce spontanea l'esigenza di offrire un percorso formativo a queste persone, o una progettualità un po' più seria e ovviamente con gli operatori e i numeri che ci sono lo si può fare in un certo modo che non è quello dello SPRAR che sono specializzati per quello, che ovviamente hanno più fondi e più personale a disposizione (Operatrice CAS).

La progettualità. Ci vuole una progettualità all'ingresso, all'inizio del loro percorso (Vicepresidente CAS).

Sempre quindi nell'ottica di una 'progettualità nonostante', alcuni enti gestori hanno ritenuto necessario continuare a rafforzare le *connessioni con il territorio*. È la linea che, peraltro, il Servizio Centrale SPRAR aveva ben indicato, quando raccomandava di far rientrare lo «SPRAR come parte integrante del welfare locale e in rete con gli altri servizi del territorio» e di costruire un partenariato operativo con le realtà del terzo settore e del privato sociale (Ministero Interno, DM 10.8.2016)¹³.

¹³ Cfr. <https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2017/02/SPRAR-presentazione-2017-02.pdf> (consultato 28.12.2020).

Creare e mantenere collaborazioni con enti, associazioni e attività commerciali o ludiche presenti nel contesto locale permette, da un lato, di lavorare sulla loro sensibilizzazione rispetto alla tematica migratoria e al dovere di accoglienza nella comunità, dall'altro di facilitare l'integrazione dei beneficiari che si rendono disponibili a lavori e attività di volontariato in questi stessi servizi o centri. L'esperienza fatta dimostra che tale partenariato può funzionare, sia che le relazioni tra ente gestore e soggetto del territorio siano di tipo *formale*, sia che si tratti di conoscenza diretta, *informale*, senza precisi accordi inter-istituzionali, quindi relazioni instaurate e portate avanti personalmente dagli operatori che le tengono presenti per giocare nell'inserimento territoriale dei richiedenti.

Collaboriamo con il nostro Emporio Solidale, nel senso che abbiamo fatto da un paio di anni un piccolo negozietto di distribuzione di rimanenze alimentari, sempre nel paese del Centro, e quindi i ragazzi vengono coinvolti nella movimentazione di ciò che viene recuperato dai supermercati, o la partecipazione di alcuni eventi con una raccolta fondi. Collaboriamo con la casa degli anziani, i ragazzi vanno lì fanno volontariato, gli danno da mangiare, giocano a carte con i veci (sic.). Collaboriamo con il gruppo sportivo di calcio del paese e con l'oratorio (Coordinatore CAS).

Altri percorsi positivi sono quelli di orticoltura: volontari e ragazzi che coltivano insieme; i prodotti in parte consumati da loro, altri nelle distribuzioni della Caritas per i poveri, hanno fatto anche la passata di pomodoro (Direttore CAS).

Sono molto importanti le relazioni che l'educatore intesse con il territorio: più una persona ha relazioni extra-lavorative con il mondo fuori, più riesce ad agganciare e giocare l'integrazione dei ragazzi (Operatrice CAS).

In tutti i Comuni abbiamo attivato quelli che sono i lavori socialmente utili, la collaborazione con le associazioni sportive o degli alpini o di ciclismo (Presidente CAS).

A fronte di questi tentativi, resta comunque rilevante il dato di realtà portato da alcuni degli intervistati. Il lavoro diretto verso il territorio non è esente da difficoltà: l'azione mirata a stimolare la comunità ad attivarsi per la causa e ad accogliere propositivamente i migranti, per quanto riconosciuta come necessaria, non sempre riesce a dare buoni e visibili risultati.

Poi in alcuni Comuni è difficile, non c'è nessuna intenzione, cioè li hanno accettati ma finita lì; danno una mano se serve però l'interazione rimane quella, un'accoglienza a distanza, ecco (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

Infine, oltre alle buone prassi fin qui illustrate che sembrano essere ra-

dicare nel lavoro di prima accoglienza nel contesto bresciano, ne emerge un'ultima che riguarda lo specifico approccio relazionale che i professionisti del settore si prefiggono di mantenere al fine di fronteggiare alcune difficoltà proprie del sistema. Si tratta di un approccio improntato allo scambio e al riconoscimento dell'altro come individuo dotato di capacità, valore, desideri e diritto di parola e di scelta sulle questioni che lo riguardano. Una capacità, quindi, di mettere al centro della propria attenzione la persona invece di abbandonarsi al mero controllo richiesto dalle nuove regole del capitolato configurate dal Decreto Sicurezza (Centri d'Italia, 2020).

Pensare che sono delle persone che hanno una loro formazione, una loro cultura e che ci sono delle persone che arrivano e che sono già formate. Direi che si tratta di una postura di fondo, non hanno bisogno di persone che gli dicano come si vive nel mondo perché nel mondo ci sono già e hanno già acquisito delle competenze. Non sono minori e non sono dei bambini e hanno una formazione umana di base (Coordinatrice SIPROIMI).

I ragazzi ci hanno insegnato una nuova consapevolezza: loro arrivano con uno zaino che non dobbiamo riempire noi; è uno zaino non pieno di cose, ma pieno di una cultura, di esperienza e noi dobbiamo svuotare un po' il nostro zaino e riempirlo con un po' del loro, in condivisione (Direttore CAS).

Quindi, gli operatori intervistati si richiamano a una modalità professionale rivolta a preservare l'autonomia delle persone richiedenti asilo, rifiutando la concezione promossa dal Decreto Sicurezza del cosiddetto «sistema parcheggio», come definito da Gianfranco Schiavone, vicepresidente Asgi, in un'intervista di Duccio Facchini dell'11 dicembre 2018¹⁴.

Sono da considerarsi esempi virtuosi quelli degli intervistati che, a fronte delle difficoltà imposte dalla nuova organizzazione del sistema, non si sono abbandonati a pratiche di routine o alla mera improvvisazione. Nonostante il nuovo capitolato valutasse maggiormente gli elementi economici piuttosto che quelli progettuali, la presente ricerca ha potuto individuare che nel bresciano sono rimasti in attività alcuni enti davvero responsabili, che non hanno lasciato il campo «a operatori economici eterogenei che non sempre concepiscono il contesto dell'accoglienza come ambito di tutela e sviluppo delle autonomie personali dei richiedenti asilo» (Accorinti, Spinelli, 2019, p. 112).

Lavorare sulla persona per capire quali possono essere le sue esigenze al momento e lavorare per far sì che possano esse realizzate, per poi portarlo sempre a quella che è un'autonomia (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

¹⁴ Cfr. <https://altreconomia.it/conseguenze-decreto-salvini/> (consultato il 25.8.2021).

A parte lo shock iniziale, per noi è stato uno stimolo a fare di più, per loro, per l'autonomia (Direttore CAS).

Abbiamo attivato dei tirocini al nostro interno per quanto riguarda le pulizie, per quanto riguarda il servizio lavanderia, per quanto riguarda il servizio portineria... In maniera che queste persone, in maniera più soft, incomincino ad avere un po' più di potere d'acquisto, guadagnano due soldi e nel contempo a cercare di entrare in una certa forma mentis (Direttore CAS).

Proprio in quest'ottica di tutela delle autonomie personali, alcuni enti gestori hanno cercato di ricalibrare le regole imposte dal nuovo bando, per garantire almeno una minima possibilità di una loro responsabilizzazione e il coinvolgimento diretto su questioni primarie e quotidiane come l'alimentazione. Ciò è stato fatto, ad esempio, nelle unità abitative, invitando uno degli utenti ad accompagnare l'operatore al supermercato come portatore dei desideri dell'appartamento, adottando soluzioni alternative come tessere prepagate da fornire loro per l'acquisto dei prodotti alimentari in specifici luoghi o almeno tenendo in considerazione il volere e i gusti dei beneficiari rispetto ai prodotti da acquistare.

Perché queste persone è giusto anche che imparino a cucinare, a farsi anche la spesa. Io agli operatori dico sempre di portare anche i ragazzi a fare la spesa, perché si rendano anche conto di quanto costa (Presidente CAS).

Si condivide con i ragazzi quello che vogliono o desidererebbero, poi chiaramente siamo noi a fare una cernita di quello che può essere acquistato o meno. Noi ci rechiamo in un magazzino che importa prodotti tipici africani però si cerca di raggiungere un compromesso (Coordinatrice CAS).

Per quanto riguarda la spesa, gli alimenti, offriamo questa possibilità: una parte viene fatta al supermercato tramite delle gift card. Essendo che siamo costretti a fornire noi la spesa, nel senso che non possiamo dare loro soldi in mano per la spesa, la spesa normalmente viene fatta e consegnata dalla struttura. In questa cooperativa, da gennaio, è stato deciso di dare queste carte prepagate [...]. Noi mandiamo all'African Market un ordine con la spesa che ogni persona può fare, ogni ragazzo ha un tesserino con nome e cognome e quando va mostra quella e fa la spesa. È un buon modo per mantenere l'indipendenza delle persone (Direttrice CAS).

3.2. L'impegno sociale dei centri SIPROIMI

Come già illustrato, gli SPRAR-SIPROIMI, non hanno dovuto modificare i loro servizi in seguito all'emanazione della Legge 132/2018. Il cambiamento sostanziale per queste strutture ha riguardato il criterio di ac-

cesso ad esse, che è diventato più selettivo: solo i titolari di protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati sono considerati aventi diritto dei servizi offerti nel sistema di seconda accoglienza. Gli enti gestori dei SIPROIMI hanno dunque ricevuto immutati finanziamenti per poter portare avanti i servizi previsti nella progettualità richiesta a queste strutture.

Lo standard dei servizi per i rifugiati e le persone inserite sono sempre rimasti elevati, quindi c'è sempre l'obiettivo di tenere standard elevati e anche personale adeguato con competenze e professionalità (Coordinatore SIPROIMI).

A livello di SPRAR continuiamo a fare le stesse cose, nel senso che non è cambiato (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

Continuiamo con il progetto SPRAR che ci garantisce degli standard qualitativi molto elevati, con delle linee guida chiare e quindi poter fare tutto il percorso del progetto che prevede dall'accoglienza, fino all'integrazione socio-economica [...] e anche personale adeguato con competenze e professionalità (Coordinatore SIPROIMI).

Il mantenimento di standard qualitativi elevati, rispetto al progetto dell'accoglienza e rispetto alle professionalità coinvolte, è stato reso possibile dalla continuità dei finanziamenti rivolti allo SPRAR/SIPROIMI che ha, infatti, permesso di acquisire una sempre maggiore esperienza sul campo e di fornire specifici corsi di formazione rivolti agli operatori, garantendo così una crescente acquisizione di conoscenze e competenze. Ancora, la stabilità del servizio ha fatto sì che questo si potesse inserire e consolidare sempre più organicamente nel suo territorio, offrendo così maggiori possibilità di integrazione ai beneficiari.

C'è stata sicuramente un'acquisizione di maggiore professionalità e competenza degli operatori, dipeso dai corsi che abbiamo fatto nel tempo (Coordinatrice SIPROIMI).

I servizi sono andati ad aumentare piuttosto che diminuire, ad esempio per quanto riguarda i tirocini all'inizio non erano tanto fatti, adesso invece abbiamo una maggiore capillarità delle aziende del territorio (Coordinatrice SIPROIMI).

Si sviluppano delle competenze, oltre che delle relazioni sul territorio, si conosce bene l'ambiente nel quale si vive e a volte proprio il contatto con le persone ha permesso che le persone del territorio vedessero l'impegno e l'interesse del nostro beneficiario (Operatore SIPROIMI).

Diciamo che siamo in movimento. L'organizzazione ad esempio, la creazione della doppia micro équipe è una cosa che si è venuta a creare, cioè dal punto di

vista metodologico abbiamo apportato delle differenze, anche questi corsi che stanno facendo la sera, da 5 adesso abbiamo deciso che diventeranno 7 (Operatrice SIPROIMI).

Vista l'immutata situazione dei loro servizi, alcuni degli enti gestori hanno così potuto 'guardare avanti', cosa che ha permesso di mettere in campo azioni virtuose non esplicitamente richieste dal mandato SIPROIMI, nuove idee e nuovi modi di fare accoglienza. Tra questi ci sono esperienze che cercano di rendere la cittadinanza partecipe alle sfide dell'accoglienza: il *progetto dei tutor territoriali*, diffuso in alcune realtà, ha intercettato il bisogno dei cittadini di contrastare le ultime normative prestandosi direttamente, con le loro azioni e la loro presenza, al fine di creare relazioni significative in grado di aiutare in modo più efficace e concreto i rifugiati titolari di protezione.

Quello dei tutor territoriali è un progetto dove un cittadino o delle famiglie 'adottano' un rifugiato e lo accompagnano verso la costruzione di una rete sociale un po' più ampia attraverso un accompagnamento più completo di alcuni servizi, l'apertura di relazioni nuove. [...] Mette insieme i bisogni dei rifugiati con le risorse dei cittadini; in realtà molte volte si invertono perché i cittadini ammettono di aver bisogno di questo confronto, riscoprire nel percorso di prossimità di relazione, linguaggi nuovi, modi nuovi che danno loro molto stimolo (Direttore SIPROIMI).

Dal 2018 abbiamo iniziato a fare dei corsi di formazione per questi volontari e avviare degli affiancamenti che sono tuttora in essere, cioè abbiamo proseguito. Con questi volontari oltre al percorso di formazione, c'è un monitoraggio costante dell'andamento del loro percorso di tutoraggio [...] ci sono incontri di confronto tra beneficiari seguiti [...]. Questi affiancamenti volontari sono previsti all'interno dello SPRAR, però poi l'idea è che continuino ad affiancarli anche dopo, l'obiettivo è che nasca una relazione significativa di supporto ai beneficiari (Operatrice SIPROIMI).

Altre esperienze virtuose emerse dai racconti degli intervistati riguardano la creazione di servizi capillarmente diffusi sul territorio, mirati ad intercettare i bisogni di titolari di protezione internazionale e rifugiati. Ma anche a mettere il più possibile a disposizione degli enti pubblici e di altri professionisti il know-how degli operatori sociali che lavorano da tempo nell'ambito, attraverso una sorta di contaminazione tra le diverse professionalità del sociale.

Uscendo dal CAS dobbiamo riaprire un pensiero che avevamo già, di *fundraising* verso altri soggetti, attraverso comunque un'idea che l'operatore sociale dell'accoglienza è anche una figura professionale che ai Comuni può essere molto utile. Infatti abbiamo aperto alcuni sportelli lavoro o legali in alcuni Co-

muni proprio come sperimentazione di un know-how che è indirizzato ai rifugiati, ma che in realtà può essere ben utilizzato anche nei Comuni” (Direttore SIPROIMI).

Con la Questura abbiamo un ottimo rapporto, a parte che mandano tutti gli utenti al nostro sportello perché c'è anche uno sportello aperto al pubblico a Brescia, dove ci lavorano i 3 operatori legali (Operatrice SIPROIMI).

In un'ottica di continuo miglioramento e ampliamento dei servizi offerti, gli enti gestori che si occupano di seconda accoglienza si sono trovati ad interrogarsi su cosa fare al momento della chiusura del progetto personalizzato dei titolari di protezione internazionale o degli ex titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari. Capita spesso infatti che questi, una volta usciti dallo SPRAR, abbiano molte difficoltà a trovare un alloggio, e si trovino in una nuova situazione di emergenza (causata anche dalla scarsa accettabilità sociale del rifugiato che, malgrado sia regolarizzato, risulta ancora distante e rifiutato come possibile inquilino).

È qualche mese che sia per utenti stranieri che hanno sia garanzie da dare, che quelli che ne hanno meno, vedo che la diffidenza è tanta; sia dal punto di vista dei privati che delle agenzie. Le agenzie addirittura hanno proprio il mandato di non affittare casa a stranieri (Coordinatrice SIPROIMI).

Per far fronte a questa problematica, alcuni enti gestori di SIPROIMI hanno attivato programmi di housing sociale, appartamenti messi a disposizione per un certo periodo in seguito alla chiusura del progetto di seconda accoglienza. Con l'housing sociale, o *co-housing*, si cerca dunque di offrire un ulteriore supporto, seppur temporaneo, delineando così un'opportunità perché la persona titolare di permesso di soggiorno, o chiunque si ritrovi in uno stato di bisogno, abbia modo e tempo di organizzarsi senza il timore di ritrovarsi improvvisamente sprovvisto di dimora.

Stiamo cercando di convertire gli appartamenti che avevamo in co-housing, cioè soluzioni abitative temporanee tra quelli che escono dall'accoglienza diamo ancora così un periodo per trovare un'altra condizione abitativa per stabilizzarsi (Direttore SIPROIMI).

Noi abbiamo un appartamento che funge da housing sociale per quando magari terminano i progetti e magari non hanno ancora trovato una stanza, c'è la possibilità di fare 3 o 6 mesi nell'appartamento di housing (Coordinatrice SIPROIMI).

Ad esempio, adesso abbiamo una donna con una bambina, entrambe sono state sfrattate e hanno bisogno per sei mesi di un appartamento, intanto che cer-

cano qualcos'altro, ecco che il Comune è intervenuto e ci ha chiesto se potevamo dargli l'alloggio. Noi lo chiamiamo Housing sociale ma non è proprio Housing sociale, è – diciamo - il mettere a disposizione una casa per chi in questo o in altri tempi ha delle difficoltà temporanee (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

Alcune realtà si sono attivate per fare delle raccolte fondi o accedere a fondi attraverso altri bandi, per colmare il vuoto di servizi dovuto ai tagli economici dei CAS e per rispondere allo stesso bisogno abitativo di cui si è parlato sopra.

Per quello che riguarda tutte le altre attività, solitamente sì, scriviamo progetti e cerchiamo di accedere a fondi attraverso bandi, call... Abbiamo scritto un progetto della Unione Europea, quindi anche progetti internazionali; partecipato a quello della Fondazione comunità bresciana, dalla Chiesa valdese... Cerchiamo di attivare quello che è un meccanismo per far sì che le attività non vadano a incidere solo su quello che è l'accoglienza (che già ce n'è poca di "ciccia"), se andiamo a togliere pure quella ciccia non riusciamo a dare i servizi che dobbiamo dare. Cerchiamo quindi di tenere a lato delle attività, ma delle attività che si possono mantenere da sole (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

Noi abbiamo cercato di sopperire a queste mancanze del CAS inserendo in altri tipi di finanziamento l'erogazione di questi servizi alle persone che sono uscite dai nostri progetti CAS. [...] Parlo specialmente del fondo FAMI, che per situazioni soprattutto di vulnerabilità sanitaria o psicologica e anche economico-abitativa, c'è la possibilità di finanziare dei percorsi che ricoprano almeno una delle aree in cui ci sono delle carenze della persona (Operatore SIPROIMI).

Per sostenere la spinta progettuale, gli sforzi si sono diretti non solamente all'esterno: si è sentito il bisogno di intensificare anche alcune attività già svolte precedentemente, come l'accompagnamento all'integrazione socio-territoriale. Infatti, per gli intervistati referenti dei gestori dei SIPROIMI, l'inserimento nella società bresciana e la conoscenza del territorio da parte degli utenti, non sono più solo fini da perseguire per rispondere al mandato di integrazione socio-territoriale della seconda accoglienza, ma anche una necessità politica e culturale, per far fronte al clima di chiusura verso lo straniero che il Decreto Sicurezza ha legittimato a livello istituzionale e nella gente comune (Vox-Itstime, 2019).

Diciamo che, se non per casi di violenza vera e propria come quella di (nome paese), di questo gruppo di neonazisti, non ci sono stati degli attacchi diretti ai nostri utenti, sono in alcuni luoghi che magari prima c'era comunque lo sguardo, la curiosità un po' morbosa e un po' sospettosa di una parte della popolazione; adesso ci si sente più liberi di dire alcune cose (Operatore SIPROIMI).

Il clima politico, del 2019 soprattutto, ha fatto sì che chi la pensasse così si potesse anche esprimere più pesantemente: i ragazzi (= *ospiti del centro*) sono stati insultati, trattati male, più pesantemente di prima. Il Decreto Sicurezza ha avuto un grande impatto sociale e culturale (Presidente CAS).

Per contrastare il cosiddetto sentimento anti-immigrati (*Eyes on Europe*, 2020), rinforzato dalla narrazione leghista e dei partiti/movimenti di estrema destra, che si diffonde attraverso i media, i social e l'immaginario collettivo di paura, ansia e ripiegamento egoistico (Colombo Monica, 2018), gli intervistati raccontano di aver impegnato i beneficiari in attività strutturate di volontariato sociale, rinforzando così la presenza fisica dei centri nel territorio locale. Questo tipo di attività pone i beneficiari a contatto con gli altri, nel contesto locale, e rende visibile l'intento di 'restituzione' del richiedente asilo nei confronti della comunità che lo ospita. Quest'ultima, dal contatto con loro può ricevere a sua volta degli stimoli positivi: la conoscenza ravvicinata di una situazione sembra poter contrastare i pregiudizi, la loro nascita e la loro permanenza. Risulta dunque importante per gli intervistati inserire la loro azione in un più vasto tentativo di creare (o rinforzare) nuove e differenti 'narrazioni' sull'accoglienza e sugli accolti (Sfardini, 2019; Tudisca et al., 2019), enfatizzando o lasciando svelare il lato umano di queste esperienze migratorie.

Il volontariato sociale comprende varie forme. Solitamente sosteniamo gli uffici tecnici del Comune quando è il Comune che lo propone. Poche ore di attività al Comune che permettono di dare visibilità alle persone e di dare un ruolo civico e sociale comunemente riconosciuto come utile, ossia principalmente la manutenzione del verde pubblico, dei parchi pubblici e quindi anche delle strutture e diverse attività che si possono svolgere" (Operatore SIPROIMI).

E (a parte poi quelle fazioni di destra che non cambiano idea) i cittadini hanno sempre risposto positivamente. Ma anche rispetto a quello che era l'impatto iniziale. ripeto: noi, sul video di cui parlavo prima andiamo a citare una frase che dice : 'io mi sento responsabile di un'altra persona quando vi pongo gli occhi addosso': finché le persone sono numeri, non puoi dare la tua umanità (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

Il volontariato e le raccolte fondi, che coinvolgono la cittadinanza, attivandola e sensibilizzandola, così come altre iniziative di ingaggio del territorio locale, mettono in risalto la tenacia degli operatori rispetto al mantenimento di una 'progettualità nonostante', e la loro capacità di presentare i richiedenti asilo, i rifugiati e i titolari di protezione sussidiaria come persone piuttosto che numeri. Da ciò emerge un messaggio fortemente positivo, resistente e resiliente da parte degli enti gestori:

con il giusto impegno è possibile far fronte alle limitatezze del sistema di accoglienza «istituzionale», affiancandovi un tipo di accoglienza «solidale-informale». Accanto al messaggio positivo rimane però la percezione della necessità di un cambiamento politico, altrimenti il rischio è quello di fermarsi ad un lavoro di continua riparazione di torti, ingiustizie, limiti burocratici, che vengono imposti dall'alto, che alla lunga può comunicare un adattarsi, un assecondare (implicitamente) le volontà del legislatore. Si vuole, in sostanza, dare continuità a un'idea 'alta' di accoglienza, che non si configuri solo come un tentativo delle ONG di 'tap-pare le falle' di un sistema istituzionale inefficace.

L'accoglienza governativa può essere affiancata anche da un'accoglienza non governativa, all'interno della quale è possibile fare anche qualcosa di diverso con attenzione a non costruire 'sistemi paralleli', che risolvano i problemi di chi li crea (Direttore SIPROIMI).

4. Effetti diretti e indiretti delle norme in vigore sugli operatori e sui beneficiari

L'emanazione del Decreto Sicurezza, e della successiva L. 132/2018, hanno comportato, nell'ambito del sistema di accoglienza, le numerose rimodulazioni fin qui illustrate in termini di cambiamento delle prassi operative ma anche di una virtuosa continuità di alcune buone prassi dell'accoglienza nel bresciano. Poiché il sistema di accoglienza non è fatto solo di procedure e strutture, ma anche di persone, è su queste che si concentrerà il presente paragrafo: professionisti e ospiti (richiedenti asilo o titolari di protezione), sui quali i cambiamenti normativi hanno inciso - e continuano a incidere - non solo a livello di pratiche operative, ma anche e forse ancora più profondamente a livello di vissuto personale. Più nello specifico, dunque, ci si concentrerà sulle percezioni che questi cambiamenti hanno generato in coloro che ne sono stati protagonisti, con lo scopo di illustrare le ricadute concrete nelle vite delle persone. Come si ha avuto modo di comprendere fino a questo punto, l'impatto maggiore si è visto concretamente a livello dei CAS, ma il sistema intero, di prima e seconda accoglienza, ha subito effetti diretti e indiretti.

4.1. L'impatto sui professionisti che operano nel sistema di accoglienza

A seguito dell'entrata in vigore dei decreti di ottobre e novembre 2018, i professionisti del sistema di accoglienza del territorio bresciano hanno vissuto un periodo di grande incertezza legato in prima battuta a quel-

le che sarebbero state le loro sorti lavorative. Come già detto, fin dall'introduzione del nuovo capitolato, molti operatori hanno iniziato ad intuire che sarebbe avvenuta una riduzione del numero delle professionalità attive nel CAS, di fatto vanificando il senso del lavoro svolto sino a quel momento. Eliminati dai CAS (a prescindere dalle dimensioni degli stessi) insegnanti di italiano, psicologi, operatori sanitari, mediatori linguistici, operatori legali ed educatori sono stati ridimensionati sia nel numero che nel monte ore.

A Brescia io avevo 25 ore, l'altro ragazzo sulle 20 ore in 3 appartamenti, ma un ragazzo è stato licenziato nel 2019, all'altro hanno tolto le ore (Operatore CAS).

L'insegnante che c'era all'interno delle strutture dove si recava settimanalmente per le lezioni adesso non c'è più. L'insegnante è stato licenziato (Coordinatrice CAS).

Quindi chi era stato assunto a tempo determinato non ha sempre (o quasi mai) visto rinnovato il proprio contratto nel 2019; i più fortunati, che possedevano già un contratto a tempo indeterminato hanno comunque subito un cambiamento importante in termini di mansioni, con lo spostamento in altri servizi – se questi erano presenti nella stessa cooperativa o associazione. In alcuni casi, quando ad esempio l'ente che li assumeva gestiva entrambi i tipi di strutture (CAS e SIPROIMI), hanno integrato il proprio monte ore - ora decurtato - attraverso l'impiego in diversi servizi.

Un'altra operatrice che lavora sia sul CAS che sullo SPRAR [...] doveva anche quest'anno essere impiegata sulla scuola, nel senso che - da quello che so - è che prima lei insegnava, faceva lezioni di italiano, doveva continuare anche quest'anno, però poi la scuola è stata esclusa dal bando. Quindi abbiamo deciso di sospenderla e lei rimane operativa per adesso in questo modo un po' jolly tra i due servizi. Per lo SPRAR si occupa degli inserimenti lavorativi, sul CAS non abbiamo grandi margini per l'inserimento lavorativo. È sempre disponibile se ci fossero dei ragazzi interessati... Si occupa qui invece della spesa (Direttrice CAS).

(Parlando dell'assistente sanitaria) Ha un contratto full-time, ma sul CAS lavora anche lei part-time. Nel resto delle ore lavora in un altro servizio (Direttrice CAS).

Altri, invece, hanno deciso di licenziarsi, per insoddisfazione generale e per le difficoltà derivanti dai pagamenti continuamente posticipati. Coloro che ricoprono posizioni dirigenziali e presidenziali negli enti gestori dei CAS hanno dovuto confrontarsi con la nuova normativa e il conseguente bando e prendere alcune decisioni: accettare quanto stabilito dal nuovo capitolato partecipando al bando di gara per il CAS e continuare a garantire un servizio a coloro che già si trovano nelle strutture, oppu-

re non accettarlo, per motivi politici ed etici, in segno di manifesta opposizione a quanto imposto dall'alto. Per altri la situazione economica ha assunto un carattere coercitivo determinante, riducendo la possibilità di scelta ad una sola opzione: la chiusura del CAS, con conseguente necessità di trasferimento dei richiedenti ivi presenti. Mentre gli operatori degli enti gestori più grandi e strutturati, avendo al proprio interno le risorse indispensabili per la loro sopravvivenza e occupandosi anche di altri servizi rivolti al sociale, hanno potuto continuare con la prima accoglienza.

Guardiamo al nostro lavoro con molta incertezza, ti dico la verità. Io posso ritenermi fortunata di far parte comunque di una cooperativa che funziona, che ha le spalle coperte nel senso economico e da altro; quindi sicuramente da questo punto di vista noi come cooperativa siamo molto tutelati e anche noi dipendenti. Però so di cooperative, di enti gestori, che fanno molta fatica ad arrivare alla fine del mese. Si cerca di farsi forza su quelli che sono gli aiuti da parte di enti presenti sul territorio, che magari garantiscono qualcosa di gratuito (Coordinatrice CAS).

A fronte di tutto questo, emerge come l'accoglienza sia diventato un ambito di lavoro problematico e incerto, dove solo chi è realmente impegnato e motivato, vale a dire chi crede fermamente nei valori di integrità, può trovare il senso dentro a questo nuovo sistema che, di fatto, è stato svuotato dei servizi alla persona e riduce il ruolo degli operatori a dei meri 'parcheggiatori' di altre persone che sono da collocare (Amnesty International Italia, 2019, p. 12). L'impegno professionale sta, per qualcuno, nel mantenere un approccio teso al riconoscimento dell'altro (il migrante) come persona e alla sua autonomia, trovando il giusto equilibrio «tra il diritto, l'etica e la dimensione sociale» (Urru, 2011, p. 81). Per altri sta nel raccogliere tutte le forze e le risorse possibili per portare avanti la loro funzione di accoglienza in modo dignitoso e soddisfacente, malgrado i continui cambiamenti del quadro strutturale attorno a loro, in breve di 'resistere' a tali cambiamenti. Dalle interviste emerge che alcune strutture si sono rinforzate come comunità: hanno potuto portare avanti il loro lavoro proprio grazie alla tenacia e al senso di appartenenza degli operatori, che hanno continuato a mettere in campo una progettualità improntata all'inserimento socio-territoriale dei beneficiari.

Ho litigato per cercare di inserire i ragazzi, aiutarli a trovare un impegno, un lavoro, mi volevano mandare la lettera di richiamo... Io ci trovavo soddisfazione pur di aiutare, è quello che io ho da dare. Ho preso questo impegno e ho questa cosa da dare. (Operatore CAS).

Un altro punto di forza che ho notato sono gli operatori, perché tante strutture hanno retto per la tenacia degli operatori (Direttrice CAS).

Parlando dei cambiamenti apportati dal decreto... Ridurre l'accoglienza a un sopravvivere. Invece per noi accoglienza vuol dire mettere le basi per una inclusione, o per un percorso di crescita da spendere nelle parti del mondo in cui uno si potrà venire a trovare (Direttore CAS)..

Mettiamo in campo un po' tutto, competenza e appartenenza, al di là di quella professionale (Coordinatrice SIPROIMI).

Come spesso accade quando una organizzazione va incontro ad una turbolenza esterna, che limita fortemente il suo operato e riduce la sua forza, gli operatori si sono trovati a compiere scelte sgradevoli, quasi dei dilemmi morali: in bilico tra l'impegno e il desiderio di fornire un servizio di qualità (e una narrazione positiva dell'accoglienza) in virtù della missione principale (quella dell'autonomia e dell'integrazione dei beneficiari), da un lato, e il senso di costrizione di chi invece, per lo scarso compenso economico o per il monte ore ridotto al minimo, non riesce a mantenere gli stessi livelli di qualità del servizio, o non riesce a dedicare il giusto tempo a tutti gli utenti, dall'altro.

Siccome il numero dei beneficiari non è proporzionato al numero degli operatori, non tutti gli utenti sono seguiti allo stesso modo [...] seguiamo quelli che al momento hanno più bisogno perché sono arrivati dopo, perché hanno più limiti, perché non conoscono ancora bene l'italiano (Operatrice CAS).

Molti testimoni hanno espresso il senso di sconforto perché, in seguito alle nuove normative, hanno toccato con mano le conseguenze della perdita di diritti – come nel caso dei titolari di protezione umanitaria, che pur vedendo precedentemente riconosciuto l'accesso allo SPRAR, hanno perso improvvisamente il diritto di usufruire dei suoi servizi. Tale sconforto è stato amplificato dalle istruzioni ambigue e incomplete rispetto a come procedere con loro, e da lungaggini burocratiche di vario tipo, che hanno reso difficile gestire anche le situazioni delicate e gli utenti particolarmente vulnerabili (in precedenza questi casi ricevevano il permesso per protezione umanitaria, ora abolito).

L'apice dello sconforto c'è stato quando la maggior parte degli utenti che era accolto era in accoglienza con la protezione umanitaria, non si capiva se dovessero uscire oppure no dai progetti SPRAR (Operatore SIPROIMI).

Per ora si cerca di tamponare in qualsiasi maniera, però sono sempre tamponamenti che non hanno un senso... Perché questo ragazzo del tentato suicidio adesso, essendo passati due anni, anche se aveva preso il permesso per motivi umanitari, è ancora lì nella nostra struttura (CAS), siamo a questi livelli (Vice-presidente CAS e SIPROIMI).

In questa mutata situazione, gli operatori, pur motivati, lamentano il

crescere della fatica per ottenere dei seppur minimi risultati. Essi provano un senso di frustrazione generato altresì dal vedere il proprio lavoro non riconosciuto, se non addirittura vanificato. A loro avviso, tutto il sistema dell'accoglienza è stato ridotto a un mero calcolo economico volto al risparmio della spesa pubblica, che traduce la visione negativa, inferiorizzante e strumentale dell'immigrato da parte del legislatore, visione da cui prendono le distanze. Il disinvestimento totale sul sistema di accoglienza, che stanno sperimentando sulla propria pelle, li fa regredire a una logica di tipo emergenziale, che speravano di avere superato (dopo tanti anni di impegno in senso contrario, cioè verso l'integrazione socio-territoriale).

Stiamo lavorando in una condizione di fatica, non posso nascondertelo. Non si riesce più a costruire quella progettualità e a condividere quella missione che c'era prima, con l'agio che c'era prima (Coordinatore CAS).

Intervistatrice: Fate supervisione? Direttore: Sì, quella di gruppo l'abbiamo introdotta l'anno scorso, ma avremmo potuto farlo prima; eravamo in una fase particolare, critica tra i decreti sicurezza, che hanno destabilizzato. Il lavoro che facevamo l'ha un po', come dire, non vanificato, ma c'era frustrazione (Direttore CAS).

Si prenda il caso dell'abolizione del *permesso di soggiorno per motivi umanitari* introdotta dal Decreto Sicurezza. Questo tipo di protezione – che poteva mettere in salvo i soggetti più fragili, a fronte di un percorso di cura e presa in carico già svolto dai servizi di accoglienza – era anche un modo della Commissione Territoriale (o del giudice, in caso di ricorso) per valorizzare e premiare il percorso di inserimento del richiedente asilo. Ora, la percezione degli operatori è che l'iter giuridico della domanda di asilo finirà per procedere in modo indipendente dai progetti ideati e messi in campo dai professionisti dell'accoglienza, cioè dallo sforzo di integrazione già fatto: questo fa emergere, oltre alla frustrazione, un grande senso di impotenza, che traspare nelle parole dei professionisti intervistati.

Se prima c'era la volontà di dare benessere durante il periodo di riconoscimento, adesso la priorità è aspettare [...] che il riconoscimento avvenga o meno. Quindi quello che tu fai all'interno del CAS non interessa a nessuno, cioè non gliene frega niente se tu fai il tirocinio, il lavoro, il volontariato, l'italiano, la lingua o non lingua, non gliene frega niente a nessuno. L'importante è che tu non rompi le palle per il periodo che ti serve per fare il tuo iter, concluso l'iter potrai cominciare a fare quello che vuoi se avrai il diritto, altrimenti ciao (Coordinatore CAS).

C'è un senso di impotenza molto forte da parte nostra... Nel senso che il lavoro

non sembra utile e anche quando lo è, diventa inutile nel momento in cui c'è tutta una parte legale che non è sotto il nostro controllo. Ad esempio, l'umanitario tolto per buoni percorsi di inserimento è pesato molto. E appunto ci sono persone che sono ben inserite e però sono semplicemente in attesa dell'ultimo diniego, dell'ultimo rigetto, e noi con loro (Direttrice CAS).

L'insoddisfazione e la frustrazione espresse da molti intervistati sono psicologicamente dannose in quanto aumentano la probabilità, già elevata nelle professioni di aiuto che operano a stretto contatto con condizioni di vulnerabilità, di insorgenza del *burnout*, una sindrome da stress lavorativo caratterizzata proprio da senso di frustrazione e di inadeguatezza oltre che da stanchezza mentale ed emotiva, irrequietezza e ansia (Maslach, Leiter, 2000). Inoltre gli stessi sentimenti rischiano di causare un significativo abbassamento dei livelli di motivazione degli operatori e dei dirigenti, decremento che a sua volta può incidere notevolmente sulla qualità dello svolgimento del lavoro di accoglienza.

Noi continuiamo a crederci e continuiamo ad andare avanti, ma sempre con meno motivazione (Vicepresidente SIPROIMI).

Tenere motivati gli operatori diventa complicato. [...] Per me tenere aperti alcuni servizi è stato fondamentale per poi dare motivazione anche agli operatori. Poi noi almeno stiamo cercando alternative, a volte sono le alternative che danno delle motivazioni per continuare, e continuare il lavoro anche nell'accoglienza (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

Attualmente, dunque, la qualità del servizio è intaccata, sia *direttamente* dalle Linee Guida del nuovo capitolato per i CAS, che ne vede sopravvivere solo servizi minimi non riguardanti l'integrazione degli stranieri, sia *indirettamente*, andando ad agire sui livelli di motivazione dei professionisti del sistema, che vedono il loro lavoro impoverito dalla sua componente più relazionale. Per di più, si può ritenere che le ricadute a livello motivazionale siano maggiori in coloro che erano più ingaggiati dal loro lavoro, mentre viene lasciato più spazio per coloro che già prima del D.L. n. 113/2018 vi lavoravano come meri «operatori economici» (Accorinti, Spinelli, 2019).

La mia percezione è che sia tutto più blando ora, non per colpa di operatori e ragazzi, è diventato più una routine. Hai meno risorse, quindi ti vedi anche di meno. Io mi ricordo i primi, c'era molta più passione. Quindi, si conoscevano per nome, venivano e te li presentavano in ufficio; una presa in carico molto emotiva e anche relazionale. Oggi con le risorse a disposizione non dico che sei un mero controllore perché svilirei il lavoro che fanno molto bene le colleghe, ma non hai tutto quel margine lì (Presidente CAS e SIPROIMI).

4.2. L'impatto sui beneficiari del sistema di accoglienza (dal punto di vista degli enti gestori)

L'effetto più rilevante dei cambiamenti normativi ricade inevitabilmente, e in modo più diretto, sui migranti stessi, quali beneficiari delle azioni e dei servizi di accoglienza. Dalle parole degli intervistati emerge l'idea che, in fondo, siano i beneficiari gli artefici del loro destino, al di là dei servizi di accoglienza offerti loro. Essi vengono dunque inquadrati non come destinatari passivi di una assistenza a loro fornita, ma come individui attivi e potenzialmente in grado di determinarsi pur all'interno di un mondo difficile e per lo più a loro sconosciuto, grazie all'intraprendenza e alla motivazione personale.

Le persone che sono uscite con successo non sono uscite con successo grazie a me o ai colleghi, o meglio non soltanto. Sicuramente il lavoro dell'operatore è fondamentale perché si continui sulla strada giusta e si vada sempre migliorando grazie agli strumenti che ti danno, però la strada giusta deve averla già imboccata il beneficiario nella sua testa. Deve essere una persona matura, una persona che ha capito il senso del progetto e che soprattutto ha voglia di realizzarsi nella propria vita (Operatrice SIPROIMI).

Il grosso dipendeva anche dalla loro intraprendenza, dalla loro voglia di mettersi in gioco e dalla loro voglia di integrarsi, perché quando manca quella è un po' difficile (Operatrice CAS).

C'è chi, per esempio, si iscrive alla scuola di italiano, non più finanziata dal bando, quindi risparmiando per poterla frequentare con le poche finanze a disposizione.

(Parlando del CPIA) Inizialmente quando ero arrivata erano tutti iscritti; con il nuovo anno è stato difficile sopperire a quella che è la spesa dell'iscrizione alla scuola e quindi alcuni per un loro interesse personale, un raggiungimento di inclusione ed integrazione, si sono iscritti loro autonomamente (Coordinatrice CAS).

Tuttavia, anche se alcuni beneficiari si mostrano intraprendenti, si può ragionevolmente affermare che per la maggioranza di essi le limitate risorse economiche e sociali rendono necessario un efficace accompagnamento all'autonomia e all'integrazione nel territorio. Quest'ultima, invece, sembra essere diventata più complessa e difficoltosa. Da un lato perché i decreti ministeriali hanno creato degli ostacoli concreti, tagliando i finanziamenti e l'insegnamento dell'italiano, senza il quale viene difficile la creazione di una rete sociale supportiva e la possibilità di reperimento di un lavoro. Dall'altro perché il tempo passato in accoglienza, prolungato dalla lungaggine dell'iter giuridico e in più svuo-

tato del supporto psicologico e delle opportunità che potevano essere offerte precedentemente ai tagli, acuisce la loro *vulnerabilità psicologica*, per molti già importante alla luce del viaggio che li ha portati all'approdo nel nuovo paese. In alcuni casi, infatti, il continuo susseguirsi di dinieghi e ricorsi ha fatto emergere esplicite manifestazioni di frustrazione, tale da abbandonare il loro percorso di accoglienza, oppure uno stato di progressivo logoramento psicologico.

Alcune persone iniziano il loro percorso in maniera normale, regolare, poi a mano a mano che vanno avanti, soprattutto dopo dinieghi, rigetti di ricorsi, iniziano a manifestare segni di vulnerabilità. Magari piangono tutto il giorno, questo è un estremo. Dall'altro c'è capitato l'anno scorso nell'altra struttura che un ragazzo abbia distrutto l'ufficio perché gli è stato comunicato il rinvio dell'udienza, magari l'ennesimo, ed è stato messo agli arresti domiciliari comunque (Direttrice CAS)

Ci sono situazioni di vulnerabilità psicologico-relazionale rilevanti, perché il fatto di attendere così tanto e di avere delle incertezze su qualsiasi cosa si voglia cercare di pianificare ha ovviamente delle ripercussioni psicologiche che vediamo (Operatore SIPROIMI).

Lo stress che provoca il servizio di accoglienza a tutti. Spesso anche uno che ha una storia potente, ma dopo aver aspettato anni stando alle condizioni, al ritmo, alle procedure, alle dinamiche e alle relazioni spesso si rompe le balle e ti chiama dalla Spagna un giorno e ti dice: 'guarda non è per colpa tua, però io non ce la facevo più' (Coordinatore CAS).

Oltre all'aumento di stress e vulnerabilità, i beneficiari hanno sentito fortemente il disinvestimento nei loro confronti in termini di servizi e l'aumento di forme di controllo non tutelanti delle autonomie personali e di una sana responsabilizzazione. Come si è visto, parte dei beneficiari ha perso la possibilità di fare la spesa scegliendo i prodotti da acquistare e un'altra parte, quella nei centri CAS collettivi, ha visto impedita anche la possibilità di cucinare. Altri si sono sentiti sviliti dal controllo ossessivo del pocket money e dalla mancanza dei finanziamenti per servizi di base come le cure mediche, fino al punto di arrivare a sentirsi trattati 'come delle bestie e non come delle persone'.

Un problema che si crea è che vorrebbero cucinarsi da sé perché il cibo del catering monoporzionato, appena l'hanno visto, hanno fatto la rivoluzione, hanno detto che loro non sono animali, perché prima veniva distribuito nei loro piatti di porcellana. All'inizio abbiamo fatto la monoporzione chiuso ma loro non lo volevano assolutamente e quindi il catering si è ri-organizzato... Poi c'erano le lenzuola di carta quelle loro le hanno tolte subito dal letto e si sono messi le lenzuola che avevano prima (Direttrice CAS).

Noi davamo ai ragazzi l'importo del vitto e del pocket money in contanti una volta al mese, a un certo punto la Prefettura dice: 'c'è troppo contante che gira e noi non sappiamo dove vanno a finire i soldi che date ai ragazzi per il vitto, non sappiamo per cosa vengono spesi. Di conseguenza noi li diamo a voi e voi vi occuperete di fargli la spesa (perché vitto significa di dargli da mangiare sostanzialmente), quindi da oggi in poi andrete a fargli la spesa'. Chiaramente questa cosa incide sulla libertà di chiunque e ovviamente ha inciso anche sulla loro libertà e li abbiamo perso 12 persone (Coordinatore CAS).

Il grosso del cambiamento è stato nei CAS e soprattutto ci siamo accorti sia noi che i nostri beneficiari, discutendone con loro, della gravità di alcuni servizi che vengono meno, quali appunto il rimborso delle spese sanitarie o dei trasporti. Loro stessi dicevano che li vogliono come delle bestie e non come delle persone, perché è come se stessero in una stalla tutti insieme senza aver accesso all'esterno e senza avere nemmeno le cure di base. Alcuni si sono spinti anche oltre, dicendo 'le mucche non sono trattate come noi, c'è il dottore che tutti giorni le va a controllare; noi invece lo dovremmo pagare con i 75/80 euro di pocket money che ci daranno' (Operatore SIPROIMI).

Molti dei nostri intervistati, parlando degli effetti del decreto sui beneficiari, hanno usato parole come demotivazione, demoralizzazione, passività. Infatti, le forme di controllo introdotte sembrano essere manifestazioni di un sistema che mira ad una loro passivizzazione, invece che all'autonomia e all'investimento sulla loro integrazione per contribuire, un giorno, alla crescita del Paese. A rinforzare tale passività, vi è stata anche l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari imposta dal Decreto Sicurezza: se il richiedente è consapevole di non avere la possibilità di ricevere lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria o gli altri permessi speciali introdotti dalla Legge n. 132, è disincentivato ad impegnarsi in un percorso di integrazione che, oltre a non essere più previsto da bando, sembra irrimediabilmente portare a una condizione di clandestinità.

Un impatto l'ha dato soprattutto sui richiedenti che hanno visto da un giorno all'altro cambiare le loro possibilità di essere parte della società italiana. Da tante possibilità sono arrivati ad avere obbligo di firma tutti i giorni, come fossero in carcere... Secondo me ha avuto un impatto pesante e anche secondo me negativo perché ha molto demoralizzato e demotivato le persone al 'mi impegno' (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

Magari erano persone che avevano partecipato alla vita del servizio in modo anche attivo, avevano partecipato a una serie di iniziative, e che poi diventano completamente passive (Direttrice CAS).

È cambiato il bando, per cui i ragazzi che sono qua da più tempo si sono sentiti

un attimino frenati, però purtroppo essendo che è cambiato il bando è per forza così (Operatrice CAS).

Come se non bastasse la percezione di essere inserito in un sistema che per tutelarti ti controlla puntualmente, che invece di considerarti una risorsa su cui investire per lo sviluppo locale ti fa sentire una minaccia per gli altri, si è aggiunta la percezione di un clima decisamente più ostile nei confronti della tematica dell'immigrazione e dell'accoglienza. Le persone accolte nel sistema di accoglienza bresciano si sono accorte che, dopo l'emanazione del Decreto Sicurezza con i suoi contenuti di manifesta illegittimità costituzionale (ASGI, 2018), parte della popolazione, che già era sempre più ostile per via della propaganda politica xenofoba degli ultimi anni, si è sentita legittimata a discriminare apertamente.

Anche lui (un utente) ha riconosciuto che effettivamente gli episodi di discriminazione due o tre anni fa in Italia non erano così frequenti. [...] Adesso invece succede che nella metro, nelle sale d'attesa, spesso ci siano dei momenti in cui vengono fuori questi discorsi che si riallacciano a una narrativa anti-immigrazione e, direi, xenofoba che sta un po' governando l'ondata sovranista internazionale e anche l'Italia (Operatore SIPROIMI).

Io mi ricordo quando avevamo fatto delle riunioni per cercare di spiegare ai ragazzi le varie modifiche apportate dalla legge. I loro rimandi erano di preoccupazione perché lamentavano un clima che sentivano molto più ostile nei loro confronti proprio nei mesi successivi all'entrata in vigore. In quei mesi successivi spesso ci raccontavano un po' di vari episodi di discriminazione... l'hanno sofferta (Coordinatrice SIPROIMI).

La percezione di una comunità meno accogliente e anche apertamente discriminante, percepita dai professionisti e dai beneficiari dei progetti, ha fatto insorgere sofferenza, preoccupazione e paura, andando così ad acuire ulteriormente la loro condizione di vulnerabilità.

I ragazzi hanno avuto la percezione di essere in un paese meno accogliente; si è diffusa molta preoccupazione, anche ansia da parte loro. Abbiamo avuto un unico periodo, dalla primavera 2019, di una serie di abbandoni che non ci aspettavamo, anche da percorsi ben avviati. E il capire che tutti i percorsi di autonomia e integrazione che avevano fatto non avrebbero più portato gli stessi buoni frutti (Direttore CAS).

Indipendentemente dalle restrizioni economiche, i ragazzi ne hanno risentito parecchio: chi mi diceva «ho paura», «secondo te posso andare lì», chi aveva gli incubi. Adesso si sta un po' alleggerendo. La cosa che mi mandava in bestia era con le persone che si sentivano legittimate a trattarli male, e lo percepivi: era vero (Operatrice CAS).

A fronte di quanto riportato fino a questo punto, appare comprensibile la scelta di alcuni che hanno deciso di abbandonare il progetto per non dover rimanere in uno stato di attesa con scarse possibilità di ottenere un permesso, limitate prospettive future e regole sventanti nei confronti delle libertà personali a cui dover sottostare. Qualcuno ha deciso di lasciare il progetto di accoglienza preferendo alla tutela (temporanea) la condizione di clandestinità; qualcun altro ha sentito la necessità di andare a cercare fortuna altrove, in paesi dove, a loro parere, sono garantite migliori condizioni di accoglienza e di inserimento socio-territoriale, nonché professionale.

Chiaramente questa cosa (il fatto dei controlli e che non possano più farsi la spesa) incide sulla libertà di chiunque e ovviamente ha inciso anche sulla loro libertà e lì abbiamo perso 12 persone secche, nel senso che sono persone che hanno preferito continuare il loro percorso migratorio altrove e quindi a non accondiscendere a richieste che apparivano folli (Coordinatore CAS).

Molte persone decidono di andare in Francia e in Germania e questo è un dato. Questo vuol dire che non si sentono accolti qua; vuol dire che non vedono più l'Italia come un paese che li possa aiutare (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

Gestire la delusione del fatto che i percorsi, anche quando positivi, avrebbero avuto un esito diverso, negativo, quindi anche la prestazione dei ragazzi risultava vanificata. Alcuni sono andati all'estero a cercare miglior fortuna (Direttore CAS).

Appaiono eloquenti le parole di un intervistato, che evoca una prospettiva drammatica, quella del ritorno alla clandestinità per persone (paragonate a 'fantasmi') che sono passate dalla speranza di una rinascita alla perdita di status sociale.

Quindi l'impatto maggiore è stato sulle persone, sui richiedenti che si sono visti veramente stravolgere la vita. Oltre allo stravolgimento del viaggio, della tortura, della Commissione che a Brescia nei dinieghi ha raggiunto picchi del 70%, arriva poi a oggi in cui è praticamente un carcerato che deve firmare tutti i giorni, quando esce mi deve dire dove va. Gli dò 2,50€ al giorno, mangia e dorme. Se gli danno i documenti poi lo SPRAR in sei mesi dovrà farlo diventare un italiano con un lavoro e un inserimento sociale, altrimenti sarà un fantasma che andrà a vivere negli interstizi sociali (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

4.3. L'impatto sulla relazione tra professionisti e beneficiari del sistema di accoglienza

Si sono viste fin qui le forti implicazioni pratiche, ma anche emotive, di quanto provocato dai cambiamenti normativi degli ultimi mesi del 2018

sulle persone coinvolte. Vediamo ora in che modo il rapporto tra i professionisti dell'accoglienza e le persone accolte è stato intaccato da queste dinamiche. Da quanto si evince dalle interviste, questa relazione era di per sé complessa e non priva di tensioni, soprattutto per quanto riguarda la gestione degli spazi abitativi e le differenti abitudini culturali, proprio per la natura 'provvisoria' dei centri di accoglienza e per la difficoltà di coabitazione in luoghi comunitari.

Scontri con noi possono essere sulle pulizie, anche perché in casa c'è sempre chi fa qualcosa e chi non fa: non te lo dicono, ma si incazzano perché tu devi essere quella che risolve. C'è stato il caso di una persona che sporcava troppo e sono intervenuta facendogli una lettera di richiamo (Operatrice CAS).

L'altro problema è la vita condominiale. I ragazzi, non avendo l'abitudine di vivere in posti come questi, tendono a non osservare le regole condominiali: bisogna spiegare le regole di convivenza, a partire da ascoltare la musica ad alto volume la sera (Vicepresidente CAS).

Sicuramente fanno più fatica a capire le regole di gestione dell'appartamento all'inizio, magari sono diverse da quelle dei centri di accoglienza dai quali provengono: magari uno viene da un CAS, da un'altra città, come sta succedendo ultimamente, che è una grande struttura dove sono dentro in 25, 30 o 50 persone, dove ci sono delle persone che si occupano della pulizia, e della gestione degli appartamenti, e della raccolta differenziata, magari loro non l'hanno mai fatto direttamente e all'inizio bisogna spiegare proprio punto per punto queste questioni (Operatore SIPROIMI).

Le tensioni già in essere sono state amplificate dai nuovi decreti. Le nuove regole, essendo talvolta poco chiare per i professionisti stessi, risultavano difficili da spiegare ai beneficiari, così da far comprendere loro non già che si trattava di regole introdotte dall'ente quanto piuttosto di dettami provenienti dal Ministero cui loro stessi si sono dovuti adeguare. Questa delicata comunicazione di contenuti difficilmente accettabili, per la quale tra l'altro sarebbero necessari interventi di mediatori culturali e operatori legali non sempre sufficientemente usufruibili da bando, oltre a creare difficoltà per gli operatori, ha avuto talvolta esiti negativi perché i beneficiari hanno espresso un senso di sfiducia nei confronti degli operatori, momenti critici e conflittualità da gestire.

È difficile spiegare a un ragazzo che fino a ieri aveva l'insegnante di italiano che da domani non viene più perché non ci sono più soldi per pagare l'insegnante. Veramente... Uno non si sente neanche molto accolto (Vicepresidente CAS e SIPROIMI).

Si è creato un senso di sfiducia enorme nei nostri confronti, cioè è difficile far

passare il mandato istituzionale, perché poi alla fine la faccia è la tua (Coordinatore CAS).

La Prefettura ci ha imposto di essere noi a fornire le derrate alimentari; è stato un passo indietro, noi eravamo molto comodi quando davamo loro i soldi, e questo passo indietro è stato percepito anche dai ragazzi tant'è che abbiamo dovuto gestire delle conflittualità, perché per loro veniva meno il fatto di potersi scegliere quello che volevano (Direttore CAS).

In altri casi l'evidente frustrazione dei beneficiari in risposta alle novità introdotte dal Decreto Sicurezza e dal conseguente capitolato ha trovato sfogo in *episodi di forte nervosismo* e aggressività diretti agli operatori della struttura, quali rappresentanti - agli occhi degli stessi beneficiari - degli attori responsabili delle decisioni in capo al Ministero dell'Interno. Spesso questi gesti sono compiuti da soggetti molto fragili e vulnerabili che vivono in modo più forte e incisivo gli avvenimenti, non aiutati certo dall'aver perduto il supporto psicologico.

Operatrice: Un mese fa è capitato che mi avessero sequestrata in struttura, non mi hanno fatto uscire per circa mezz'ora, era l'unica volta che andavo da sola perché di solito andavo sempre accompagnata... [...] Mi hanno chiusa in struttura e ho dovuto fare intervenire i carabinieri... Il tutto è finito per il meglio, nulla di tragico, non sono volati coltelli.... Però il ragazzo mi ha spinto, mi ha chiuso il cancello, quindi in quel momento cosa puoi fare se non attivare i carabinieri?

Intervistatrice: Frustrazione del periodo?

Operatrice: Sì (Operatrice CAS).

Tutto questo è amplificato dalla 'trappola' della richiesta di asilo, che si caratterizza sempre più come un percorso in cui il richiedente *perde il protagonismo* su quello che riguarda il suo futuro: non può che attendere che la Commissione Territoriale comunichi il suo verdetto. La perdita di protagonismo, che, come abbiamo visto, ha un prezzo in termini di demotivazione e di vulnerabilità psicologica, è stata amplificata dalle recenti normative per le conseguenti chiusure di alcune strutture CAS. Per via di queste, molti richiedenti e titolari vulnerabili hanno dovuto essere spostati in altre strutture, con meno servizi di quelli che avevano prima, e questo va ad enfatizzare ancora di più le problematiche psicologiche, soprattutto per il fatto che, oltre ad essere in balia degli eventi, vengono per di più considerati come numeri e come costi più che come persone dotate di volontà, desideri e fragilità.

Questa situazione va ad incidere ulteriormente sul rapporto tra professionisti e beneficiari dell'accoglienza: questi talvolta si sfogano attraverso atti di aggressività o sviluppano pensieri persecutori nei confronti

dei primi, che assumono quindi la funzione di ‘capri espiatori’ all’interno di dinamiche ben più ampie. È comprensibile che lo sfogo della persona avvenga proprio all’interno delle relazioni di fiducia, almeno minime, che ha potuto costruire in un territorio sentito come ostile, ma certo questo rappresenta un altro motivo di fatica per gli operatori che lavorano in questo contesto non facile. Il rapporto professionale è dunque reso complesso dai dinieghi, dai vincoli burocratici e dalle norme giuridiche, che non tenendo conto delle vulnerabilità arrivano ad agire sull’equilibrio psicofisico delle persone accolte.

Da tutti i casi riportati emerge la necessità di un particolare approccio di chiarezza e trasparenza, e, là dove possibile, di *co-costruzione di senso e di regole*, al fine di evitare l’insorgenza di idee persecutorie, aggressività ai danni degli operatori e perdita del senso di indipendenza e autonomia nei richiedenti asilo e titolari di protezione. L’approccio relazionale rimane allora una carta fondamentale per la messa in opera di un’*accoglienza reale*, che permetta – all’operatore – di fronteggiare con maestria i momenti critici, e – al migrante – di facilitare il suo inserimento attivo nel contesto sociale (Tarsia, 2018).

Tutto sta un po’ a come si spiegano le regole, secondo me, e anche come si imposta il controllo. Fargli capire che noi per primi siamo soggetti a dei controlli e che dobbiamo sottostare a delle regole come il progetto di accoglienza, e che comunque... Che ci sono degli spazi individualizzati che si possono co-costruire insieme (Operatore SPRAR).

È molto importante lavorare sul renderli partecipi perché se loro si vedono semplicemente come destinatari passivi di un intervento, non è la carta vincente. Bisogna rendere le persone attive, capaci, autonome e che in alcuni momenti possono anche rendersi utili al funzionamento della cooperativa stessa (Coordinatrice CAS).

5. Criticità ed elementi positivi nella gestione dell’accoglienza messi in luce dal Decreto 113/2018

Dopo aver illustrato i cambiamenti generatisi a seguito dell’entrata in vigore del Decreto Sicurezza tanto a livello di sistema di accoglienza in generale, quanto a livello del singolo centro di accoglienza, a partire dai vissuti e dalle percezioni degli operatori, nonché dopo aver analizzato quelle che sono state le reazioni e le prassi radicate nella cultura dell’accoglienza a livello bresciano, ci sembra opportuno far emergere alcuni fenomeni ‘latenti’, vale a dire preesistenti all’entrata in vigore del Decreto Legge 113/2018, ma da questo amplificati.

5.1. Gestione poco trasparente nel sistema dell'accoglienza

Come già delineato nel par.1 di questo capitolo, tra i più importanti cambiamenti portati dal Decreto Sicurezza troviamo la decurtazione dei finanziamenti garantiti agli enti gestori di CAS. Emerge, inoltre, una tendenza a un aumentato controllo delle Prefetture, sia sugli operatori che sui beneficiari: per i primi, ciò avviene attraverso un monitoraggio minuzioso delle spese effettuate e l'introduzione dell'obbligo di badge per essere identificati in caso di controlli; per i beneficiari, attraverso l'obbligo delle firme di presenza mattina e sera e l'impossibilità di gestire il proprio denaro per le derrate alimentari. Queste richieste avevano la finalità di debellare alcuni fenomeni di mala gestione del sistema di accoglienza, come l'accantonamento dei fondi non spesi a beneficio degli accolti, la tendenza di alcuni enti - soprattutto i gestori di CAS - a speculare sugli appalti, il disinteresse e l'abbandono degli ospiti alle loro criticità, che diventavano croniche e irrisolvibili.

Da quanto emerge dalle interviste svolte per questa indagine¹⁵, non sembra che le misure di controllo introdotte dal D.L. 113 abbiano avuto l'esito previsto, divenendo piuttosto ostacolo per coloro che portavano avanti il servizio con tutte le risorse possibili.

Secondo gli intervistati, gli enti gestori che già speculavano sui soldi governativi destinati all'accoglienza hanno continuato a farlo, spesso in modo ancora più nascosto e subdolo. Un primo modo che va a incidere direttamente sui beneficiari, è attraverso la limitazione dei beni che devono essere consegnati agli ospiti (come il vestiario), in quanto previsti dal capitolato, oppure con il mancato pagamento degli affitti e delle utenze degli appartamenti in cui risiedono i beneficiari. Per gli ospiti questo significa un ulteriore aggravamento della loro condizione che, come già visto, risultava sufficientemente peggiorata in seguito a quanto introdotto dalle recenti normative. La mancata consegna dei beni di prima necessità comporta inevitabilmente una permanenza più complicata nel centro di accoglienza; i richiedenti non hanno la possibilità di sopperire personalmente a questa carenza visti l'esiguo *pocket money* percepito e la difficoltà di reperimento di un lavoro regolare con i documenti in loro possesso. Le esigenze dei richiedenti asilo (attorno ai quali dovrebbe ruotare tutto il sistema di accoglienza) sembrano pertanto messi ancora in secondo piano rispetto al desiderio di profitto di chi se ne occupa.

¹⁵ Ricordiamo che le interviste realizzate hanno raggiunto una rosa di enti gestori non esaustiva dell'insieme di strutture ed enti che fanno accoglienza nel territorio preso in esame, ma indicativa solo di quelli che hanno maggiormente sentito l'esigenza di riflettere sull'andamento del sistema locale e di migliorarsi in funzione di questi ragionamenti.

Beni dati a singhiozzo. Sono capitati dei casi in cui non sono state pagate le bollette dell'elettricità e l'ENEL ha diminuito la potenza, non è stato pagato l'affitto degli appartamenti, non è stata fornita la spesa o che d'inverno non venissero forniti indumenti idonei alla stagione (Operatore CAS).

Il presidente guardava solo i soldi che arrivavano dalla Prefettura per fare le cose sue, non che i ragazzi sono lì a soffrire, o mancano le calze, mancano i giubbini, l'acqua calda manca. Io avevo scritto questa e-mail scrivendo che era un atto disumano e non l'ha mai mandato giù (Operatore CAS).

Il loro gioco è stato: gli operatori lavorano, loro (= *i vertici dell'ente gestore*) gestiscono i soldi e finché gli operatori non avevano nessuna reazione per loro andava tutto bene, capito? Per loro andava bene, comunicavano con la Prefettura e i soldi entravano e noi abbiamo sospettato che loro facessero altre attività con i soldi della cooperativa, non potevamo dimostrarlo ma eravamo sicuri, siamo convinti che i soldi finivano anche in altre attività che non c'entravano assolutamente niente con l'accoglienza (Operatore CAS).

Poiché, come si è più volte ribadito, il Decreto Sicurezza ha diminuito i finanziamenti per i centri formati da singole unità abitative, per una questione di sostenibilità economica sono stati favoriti e incoraggiati quei centri che erano in grado di ospitare un numero maggiore di persone. Ciò rischia di risolversi in una tendenza al sovraffollamento degli appartamenti stessi, che finiscono per ospitare più persone limitando gli spazi vitali: ciò abbassa gli standard di comfort, oltre al fatto che può far insorgere problemi igienico-sanitari.

Anche se secondo me negli appartamenti, nelle strutture con solo maschi, c'è una concentrazione troppo alta rispetto a quello che sarebbe l'ideale. Negli appartamenti delle donne, dove di solito la donna ha anche un bimbo, ovviamente si tende a non mettere tante donne nello stesso appartamento; con gli uomini a volte però c'è questa tendenza. Purtroppo l'utente comunque rappresenta (per l'ente gestore) anche un'entrata, bisogna trovare quindi il compromesso tra vivibilità e sostenibilità economica, purtroppo (Direttrice CAS).

Il sistema attuale dell'accoglienza, inoltre, causa dei problemi a livello gestionale che non si ripercuotono solo sui beneficiari ma anche sui dipendenti degli enti gestori. Emergono dalle interviste situazioni limite, nelle quali i vertici degli enti gestori, talvolta in malafede, tal'altra in buona fede (per mancanza di risorse a causa dei ritardi della Prefettura), non pagano, oppure pagano in ritardo, i propri dipendenti. Non pagare lo stipendio agli operatori, oltre che causare una problematica economica concreta, significa non dare il giusto valore alle competenze e al lavoro svolto e creare inevitabilmente un clima di disagio, sia all'in-

terno della struttura sia a livello personale, tale da costringere alcuni ad abbandonare il sistema di accoglienza, licenziandosi.

Mi sono licenziato per giusta causa per non aver percepito da circa 3 mesi la busta paga perché la cooperativa era in difficoltà. Poi ultimamente ci sono stati molti problemi legati ai soci della cooperativa, perché io e altri ragazzi lavoratori siamo anche stati soci di questa cooperativa, ma dopo abbiamo avuto dei problemi riguardo alla gestione col presidente e il vicepresidente perché noi abbiamo sospettato che mancavano i soldi. Questo è stato il problema per le dimissioni di giusta causa (Operatore CAS).

Non li abbiamo licenziati (= *gli operatori*), si sono dimessi loro, perché non riuscivamo a pagare gli stipendi e questo è perché la Prefettura non ci pagava... Ci deve ancora pagare il 40% delle fatture da settembre 2019. La cooperativa non aveva altre possibilità per pagare gli stipendi (Vicepresidente CAS).

Dalle interviste emergono anche situazioni meno gravi, di carenza involontaria, nelle quali il basso finanziamento stanziato a livello governativo ha portato alcuni enti gestori, in particolare i proprietari di alberghi adibiti a strutture di accoglienza, a servirsi di forza lavoro familiare. Sia che questo venga fatto per trarne un guadagno maggiore, oppure semplicemente per fare fronte alla mancanza di risorse, il risultato non cambia: si rischia di sfociare in una scarsa professionalizzazione dei dipendenti a danno della qualità dell'accoglienza (Omizzolo, 2017), dando l'idea che sia possibile svolgere questo tipo di lavoro anche senza un'adeguata formazione o esperienza.

La sua fortuna è che operatori sono anche lei (*titolare*) e suo marito e loro si danno lo stipendio a se stessi, per quello che resta in piedi, poi non paga l'affitto perché è suo, però paga il mutuo... (Direttrice CAS).

Un altro segno di gestione impropria, se non addirittura scorretta, che emerge dalle interviste, è la tendenza ad impiegare lo stesso dipendente anche per ruoli diversi da quello per cui si è formato (e che risulta nel capitolato). Questo fenomeno si manifesta perché, come spiegato nel par. 2.1, la necessità è stata quella di rispondere alle esigenze del nuovo capitolato d'appalto della Prefettura che ha specificato le figure professionali ritenute indispensabili per la gestione del sistema di accoglienza, decurtando le altre. Se, da un lato, portare avanti un servizio con le poche risorse a disposizione può essere un segno di coraggio e di volontà di proseguire con l'accoglienza, offrendo a chi ha già esperienza nel settore di ricoprire ruoli di maggiore responsabilità (ad esempio la conversione di insegnanti, assistenti sociali, operatori, in qualità di direttori CAS o altro), dall'altro lato questo tipo di gestione impropria rischia di

produrre conseguenze gravissime (come segnalato da numerose inchieste sul campo: In-Migrazione, 2017; Boccagni et al., 2020):

- di creare *burnout* fra i dipendenti per l'eccessiva mole di lavoro,
- di sostenere una logica di improvvisazione e di *de-skilling* secondo la quale chiunque può svolgere una determinata professione indipendentemente dal possesso di una reale competenza ed esperienza in quella specifica mansione,
- di continuare a fare accoglienza in una visione di tipo emergenziale (Marchetti, 2014), ostacolando lo sviluppo, all'interno del sistema, di un gruppo di professionisti specializzati nel settore.

Quando con il nuovo bando la figura dell'insegnante è stata tolta ed è stata inserita la figura del direttore la titolare del CAS mi ha chiesto se accettavo di prendere questo incarico, anche perché di tutti quelli che lavoravano qui ero l'unica che avesse i titoli per farlo, quindi io ho accettato perché piuttosto che stare a casa a far niente e comunque io a casa non ci voglio stare (Direttrice CAS).

Con il nuovo decreto Salvini la figura del supporto psicologico non è prevista, quando ci sono problematiche intervengo io. Con la mia professionalità di assistente sociale, delle basi di psicologia le ho e quindi la gestiamo all'interno, a parte i casi disperati (Coordinatrice CAS).

Sono vicepresidente da un anno, responsabile e in questo momento unico dipendente della cooperativa [...]. Prima facevo semplicemente il mediatore ed ero operatore semplice, adesso invece gestisco questi 3 appartamenti. Come responsabile dell'accoglienza e unico operatore, il mio lavoro consiste nella supervisione degli appartamenti [...] In qualità di vicedirettore gestisco l'accoglienza anche in maniera rappresentativa, ad esempio con la Prefettura (Vicepresidente CAS).

Più in generale, a partire dall'entrata in vigore del Decreto, la diminuzione del numero di enti che gestiscono la prima accoglienza (soprattutto, come già detto¹⁶, per ragioni di tipo economico, quelli più piccoli e meno strutturati, o di tipo etico-morale, non volendo sottostare a regole considerate ingiuste), nonché le condizioni imposte dal nuovo capitolato, hanno portato a una riduzione delle micro-strutture a favore di centri collettivi. Il paradosso è dunque che il Decreto Sicurezza ha creato forti limitazioni proprio alla cosiddetta *accoglienza diffusa*, malgrado da diversi anni si sia dimostrato che questa formula è sicuramente preferibile rispetto a quella dei grandi centri di raccolta dei migranti (Oxfam, In-migrazione, 2019): in primo luogo, perché crea condizioni per una maggiore autonomia e indipendenza degli accol-

¹⁶ Cfr. *supra*, par. 2.1.

ti; in seconda battuta, perché favorisce le relazioni interpersonali tanto tra utenti, quanto tra utenti e operatori e, di conseguenza, conferisce una maggiore 'umanità' all'accoglienza stessa. Tutti questi elementi concorrono affinché il percorso di accoglienza risulti maggiormente efficace ai fini dell'integrazione di chi ne è protagonista. Sembra, quindi, che il fine dichiarato dal Decreto sia proprio quello di fare in modo che ciò non avvenga: questo è dimostrato dal fatto che gli enti gestori che continuano a fare micro-accoglienza, portano avanti questi progetti con più difficoltà degli altri.

Il capitolato è stato fatto in maniera restrittiva; noi cerchiamo di rispettare l'abitabilità, secondo quanto previsto dal Comune, il problema sorge quando bisogna gestire questi appartamenti con la cifra che ci danno (Vicepresidente CAS).

Abbiamo diviso l'accoglienza in strutture che accolgono da 51 a 150 ospiti e strutture da 0 a 50. Sono per la maggior parte uomini, abbiamo solo una coppia e una donna perché sono rimasti dal bando precedente perché le strutture in cui erano loro le abbiamo chiuse perché con gli appartamenti piccoli il nuovo capitolato non è fattibile starci dentro con le spese (Vicepresidente CAS).

Le interviste dimostrano che gli enti gestori che proseguono con l'accoglienza diffusa, malgrado la nuova normativa, sono in gran parte coloro che hanno sufficienti risorse economiche e appartamenti o altre abitazioni di proprietà, oppure sono grandi enti strutturati in cui l'accoglienza costituisce un tassello all'interno del complesso dei servizi differenziati che offrono. In questo modo, si caratterizzano per essere un microcosmo capace di autosostenersi e autoalimentarsi attraverso le risorse economiche, il personale e il *know-how* a loro disposizione che risultano indispensabili per coprire il servizio rimasto scoperto. Se, da una parte, questo è positivo perché permette di assicurare una certa continuità negli standard di accoglienza, dall'altra rischia di generare una *gestione monopolistica* dell'accoglienza, in cui prevale la logica dell'economia di scala, anziché quella che persegue la qualità del servizio (in termini di maggiore aderenza ai bisogni delle persone a cui il servizio si rivolge). Il Decreto Sicurezza, quindi, avendo disincentivato la micro-accoglienza, e di fatto inibendo la partecipazione ai bandi pubblici delle organizzazioni più piccole e più 'giovani', ha avuto effetti sul mercato concorrenziale dell'accoglienza, favorendo l'accentramento delle opportunità di appalto nelle mani di un minor numero di grandi enti gestori. Tutto ciò va in direzione contraria a quell'idea virtuosa di *welfare locale* (Ferretti, 2017; Baldoni, Giovannetti, 2019), in cui tutti gli attori hanno qualche opportunità di partecipare alla costruzione di un determinato sistema di servizi, ciascuno per le proprie caratteristiche dimensionali e per la propria natura giuridica.

No è difficilissimo, nel senso che le risorse sono poche e gente che fa qualcosa a titolo gratuito è difficile... Quindi cerchiamo, tra virgolette, di tenere in vita noi quello che è un po' tutto il sistema [...] I professionisti sono quasi sempre inviati da CODESS. Noi abbiamo un accordo di service che loro ci fanno, sia su aspetti aziendali (produzione di busta paga, medico del lavoro, amministrativo, acquisti, patrimonio) e anche su consulenti (Coordinatrice CAS).

È ovvio che se la Cooperativa ha 5000 soci, e attraverso le sue realtà collegate lavora sui territori, deve avere una struttura che la sostiene che sarà diversa da quella della piccola cooperativa. Noi come Cooperativa abbiamo acquisito alcune loro cooperative e quindi siamo 'quelli che comprano le cooperative a Brescia'. Invece noi siamo riusciti a prendere delle cooperative che avevano delle difficoltà e a portare avanti delle realtà che probabilmente sarebbero morte. Questa cosa non ci ha aiutati a parlare con gli altri enti gestori, però insomma ho buoni rapporti con altri... [...] A Brescia c'è una tradizione di Confcooperative e noi invece siamo strutturati diversamente, come le grosse cooperative. Loro invece hanno questa gemmazione di piccole cooperative per ogni paese e comune che si scontra molto con noi, in quanto modello diverso (Presidente CAS).

L'arretramento da parte di enti gestori come noi e altri ha aperto un vuoto che in questo momento è stato colmato dai grossi gruppi che si stanno convertendo all'accoglienza. [...] Più, chiaramente, fai accoglienza nei grandi centri più hai sostenibilità economica... Difatti succede che stanno emergendo grandi centri gestiti da imprese grosse che entrano. [...] In realtà questi decreti non fanno altro che incentivare proprio il carattere di business, perché in effetti si lavora sull'economia di scala e non più sui progetti individualizzati (Direttore SI-PROIMI).

Inoltre, dalle interviste analizzate emerge che il Decreto Sicurezza ha portato a una *minore coesione tra i diversi enti gestori* che si occupano di accoglienza. Questo dato è visibile se si considerano le reti relazionali intessute sul territorio e in particolare gli enti che partecipano al Tavolo Asilo del Forum del Terzo Settore. Dalla pubblicazione del bando prefettizio alcune cooperative e associazioni hanno discusso in queste occasioni condivise su come unirsi per contrastare le regole presenti nel capitolato suggerendo una linea d'azione comune. Tuttavia, gli enti gestori hanno fatto scelte diversificate: qualcuno ha aderito al bando d'appalto e qualcun altro no. Queste decisioni hanno creato una divisione che si è ripercossa anche sulla partecipazione al Tavolo, che ha visto una diminuzione degli aderenti. Avere meno membri che prendono parte al Tavolo significa: minor rappresentatività degli enti gestori e di conseguenza meno occasioni di confronto e collaborazione, quindi maggiore probabilità di erogare l'accoglienza con differenti standard di gestione. Chi non partecipa più agli incontri del Tavolo

corre il rischio di rimanere isolato e fossilizzato nelle proprie pratiche, avendo meno possibilità di confronto costruttivo con l'altro e di scambio di buone pratiche e consigli utili, che si traducono anche in innovazione e aggiornamento.

Con gli altri enti gestori la titolare conosce alcuni e con loro ha dei rapporti. Io per conto mio conosco la struttura dove prima insegnavo ma non è che abbia particolari rapporti, però in caso di bisogno mi confronto con loro, ma non c'è un'organizzazione (Direttrice CAS).

A Brescia c'è una rete di cooperative, tutti quelli che fanno l'accoglienza devono andare d'accordo su una cosa, in particolare quando c'è stato il nuovo Bando della Prefettura c'è stata una spaccatura tra le cooperative: chi accetta e chi non accetta le condizioni di 19 euro... Alle riunioni del terzo settore tutte le cooperative vanno e si incontrano per discutere, [...] avevano individuato dei percorsi di lotta contro questo nuovo bando però a qualcuno non andava bene quello che è stato deciso, quindi non è più andato (Operatore CAS).

Il discrimine è stato il nuovo bando, che è una derivazione della linea di pensiero dei decreti sicurezza; il risultato è che le cooperative hanno rinunciato a partecipare al bando, nonostante il forum del terzo settore spingesse nel senso opposto e quindi quelle che erano ancora attive sullo Sprar/Siproimi sono rimaste attive su quel settore. Il forum e il tavolo asilo ha perso rilevanza, perché siamo ancora 2 o 3 cooperative presenti (Direttore CAS).

5.2. Elementi positivi emersi nella gestione dell'accoglienza nel periodo 2018-2020

Nonostante il sistema di accoglienza presenti delle zone d'ombra, non mancano esempi positivi e risposte di grande tenacia e resistenza ai continui cambiamenti introdotti dai diversi decreti in materia di asilo che si sono susseguiti nell'ultimo periodo. Dalle interviste effettuate emerge che alcuni enti gestori hanno cercato di mantenere il focus del loro operato sul beneficiario, quindi sulla persona in sé, con le sue forze e le sue debolezze, arrivata in un nuovo Paese carica di esperienze ed aspettative ma anche con un bisogno di essere accompagnata nel percorso che la porterà all'autonomia e all'integrazione nella società ospitante. Sono diversi i progetti personalizzati, ideati e realizzati dagli enti gestori al fine di favorire l'inserimento nel territorio, così come le azioni messe in campo per agevolare l'autonomia del soggetto e la comprensione dell'ambiente che lo circonda, nonostante le difficoltà sempre più grandi nel lavoro dell'accoglienza. Ciò richiede una dedizione quotidiana da parte dell'operatore che con instancabile costanza si rende disponibile a rispondere ai loro interrogativi.

I ragazzi vengono con l'elenco di domande, mi fanno le domande e passavo anche delle giornate a rispondere alle loro domande [...] È stato anche per un lavoro di informare e di togliere le curiosità che può essere il lavoro, può essere un documento, può essere un viaggio, può essere un'idea assurda che loro hanno tra di loro e tu li informi e passi giornate intere solo a rispondere alle loro domande (Operatore CAS)

Ne sono esempi virtuosi tutte quelle azioni messe in campo per *insegnare la lingua* ai beneficiari e per la *ricerca di lavoro*, così come tutti quegli spazi lasciati alla persona per gestirsi in autonomia (ad esempio la spesa) e per divenire quindi protagonisti. Già dalla prima accoglienza, l'uso del tempo del richiedente asilo è un fattore strategico per tre motivi: 1) il soggetto appena inserito nel percorso CAS ha maggiore voglia di fare e maggior motivazione di colui che è in attesa da settimane, mesi ecc.; 2) ha molto tempo da impiegare, soprattutto vista la lunghezza dell'iter burocratico che dovrà affrontare; 3) apprendere la lingua e altre cose pratiche fin da subito può essere la sua unica possibilità di acquisire gli strumenti minimi di sopravvivenza, per la sua vita in Italia dopo la fuoriuscita dal sistema di accoglienza.

Dico, fate delle cose utili per le persone; non possono continuare a essere passivi nel ricevere le cose. Devono ricevere cose ma anche elaborare cose, perché altrimenti vivessero da soli cosa fanno questi ragazzi? [...] Ci impongono di usare le lenzuola monouso... E mi hanno anche detto di stare attenti che se vengono a fare un controllo e non le trovano potrei avere problemi. Io ho detto pazienza, contesterò come posso. Lavare le lenzuola, magari imparano anche a stirarle. Diventa anche un modo per integrarsi, no? (Presidente CAS).

Si immagini di essere in una struttura per oltre 3 anni... cioè puoi picchiare la testa contro il muro, e se non ha un qualche tipo di attività che ti faccia passare il tempo, o sei sempre con le cuffie in testa, o dormi, o guardi la tv, o hai le cuffie in testa per sentire una musica stordente [...] invece, facendo delle attività, ti rendi utile alla città che ti ospita... per noi la lezione di italiano non era solo imparare l'alfabeto, scrivere, imparare i verbi, ecc... magari si faceva la lezione di italiano visitando il museo di Santa Giulia, andando a fare un giro al castello; facendo altri percorsi in maniera che si imparava l'italiano e si conosceva la propria città (Direttore CAS).

I ragazzi non sono venuti, attraversando il deserto, passando il mare, per venire qua a chiudersi in una struttura, aspettando un permesso, un pezzo di carta che per il 90% non ti danno neanche, ma nel frattempo? Se la Questura e la Prefettura dicono che hai la possibilità di lavorare, puoi anche lavorare, devi cercarlo. Alcuni sostengono che gli operatori non si devono impegnare ad aiutare questi ragazzi a... È vero che nel bando non c'è scritto, però sul permesso di soggiorno c'è scritto (Operatore CAS).

Un altro elemento di qualità, che abbiamo riscontrato nei centri compresi in questa indagine, è la cura delle persone che ‘fanno’ l’accoglienza: i dipendenti degli enti gestori devono avere la possibilità di lavorare in un ambiente in cui siano valorizzate le proprie capacità e competenze, nel quale sia data loro la possibilità di sviluppare e implementare le professionalità pregresse e possano acquisire nuove competenze attraverso la formazione e l’aggiornamento.

Ci danno la possibilità di andare a numerose formazioni. Io stessa ho partecipato a una formazione promossa dal Servizio Centrale che si chiama Erasmus plus, questo significa che un operatore può andare in visita ad un altro progetto SPRAR di altre regioni in Italia (Operatrice SIPROIMI).

Abbiamo fatto molti corsi di formazione, alcuni organizzati da altre cooperative che lavorano in questo settore. Poi io e alcuni operatori abbiamo seguito un Master di un anno di etnopsichiatria a Roma. Comunque abbiamo fatto costantemente aggiornamenti e corsi di formazione, principalmente gli operatori dell’accoglienza (Operatrice CAS).

Facciamo delle formazioni e vengono caldegiate sia dalla nostra associazione che dallo SPRAR che una volta al mese manda dei suggerimenti formativi un po’ per tutto il paese, o dei webinar che si possono seguire on-line e rimane una formazione un po’ a 360° (Operatore SIPROIMI).

È inoltre valorizzata, in molti centri, la multidisciplinarietà dell’équipe che gestisce l’accoglienza, in modo che i diversi background professionali possano integrarsi tra di loro allo scopo di colmare le possibili lacune, sviluppare le curiosità reciproche e garantire un tipo di servizio più ricco e completo.

La questione della multidisciplinarietà a livello di composizione dell’équipe è molto importante perché permette di avere degli sguardi diversi sulla persona e avere delle sfaccettature che magari solo con 1 o 2 punti di vista si potrebbero perdere (Operatore SIPROIMI).

Fondamentale è avere un’équipe multidisciplinare, altrimenti dovresti fare un sacco di formazione specifica, cose che già facciamo noi. Poi se non sei curioso non puoi fare questo lavoro (Operatrice CAS).

Sempre in merito ai professionisti che lavorano nei centri di accoglienza, gli operatori che sono quotidianamente a contatto con le storie dei richiedenti hanno testimoniato di aver avuto spesso la possibilità di un supporto psicologico. La supervisione (In-Migrazione, s.d.) ha offerto occasioni di sfogo e di supporto su come affrontare alcune situazioni particolarmente critiche e sensibili. Il rischio, altrimenti, è che gli ope-

ratori possano farsi carico delle storie e delle difficoltà dei migranti con ripercussioni sulla loro salute psico-fisica.

Sull'équipe, in lavori di gruppo, c'è comunque sempre stato un accompagnamento e hanno un servizio di supporto psicologico individuale, già a partire dal 2015. Se penso ad esempio a un operatore legale che sente parlare tutti i giorni di torture ecc., piuttosto che altri dipendenti che avessero bisogno di un confronto sul tipo di lavoro, potevano usufruirne in forma del tutto anonima, io vedevo solo arrivare la fattura dallo specialista (Direttore CAS).

È fondamentale la figura dello psicologo, ma non solo per me, come dicevo prima. Si tratta di un lavoro emotivamente molto pesante e la mancanza di un confronto di questo tipo è faticoso, si arriva la sera che si è veramente stanchi (Vicepresidente CAS).

Un altro aspetto che merita, a nostro avviso, di essere citato tra gli esempi virtuosi di gestione dell'accoglienza riguarda la collaborazione e il dialogo con gli altri enti gestori e, di conseguenza, anche con coloro che lavorano all'interno di altri centri di accoglienza. Nelle interviste svolte, questa tematica ricorre spesso e si registra che nel sistema locale dell'accoglienza il dialogo avviene con diverse modalità. La prima è lo scambio di idee, di informazioni, di soluzioni tra operatori di enti gestori diversi sia in momenti di formazione condivisa che in modi e ambienti più informali.

Io sono molto legato ad altri operatori di altri centri di accoglienza, tipo i ragazzi dello SPRAR e io comunico molto con loro perché io ho imparato tante cose da altri operatori, dai problemi degli altri operatori (Operatore CAS).

È importante anche riuscire a interfacciarsi con operatori di altre cooperative ed enti gestori che fanno il tuo stesso lavoro; quando ci si incontra nelle riunioni in prefettura dove ci sono tutti gli enti gestori, È molto importante essere aperti all'ascolto anche in quel momento lì perché riesce a catturare consigli, indicazioni e idee che tu come ente gestore magari non avevi colto (Operatrice CAS).

La seconda modalità di dialogo riguarda la creazione di RTI (Rete Temporanea d'Impresa) in cui differenti enti gestori gestiscono in modo condiviso un unico progetto di accoglienza, con l'idea che questo possa portare a pratiche e soluzioni innovative, grazie allo scambio di know-how in possesso dei diversi attori.

È molto complesso e oneroso (gestire un RTI) ma questo ci dà 1000 punti in più degli altri, nel senso che poi si scatenano delle riflessioni, delle condivisioni, delle negoziazioni che portano a delle proposte che ovviamente vanno al di

là e vanno oltre dalla riflessione che si è fatta tra magari 5 operatori di uno stesso ente gestore. Più enti portano a più discussione, hanno anche varie modalità per affrontare questo tema quindi sicuramente abbiamo imparato tanto dagli altri (Operatrice SIPROIMI).

Infine, attraverso momenti di condivisione strutturati in Tavoli (Tavolo Asilo del Forum del Terzo Settore, Tavolo di coordinamento degli SPRAR) volti alla promozione di progetti ed azioni che mirano al miglioramento del sistema di accoglienza sull'intero territorio provinciale. Questo tipo di esperienze, insieme alle precedenti, favoriscono la comunicazione e lo scambio costruttivo di idee e di buone pratiche, al fine di garantire un servizio qualitativamente migliore, incentrato sul benessere della persona accolta, così come una maturazione di soluzioni comuni per problemi condivisi.

C'è il tavolo asilo del Forum Terzo Settore per il confronto di nuove prassi. Quando c'erano tante cooperative, il fatto di avere un interlocutore unico rispetto alla Prefettura nelle varie richieste di attenzioni, di crescita di qualità del servizio offerto, rivendicare il modo in cui lavoravamo, è sempre stata una presenza attiva e propositiva. C'è anche un tavolo legale, prima (fino a fine 2018) legato più al forum del terzo settore, oggi maggiormente al SIPROIMI (Direttore CAS).

Concludendo, risulta chiaro che il tema della collaborazione e del dialogo, quindi del fare rete con gli altri, non può prescindere dal contesto nel quale l'ente gestore si colloca e quindi non può non tenere in considerazione la comunità, le scuole e le aziende presenti sul territorio. La sensibilizzazione di questi soggetti, e la sinergia che può nascere con il tessuto sociale, sono sicuramente altre chiavi utili e desiderabili per un sistema dell'accoglienza che punti ad un'ottimale integrazione dei beneficiari nel territorio ospitante.

Abbiamo un progetto con il Comune con il quale abbiamo costruito delle casette in legno con i nostri ragazzi che abbiamo sistemato nei vari parchi, Parco Gallo e i vari parchi qui a Brescia, dove poi continuiamo con le collaborazioni con le varie librerie di zona a mantenere in ordine i vari libri che sono contenuti dentro queste casette (Direttore CAS).

Spesso abbiamo collaborato anche con il Comune oppure con delle scuole, quindi diciamo che l'atelier era un po' un punto di partenza anche per allacciarsi con diversi progetti, o con altre associazioni, è sempre stato un po' un punto di slancio (Operatrice CAS).

Sicuramente il contatto con il territorio e la conoscenza del territorio come persone fisiche e rete di conoscenze, questo permette agli accolti di entrare nelle

sfere locali, cosa che altrimenti richiederebbe un tempo molto più lungo (Operatore SIPROIMI).

6. Conclusioni: dalla diminuzione delle risorse ai rischi di iniquità e degenerazione del sistema di accoglienza

Per concludere, è bene ricordare che prima del Decreto Sicurezza il sistema di accoglienza aveva già subito dei duri contraccolpi derivanti da precedenti normative, in particolare con il Decreto Minniti-Orlando (2017) che aveva gettato le basi per restringere e rendere ancora più complesse le procedure di riconoscimento della protezione internazionale. Il Decreto Salvini, insieme alle Linee Guida per i bandi di appalto dei CAS, sono stati promossi dal Governo 'Conte 1' nel 2018 come elementi innovativi in grado di riorganizzare il sistema di accoglienza ai fini di una riduzione dei costi e di una maggiore efficienza.

Dall'indagine effettuata sui rappresentanti di alcuni enti gestori del bresciano, tuttavia, emerge un quadro differente. Le modifiche più importanti si sono registrate all'interno dei CAS che, con la nuova normativa, sono stati concepiti come un 'sistema di parcheggio' controllato, in cui collocare le persone che hanno fatto richiesta di protezione internazionale. All'interno di queste strutture le persone ospitate si vedono riconosciute minori prerogative rispetto al periodo antecedente all'approvazione del Decreto Sicurezza: in particolare, i CAS bresciani si sono trovati a gestire l'accoglienza con minori finanziamenti governativi, con una conseguente diminuzione delle figure professionali ivi impiegate e del monte ore lavorativo complessivo (senza più usufruire di servizi specifici per garantire il benessere socio-culturale dei migranti in attesa di permesso di asilo). Gli elementi che sono venuti meno, per scelta del legislatore, in effetti contribuivano ad offrire un servizio più idoneo a favorire processi di autonomia e integrazione territoriale delle persone accolte e permettevano l'uso strategico della più importante risorsa a loro disposizione: il tempo dell'attesa. Eliminando l'insegnamento della lingua italiana e l'assistenza psicologica, nonché diminuendo sensibilmente il monte ore dei mediatori culturali e degli operatori legali - tutti servizi considerati centrali per permettere alla persona straniera di orientarsi efficacemente nel nuovo e diverso contesto e di comprendere le dinamiche del complesso sistema di asilo - è risultato per gli enti gestori quanto mai difficoltoso fornire un servizio di qualità e attento alla persona nella sua individualità.

D'altro canto, l'abolizione della protezione umanitaria e l'estromissione dei richiedenti asilo dallo SPRAR da parte del Decreto Sicurezza hanno provocato una diminuzione del numero di soggetti presenti nel-

le strutture di seconda accoglienza, lasciando spesso posti vuoti all'interno dei centri¹⁷. A queste si uniscono ulteriori conseguenze derivanti dalla diminuzione delle risorse economiche e dallo svuotamento dei servizi dei CAS volti all'integrazione, per così dire, dei richiedenti asilo: nel caso le persone, a seguito del riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, approdino nel sistema di seconda accoglienza, nel breve lasso di tempo in cui questo percorso si struttura (al massimo 6 mesi, rinnovabili), è molto difficile che riescano a sviluppare le competenze e le risorse per la propria autonomia (lavorativa, abitativa e, in generale, di vita) sul territorio. Inoltre, l'eliminazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, congiuntamente alla soppressione dei servizi di orientamento lavorativo, porta ad ipotizzare un aumento delle persone irregolari sul territorio, maggiore ricorso al lavoro nero, così come un potenziale accrescimento di lavori considerati illeciti (Boccagni et al., 2020).

Il sistema di accoglienza che si viene a tratteggiare sembra poi configurarsi come differenziato (quando non gerarchico) in base allo status giuridico dei beneficiari, superando la distinzione per fasi di accoglienza (Accorinti, Spinelli, 2019; Giovannetti, 2019). Da una parte, i *richiedenti* sembrano essere considerati come cittadini di serie B: potenziali irregolari che devono essere limitati e contenuti nello spazio e nell'azione, a cui non è permesso pensarsi in termini di autonomia e integrazione territoriale. Questi soggetti, già caratterizzati da uno svantaggio sociale ed economico di partenza, vengono ulteriormente discriminati a causa del loro status giuridico che li rende ineguali per legge rispetto agli altri, oltre a penalizzarli nell'accesso al mercato del lavoro e ad una abitazione. Dall'altra parte, i titolari di protezione internazionale sono invece considerati meritevoli e di conseguenza hanno diritto ad un'ideale e reale accoglienza in quanto possono usufruire delle risorse e di tutti i servizi offerti dal SIPROIMI, che comunque non riesce a garantire sicurezze dal punto di vista lavorativo e abitativo.

La riorganizzazione del sistema di accoglienza che, tra i propri obiettivi dichiarati, annovera anche la riduzione dei costi, porta tuttavia a un risparmio di spesa pubblica che, se analizzato approfonditamente, risulta relativo. Infatti, prendendo in considerazione i licenziamenti dovuti al taglio dei servizi per l'integrazione, si inizia a intuire che questi comporteranno una spesa sociale non precedentemente prevista in termini di disoccupazione. Negli ultimi anni il campo dell'accoglienza aveva infatti fornito crescenti capacità occupazionali, risultando attrattivo per neolaureati e persone impegnate a vari livelli nei servizi alla persona. In

¹⁷ Cfr. su questo punto, il cap. 3 del presente volume.

seguito ai tagli imposti dai decreti ministeriali, l'impatto sulla spesa pubblica della perdita dei posti di lavoro nell'accoglienza appare potenzialmente enorme: Oxfam, in collaborazione con CGIL, nel suo report *Storie di accoglienza diffusa. Invece si può!* (2019) stima un numero di 15.000 nuove persone aventi diritto all'indennità di disoccupazione pari a centinaia di milioni di euro che potrebbero uscire dalle casse dello Stato sotto forma di ammortizzatori sociali. Risulta chiaro quindi che una riduzione dei finanziamenti governativi dedicati al sistema di accoglienza si traduce comunque in un costo sociale: l'unica differenza è il fatto che l'opinione pubblica potrebbe accettare più di buon grado che lo Stato si accolli questi costi, in quanto non destinati direttamente ai migranti irregolari presenti sul territorio.

Il taglio di risorse e servizi non solo ha avuto profonde ricadute sui beneficiari e sui professionisti che lavorano nell'accoglienza (Amnesty International Italia, 2019), ma si presume che ci saranno altri risvolti negativi a livello locale, quando ci si troverà a gestire la crescente marginalità generata da coloro che sono fuoriusciti dal sistema di accoglienza, per i vari motivi sopra menzionati. Il welfare locale dovrà allora farsi carico di queste persone, pur non avendo le competenze necessarie e la specializzazione in materia di asilo (Boccagni et al., 2020).

Purtroppo, a risentire maggiormente dei cambiamenti apportati dalle nuove normative sono stati gli enti gestori che fornivano un servizio di qualità, tendenzialmente in una modalità di micro-accoglienza o accoglienza diffusa: appartamenti di piccoli nuclei di persone inseriti in un contesto territoriale specifico. In questo tipo di accoglienza il lavoro degli operatori non si rivolge tanto all'interno dell'abitazione, quanto piuttosto all'esterno: è un lavoro di collaborazione con altri servizi del territorio, di accompagnamento all'inserimento, di mediazione e di costruzione di reti supportive. A fronte di un costo maggiore, la piccola scala permette di lavorare e curare l'incontro degli ospiti con la popolazione locale (vicini, residenti, piccoli esercizi, servizi di bassa soglia, ecc.), favorendo così la loro inclusione e il raggiungimento di buoni tassi di successo, in termini di inserimento nel tessuto sociale, di coesione e di sviluppo comunitario: il richiedente viene riconosciuto come persona nella sua individualità e come potenziale per la comunità stessa e il suo sviluppo.

A fronte del taglio dei finanziamenti annunciato dalle Linee Guida del capitolato di fine 2018 tali costi non risultano più economicamente sostenibili, a discapito della stessa modalità di accoglienza, soprattutto dagli enti gestori di più piccole dimensioni. Per di più, togliendo i servizi per l'integrazione anche nei grandi centri, si lascia sempre più spazio a chi dalla gestione dell'accoglienza vuole ricavarne un profitto: i gestori dei 'centri-dormitori'. Questo smantellamento della micro-accoglienza

za a favore dei grandi centri collettivi sembra rispondere a una necessità di tipo emergenziale e a una visione di breve periodo, lasciando alle spalle anni e anni di costruzione di un sistema di accoglienza di qualità, con margini di efficacia che potevano essere riconosciuti anche a livello europeo (Zanotti, Traina, 2015). Questa tendenza, quindi, aumenta il rischio di una gestione dell'accoglienza di tipo 'monopolistico' con un accentramento di potere e una conseguente definizione di standard operativi in mano a pochi enti gestori. Ne conseguono differenti standard qualitativi dettati dalle capacità economiche, professionali e di know-how degli enti gestori stessi, cui si accompagna una disparità di trattamento legata allo status giuridico, apportando così un ulteriore elemento di iniquità che si ripercuote sui beneficiari.

Dall'indagine effettuata, sono però anche emersi numerosi elementi positivi nella gestione dell'accoglienza a livello locale. Prima tra tutte la capacità di resilienza degli enti gestori bresciani, che, se pur messi in difficoltà dai cambiamenti normativi, hanno tentato di sviluppare e dare seguito a iniziative volte all'integrazione dei migranti, richiedenti asilo e titolari. Questo è avvenuto con modalità e azioni differenti che possono essere sintetizzate in quella che definiamo una *progettualità nonostante*, e che sono state rese possibili in buona parte grazie alla cura dei legami con il territorio e con gli attori che lo permeano. Pertanto, gli enti gestori sono stati in grado di colmare parte dei limiti e delle lacune dell'attuale sistema di accoglienza 'istituzionale', con un'accoglienza di tipo 'solidale-informale', in un'ottica riparativa e integrativa. Gli intervistati sono unanimi nel chiedere che venga intrapresa un'azione politica capace di mettere a sistema questo tipo di esperienze, tornando a considerare il valore della progettualità al di sopra di quello prettamente economico, e non cercando rifugio in soluzioni riparative che assecondano, tuttavia, lo status quo.

Il significato della *progettualità nonostante* si traduce in due opzioni molto chiare, che emergono dalle interviste raccolte:

1) *mettere al centro dell'accoglienza il beneficiario e il suo benessere*, fin dal primo momento della presa in carico del richiedente asilo, con il suo ingresso nel nostro Paese e il successivo trasferimento nella struttura di prima accoglienza, affinché la persona possa acquisire fin da subito gli strumenti utili a costruirsi una vita dignitosa nel Paese. Non va smarrita l'esperienza accumulata in tanti anni di prima e seconda accoglienza, che suggerisce di non perdere nemmeno un giorno, dei molti in cui il soggetto si troverà in attesa di definire il proprio status, per favorire il suo sviluppo personale e la conoscenza e comprensione del contesto in cui si trova. Ogni giorno di inerzia che si sviluppa attorno al migrante si traduce nel rischio di passività, ansia e rabbia del migrante stesso, impedendogli di diventare risorsa per la comunità;

2) *riconoscere e valorizzare le competenze professionali delle équipes*, perseguendo la multidisciplinarietà come punto di forza del loro lavoro. Proprio in questo contesto di riduzione di risorse, di graduale demotivazione professionale e incertezza, gli operatori dell'accoglienza, sia nei CAS sia nei SIPROIMI, si sono rivelati preziosi quando capaci di mettere in campo tutte le loro risorse al fine di portare avanti con tenacia, passione e dedizione la *mission* dell'accoglienza, in un circolo virtuoso che ha spesso contrastato il sentire comune e la cultura del mancato riconoscimento generata dalle normative del 2018.

CAPITOLO QUINTO

Storie di vita dal sistema di accoglienza bresciano

Una ricognizione dalla parte dei beneficiari

di Debora Ambrosi e Silvia Beatrice Brocchi¹

1. *Premessa e metodologia dell'indagine*

Questa parte della ricerca si pone l'obiettivo di dare voce a coloro che vivono in prima persona gli effetti del sistema di accoglienza: i richiedenti protezione e i rifugiati che hanno vissuto la loro esperienza in varie strutture di accoglienza nel bresciano e che rappresentano, in termini di politiche sociali, il lato della domanda. Richiedenti e rifugiati subiscono in modo diretto e preponderante gli effetti dei cambiamenti normativi: ascoltare le loro storie è necessario per dar loro il giusto riconoscimento, in quanto raramente prendono parola nel dibattito pubblico. A tal proposito sono state raccolte 13 interviste semi-strutturate, volte a mettere in luce la prospettiva dei beneficiari, le loro esperienze e percezioni in merito all'accoglienza ricevuta e alle ricadute dirette e indirette dell'applicazione delle normative del 2018 sulla loro condizione di ospiti e sui loro progetti di vita.

Le interviste sono state svolte da ottobre 2020 a febbraio 2021, su un campione di 13 beneficiari presenti sul territorio bresciano, 7 dei quali ancora ospitati in strutture di prima e seconda accoglienza (5 in CAS e 2 in SIPROIMI) al momento dell'intervista, altri 6 già usciti dal progetto. Dal punto di vista dell'appartenenza di genere, il campione risulta composto da 10 uomini e 3 donne: questo sbilanciamento ha risposto all'esigenza di mantenere un minimo di rappresentatività della realtà locale in cui il numero di posti per uomini adulti nei centri di accoglienza è decisamente maggiore rispetto a quello per donne, donne madri con figli e famiglie. Tuttavia si è cercato di intercettare il più possibile anche le voci delle donne, che notoriamente sono meno disponibili all'intervista per ragioni legate alla loro storia e condizione:

¹ Il capitolo è frutto di un lavoro congiunto delle due autrici. Ai fini dell'attribuzione del testo, i parr. 3 e 4 sono di Debora Ambrosi, i parr. 2 e 5 sono di Silvia Beatrice Brocchi. La premessa (1) e le conclusioni (6) sono di entrambe.

gestione dei figli, difficoltà linguistiche, particolare vulnerabilità nel caso siano vittime di tratta, ecc.

Per quanto riguarda il reclutamento degli intervistati, esso non è stato privo di difficoltà: innanzitutto perché per poter partecipare attivamente ad una conversazione articolata su stimoli specifici è richiesto un livello di conoscenza della lingua italiana piuttosto elevato, punto che è stato possibile aggirare attraverso il ricorso a mediatori interculturali (in 4 casi su 13). Alcuni contatti dei beneficiari sono stati recuperati chiedendo direttamente agli enti gestori, mentre gli altri sono stati reperiti tramite conoscenze dirette. Ogni soggetto è stato contattato telefonicamente per prendere appuntamento. Alcune interviste si sono svolte in presenza (6) e altre online (7) tramite piattaforme di videochiamata, a causa della difficoltà di spostamento legata all'emergenza Covid-19.

Il gruppo degli intervistati risulta eterogeneo rispetto ai paesi di origine e agli status giuridici. Le nazioni di provenienza degli intervistati sono: Gambia, Mali, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Pakistan, Nigeria, Bangladesh, Sierra Leone e Camerun. Per quanto riguarda invece gli status giuridici degli intervistati, 5 sono richiedenti (tra questi, 3 sono i cosiddetti 'ricorrenti') e 7 sono titolari di protezione. Anche i permessi di soggiorno posseduti sono di diverso tipo: permesso di asilo politico (4), permesso per motivi lavorativi (2), permesso per casi speciali (1). C'è anche un caso di adozione da parte di una famiglia italiana.

Agli intervistati sono state proposte le domande aperte della griglia di intervista semi-strutturata², riferite alle diverse aree di contenuto: l'organizzazione dell'accoglienza e i servizi offerti; gli spazi e la loro adeguatezza; le reti sociali e le opinioni generali in merito al sistema di accoglienza, cercando di far emergere la situazione prima e dopo l'entrata in vigore del Decreto Legge 113 del 2018. Le interviste sono durate da 30 minuti a 90 minuti, sono state registrate attraverso supporto mp3 e poi trascritte integralmente.

Tra le difficoltà emerse durante il lavoro di intervista, occorre segnalare che la maggior parte degli intervistati non era a conoscenza delle specifiche normative, per cui il fuoco di attenzione si è limitato soprattutto all'esperienza personale vissuta nei centri di accoglienza. Inoltre si è notata accondiscendenza (quando non una certa diffidenza) nelle risposte, visibile soprattutto nei beneficiari attualmente ospiti nei CAS. Questo atteggiamento è anche dettato, come è noto, dalla naturale asimmetria di status tra intervistato e intervistatore, che nel caso delle interviste interculturali è rinforzata dalla distanza sociale (Colombo,

² Cfr. *infra*, in appendice.

2001). Vi è infine una diversità di percezione, dettata dalla differenza culturale e dall'impaccio linguistico, che porta ad interpretare in modo diseguale le espressioni verbali e non verbali, e le situazioni che vengono evocate durante l'intervista.

L'analisi delle interviste e il resoconto seguente, che viene articolato in base alle sezioni della traccia di intervista, hanno cercato di mettere in luce i momenti salienti dell'esperienza di accoglienza (vissuta o ancora in essere) degli intervistati. Trattandosi di un'indagine esplorativa, non si danno criteri di rappresentatività; possiamo verosimilmente ritenere che le esperienze narrate dai beneficiari intervistati siano almeno parzialmente condivise da altri che sono transitati nel medesimo periodo nel sistema di accoglienza in Italia. Siamo perciò in possesso di preziose testimonianze circa l'esistenza di alcuni caratteri salienti già osservati da altri studi: ad esempio, l'ambivalenza tra modalità di 'aiuto' ed 'etichettamento', tra 'paternalismo' e 'performatività' (Urru, 2011), tra finalità di 'integrazione e controllo" (Marchetti, 2016), tra 'ospitalità' ed 'ostilità' (Astolfo, Boano, 2020), problematiche frequenti nell'intervento istituzionale a favore dei richiedenti protezione e dei rifugiati.

2. *L'arrivo in Italia: tra aspettative e invisibilità*

Le storie dei beneficiari ed ex beneficiari del sistema di accoglienza a Brescia sono variegate: c'è chi è partito per scappare da qualcuno o qualcosa - molte narrazioni sono accomunate da esperienze di vita traumatiche - e chi si è messo in cammino per cercare una migliore condizione di vita, che consentisse una realizzazione economica, professionale e/o personale. Tutte queste storie hanno, però, un elemento comune che ha segnato la loro vita: il viaggio. Le principali spinte a lasciare il proprio Paese sono due: da una parte vi è l'insostenibilità (oggettiva o soggettiva) delle condizioni del Paese di origine, dall'altra la speranza di cercare fortuna o salvezza in un Paese di arrivo prospero e capace di accogliere. Le persone intervistate, aventi origini e storie differenti, hanno spesso parlato delle aspettative che avevano prima di intraprendere il viaggio. Qualcuno immaginava il periodo in Italia come una tappa intermedia di un più lungo tragitto verso altre mete, ma si sono trovati bloccati all'interno dei confini nazionali italiani.

Venire qui non era un mio progetto, ma è un passaggio. Voglio fare la mia vita. [...] Non volevo venire, è stato lui (l'amico dell'ex compagno). Non è come immaginavo, non volevo restare in Italia, pensavo di rimanere per una vacanza, uno-tre mesi e di tornare poi in Senegal. Sono venuta per cambiare aria (Donna richiedente asilo in CAS).

Qualcun'altro era ben consapevole delle condizioni di vita in Italia e delle difficoltà che lo aspettavano, magari perché informato da conoscenti che avevano compiuto lo stesso viaggio, ma non c'era altra scelta se non quella di partire per evitare conseguenze tragiche per sé o per i propri cari.

Non posso dire che non conoscevo la realtà che mi aspettava, avevo degli amici che mi avevano spiegato come funziona, non pensavo che avrei trovato il paradiso come fanno altre persone. Ma se mi sposto è perché c'è un motivo alla base. Forse non è stato perfetto ma in Guinea c'era chi uccideva le persone, la politica. (Uomo con pds³ per motivi di lavoro, uscito).

Tutti gli intervistati hanno dovuto confrontarsi con un Paese di arrivo che non coincide con le aspettative iniziali e nel quale la realizzazione dei propri sogni risulta complessa, se non impossibile. Alcuni ragazzi e ragazze giovani che pensavano di poter continuare gli studi in Italia si sono dovuti adeguare alla necessità più pressante: quella di lavorare per potersi costruire un presente soddisfacente e un futuro dopo l'accoglienza – senza dimenticare le sollecitazioni che ricevono da casa, per l'invio delle rimesse. Altri che magari avevano già concluso gli studi o avevano una professionalità solida nel Paese di origine, si sono scontrati con un mondo del lavoro italiano spesso chiuso e diffidente nei confronti delle loro capacità e potenzialità.

Non potevo continuare (*gli studi*). Volevo continuare a studiare, ma andando a lavorare ho dovuto lasciare. Il progetto dura un anno, poi devi pagare l'affitto, quindi per forza devi cercare lavoro a tempo pieno che ti permetta di sopravvivere. Volevo studiare e poi fare un mestiere (Uomo con pds per motivi di lavoro, uscito).

(*Al mio Paese*) Ho studiato, ho fatto commercio internazionale, poi la receptionist d'hotel e la commessa. Perché non voglio restare a casa a fare una cosa. Sono abituata a fare tante cose, a conoscerne tante. (...) Vorrei viaggiare, conoscere bene la vita, studiare. Ma qui la vita è dura, non pensavo fosse così difficile. Non so se la malattia (Covid) ha peggiorato tutto, prima non so com'era. Questo tempo è difficile (Donna richiedente in CAS).

Io non pensavo di vivere così perché adesso la mia vita è un po' difficile: sto lavorando ma non posso trovare la casa, uno; due, il mio pensiero era che quando arrivavo qua andavo in Inghilterra per andare a studiare, ma alla fine non l'ho fatto (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Tuttavia, quello che emerge per tutti come bisogno impellente - da cui

³ Abbreviazione per 'permesso di soggiorno'.

derivano sentimenti di preoccupazione e frustrazione costanti - è l'ottenimento dei documenti: questa fase richiede talvolta un tale impiego di energie, fisiche e mentali, da mettere addirittura in secondo piano le preoccupazioni per la ricerca del lavoro e dell'abitazione. La motivazione è data dalla paura di rimanere invisibili e senza punti di riferimento sul territorio.

Prima dello SPRAR pensavo ai miei documenti, sempre (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

2.1. Il significato dei documenti

I documenti su cui fanno affidamento per poter avere una vita serena in Italia sono il permesso di soggiorno, la carta d'identità e il codice fiscale. Questi certificati consentono al richiedente asilo di uscire da una condizione di illegalità e di abbracciare quella di regolare abitante del Paese, con i diritti che ne derivano. Infatti, i documenti permettono di muoversi liberamente, di lavorare con un contratto regolare e di essere considerati idonei intestatari di un contratto di affitto. Il codice fiscale consente inoltre di accedere alle cure gratuite del Sistema Sanitario Nazionale. Proprio in virtù della tutela legale e sanitaria che i documenti forniscono concretamente, risulta facilmente comprensibile il valore prioritario che i richiedenti protezione internazionale danno alla questione. Ciò comporta un consistente carico di ansia da parte dei beneficiari, che attendono di uscire dalla clandestinità e poter così affrontare i passi che portano alla loro autonomia, come la ricerca del lavoro e dell'abitazione.

Quando ero in campo (CAS) avevo solo un problema: i documenti. Chiedevo sempre agli operatori quando avrò il mio appuntamento per andare a fare la mia commissione. Tutti i ragazzi sono andati ma io no, tutti in campo sono andati a fare la commissione (*fuori dal campo*) ma io stavo lì da solo (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

La mia vita adesso non sta andando bene. Quando dico che la mia vita sta andando bene sono un bugiardo. Quello che ti ho detto... Penso troppo, a volte non dormo perché continuo a pensare alla mia vita, a cosa devo fare. Quando ho i miei documenti dovrò andare via, cercare lavoro, ma i documenti sono importanti, sono al numero uno, quando hai trovato i documenti la mia testa deve andare giù (Uomo richiedente in CAS).

Spesso devi tenere i tuoi sogni rinchiusi nel cassetto e tenere la testa alta... Per riuscire a pianificare qualcosa ho bisogno prima dei documenti. Solo con quelli posso cercare di inseguire i miei sogni, ma senza documenti in questo Paese non è possibile (Uomo richiedente in SPRAR).

Per molti degli intervistati avere la carta di identità assume anche un significato soggettivo, ovvero quello di sentirsi persone riconosciute dalla società ospitante. Inoltre, i documenti danno un senso di sicurezza allo straniero che vive sul territorio italiano, in contrapposizione al timore che invece lo assale nel corso dell'attesa, quello di essere in qualsiasi momento rimpatriato.

Io te lo definirei come un momento di attesa (*quello in accoglienza*) e allo stesso tempo di sofferenza, ma diverso da quello della Libia, completamente, perché (*in Italia*) mi sentivo al sicuro, sapevo che potevo uscire a girare e dire quello che voglio senza che qualcuno mi tagli la gola. Però dall'altro lato mi sentivo in una situazione di non sicurezza perché chiaramente sapevo che senza un documento che mi tutela di poter rimanere qua, potevo rischiare in qualsiasi momento di venire rimpatriato, anche se le probabilità sono scarse, però poteva capitare. Anche tuttora mi sento sempre straniero e c'è sempre questa paura che in ogni momento mi mandino via. Poi quando hai avuto i documenti in un certo senso ti senti al sicuro (Uomo adottato in famiglia).

Il vero problema è che il processo per l'ottenimento dei documenti è lungo, dettato dai tempi burocratico-amministrativi e, in quanto tale, rischia di diventare logorante per la persona che lo intraprende. Infatti, a seguito della richiesta di protezione internazionale, la persona accolta deve prepararsi per affrontare l'audizione presso la Commissione Territoriale, la quale chiede di raccontare la propria storia (antecedente e connessa all'arrivo in Italia) con una lucidità non sempre possibile poiché, molte volte, è intrisa di vissuti faticosi se non traumatici. Se la richiesta di protezione non viene accolta in prima istanza, e viene quindi negata al richiedente la possibilità di ottenere un qualsiasi permesso di soggiorno, questi può fare domanda di ricorso in tribunale. Se la risposta dovesse confermarsi negativa, è possibile passare alla Cassazione. Nel frattempo vengono rilasciati dei documenti provvisori, dei 'fogli'⁴ che avrebbero la pretesa di rendere la persona riconoscibile (per esempio se viene fermata dalle forze dell'ordine per controllo) precedentemente all'iscrizione anagrafica⁵. Con questi è però molto difficile, tra le

⁴ Si fa riferimento al cedolino rilasciato dalla Questura in seguito alla richiesta di protezione internazionale: vi sono segnati gli appuntamenti successivi, oltre a nome cognome e fototessera della persona. In alcuni casi viene rilasciato poi un attestato nominativo, un foglio in cui sono riportati i dati personali e la condizione giuridica dell'individuo.

⁵ Ricordiamo che il Decreto Sicurezza n. 113/2018, art. 13, aveva eliminato il diritto all'iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale. Nel 2020 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità del suddetto articolo, annullandolo. Per un approfondimento, cfr. <https://www.lacostituzione.info/>

altre cose, trovare e svolgere un lavoro con contratto regolare. Il vissuto in questo caso è quello di sentirsi trattati come ‘persone di serie B’, che non hanno gli stessi diritti degli altri cittadini.

Da quando sono in Italia avevo lavorato con un ragazzo che fa agricoltura ma non è tutto il giorno perché io ho solo il documento di 6 mesi. Non c’è niente, non c’è il codice fiscale... C’è solo quello di 6 mesi, non c’è codice fiscale, non c’è carta d’identità. Niente di niente (Uomo richiedente in CAS).

Il processo quindi è lungo ed estenuante (in rapporto alle aspettative e alla determinazione di molti beneficiari, che vorrebbero subito attivarsi per guadagnare e mandare i soldi a casa): gli intervistati ci parlano di un’attesa dei documenti che può durare fino a 4 anni. Sono anni carichi di preoccupazioni e forte ansia per il ricorrente, dato che l’esito finirà per influenzare completamente la sua vita. Il tutto è amplificato dal fatto che non sempre, in seguito del diniego al ricorso, i richiedenti asilo ricevono la cosiddetta ‘sospensiva’, un atto dilatorio che sospende l’obbligo di uscita dal sistema di accoglienza, pertanto sono costretti a cambiare condizione di vita immediatamente.

La situazione prolungata di irregolarità e mancato riconoscimento rischia verosimilmente, tra il resto, di andare ad amplificare la fragilità psicologica già acuita dalle vicende, spesso traumatiche, precedenti all’arrivo in Italia. In aggiunta a ciò, il mancato riconoscimento a livello istituzionale rischia di aumentare il senso di diffidenza della popolazione generale nei loro confronti, già accresciuto a seguito dell’emanazione dall’emanazione del Decreto Sicurezza che ha interpretato (e amplificato) un clima di paura e di sospetto verso gli immigrati in genere e verso questa categoria di soggetti in particolare. In questa fase, è impensabile anche che si formi nei richiedenti asilo un atteggiamento di fiducia nelle istituzioni italiane e una chiara ‘volontà di integrazione’⁶.

Diciamo che (*l’attesa*) è stata un’altra situazione di sofferenza, pazienza e di insicurezza. Queste sono le definizioni che ti darei (Uomo adottato in famiglia).

index.php/2020/08/30/cade-il-divieto-di-iscrizione-anagrafica-dei-richiedenti-asilo-del-decreto-salvini-irrazionale-anche-nelle-intenzioni/ (ultimo accesso gennaio 2021).

⁶ Come recita il documento UNHCR (2007), art. 1: «*The integration of refugees is a dynamic and multifaceted two-way process which requires efforts by all parties concerned, including a preparedness on the part of refugees to adapt to the host society without having to forego their own cultural identity, and a corresponding readiness on the part of host communities and public institutions to welcome refugees and meet the needs of a diverse population*».

Sono preoccupata, è difficile. In un momento la mia vita è cambiata, mi sento sola. (*Piange*) (Donna richiedente in CAS).

Sono passati 4 anni senza documenti e in questo periodo di attesa la vita è molto difficile. Non c'è buon lavoro senza documenti. Non posso andare al mio Paese senza documenti (Uomo con pds per casi speciali in CAS).

Questi tre anni sono andati bene, è solo un problema di documenti alla commissione, siamo un po' preoccupati. Perché questi anni senza documenti, senza codice fiscale, non era facile. Sono un po' giù, è un po' difficile. [...] Sto dicendo che non vogliamo (lei e il marito) vivere da soli senza documenti, con i documenti deve essere più bello. Senza documenti è difficile, senza codice fiscale... Perché anche per fare tante cose ti serve il codice fiscale. Senza codice fiscale non possiamo fare tante cose. Questa è la nostra preoccupazione (Donna ricorrente in CAS).

Pertanto, può capitare che dopo diversi anni di attesa dei documenti il verdetto della Commissione, del ricorso e infine quello della Cassazione, siano negativi. Questo significa vanificare un lungo tempo investito dai richiedenti nella costruzione di progetto di vita, e nell'adattamento a una loro routine. In questi casi le strade possibili rimangono solo due: lasciare il Paese in cui si è tentato per diverso tempo di costruire qualcosa o rimanere sul territorio clandestinamente.

Quando non hai i documenti puoi rimanere ancora nel CAS perché devi fare la prima Commissione, 2 ricorsi e una Cassazione, in questo tempo puoi rimanere. Dopodiché quando la Cassazione ti dà ancora negativo devi lasciare l'Italia e loro non la lasciano, tanti non la lasciano e rimangono in Italia in modo clandestino (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Qualcuno degli intervistati fa anche esplicito riferimento ad un acuirsi delle difficoltà di ottenimento dei documenti e del disorientamento in seguito all'emanazione della Legge 132.

Il Ministro dell'Interno precedente era più accogliente; ora (*dopo Salvini*) vivi senza documenti, ma senza documenti non puoi fare nulla. Dopo l'avvento di Salvini è più difficile avere il documento (Uomo con pds per motivi di lavoro uscito).

Mi sono trovato in una situazione in cui c'era la Lega, Salvini era al Ministero dell'Interno, era appena uscito il decreto sicurezza e io potevo fare una richiesta... Avevo un contratto a tempo indeterminato con Tempo Libero... potevo chiedere un permesso umanitario per buona integrazione, probabilmente sarebbe andata bene, solo che avendo tolto quella possibilità non sapevo più che cosa fare (Uomo adottato in famiglia).

2.2. Preoccupazioni per il lavoro e la casa

Le preoccupazioni dei beneficiari non terminano nemmeno nel momento in cui la richiesta viene accettata. Sono infatti numerose le difficoltà incontrate anche in seguito all'ottenimento dei documenti. Gli intervistati sono consapevoli del fatto che i documenti siano fondamentali, ma anche che rappresentino solo un punto di partenza. Dopo il riconoscimento della loro situazione giuridica da parte dello Stato Italiano, si manifestano nuove preoccupazioni e paure rivolte al futuro: la permanenza nel SIPROIMI ha una durata troppo limitata per far sì che il soggetto raggiunga una completa autonomia; in 6 mesi, prorogabili per un massimo di 12, è molto complesso imparare la lingua, trovare un lavoro e una casa. Il SIPROIMI, inoltre, non può del tutto compensare i limiti dei CAS, ulteriormente gravati dalle direttive impartite del Decreto Sicurezza. A essi, infatti, è richiesta, quindi coperta economicamente, quasi esclusivamente la fornitura di vitto e alloggio: con le scarse risorse economiche risulta difficile poter offrire di più in termini di servizi e figure professionali.

Io ho solo una richiesta allo stato italiano: per favore alle persone che prendono i documenti e non lavorano aiutatele, dai un lavoro così che loro hanno una bella vita, hanno la casa. Perché io ho visto che ci sono tante persone in stazione, li ho visti piangere, stanno fuori, c'è freddo. Perché se tu non hai lavoro, non hai soldi, non puoi mangiare, cosa fai? Rubare qualcosa per mangiare. Dormire fuori e poi non hai soldi per mangiare. E' una vita difficile (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Nello SPRAR era molto tranquillo, solo che avevi una sola cosa in mente: dopo 6 mesi devi andare via (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Sì, è stato difficile uscire dal progetto, tantissimo. Avevo paura perché non sapevo dove andare. Tu conosci loro e dopo alla fine ti dicono che devi andare via, se tu non hai posto dove andare dormi fuori. [...] Quindi ti dico la verità... Sto vivendo una vita di merda, capito? Sto vivendo una vita di merda, devo raccontarlo a tutte le persone che me lo chiedono, capito? (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Quindi la strada per raggiungere un grado accettabile di autonomia, dopo l'accoglienza nei progetti SIPROIMI, passa inevitabilmente dal lavoro: il lavoro è concepito dagli intervistati quale mezzo da cui trarre soddisfazione personale (aumentare la percezione di benessere e fare qualcosa di utile per la comunità, cfr. Lintner, Elsen, 2017), ma soprattutto è necessario per condurre una vita dignitosa e per permettersi un nuovo alloggio. Trovare un appartamento resta difficoltoso anche al di là della problematica economica, per via soprattutto della diffidenza dei proprietari degli appartamenti e delle agenzie, restii, nella maggior parte dei casi, ad affit-

tare a persone immigrate (nonostante il permesso di soggiorno in loro possesso e a volte anche un contratto di lavoro a tempo indeterminato); non sono assenti i richiami ad un atteggiamento di razzismo riscontrato nei proprietari di alloggi. Rimane quindi essenziale la creazione di reti di supporto per non rischiare di diventare un senza fissa dimora, come verrà esplicitato nel paragrafo conclusivo del presente capitolo.

Devi avere paura perché quando loro ti dicono di uscire dove vai? Se non c'è qualcuno che ti possa aiutare per abitare insieme, dove vai? (Uomo richiedente in CAS).

Da quando ho deciso di lasciare l'ISU (Istituto diritto allo Studio Universitario) fino ad oggi non ho trovato casa. Ho cercato ovunque e non ho trovato. Sono andato in tutte le agenzie di Brescia ma no, ancora no. Adesso sono ospite di un ragazzo senegalese, siamo in 2 in un monolocale (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Se io andavo in giro avevo la voglia di tornare a casa per stare lì tranquillamente, ma da quando mi hanno mandato fuori ho paura di rimanere per strada. (Nello SPRAR) ero molto contento, ero felice all'inizio, ma quando ho saputo che il mio progetto stava finendo avevo paura. Pensavo sempre dopo dove andare, dove devo andare... era una cosa che pensavo sempre. Anche se avevo un lavoro, il problema è trovare casa qua è difficile perché sei negro (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Infine, qualcuno degli intervistati che aveva ricevuto il permesso di soggiorno per motivi umanitari si pone il problema di come rimanere sul territorio italiano anche in seguito alla scadenza ormai vicina del permesso. Infatti, in seguito alla promulgazione del Decreto sicurezza, che ha eliminato detto permesso, non era più possibile rinnovare il permesso di soggiorno con la medesima motivazione. Passare a un permesso di soggiorno differente rimane possibile solo nel caso in cui la persona sia titolare di un contratto di lavoro regolare.

3. *L'adattamento alla struttura di accoglienza*

Per comprendere il punto di vista delle persone accolte, è stato chiesto di entrare nel dettaglio della loro esperienza di beneficiari e delle relazioni instaurate nelle strutture di accoglienza. Numerose sono le questioni che vengono considerate importanti dagli ospiti. Queste riguardano i beni indispensabili (alimenti e beni di prima necessità), gli spazi idonei e i servizi ritenuti utili (supporto per l'ottenimento dei documenti, insegnamento della lingua italiana, corsi di formazione e supporto nella ricerca del lavoro). Affermare la rilevanza di tali argomenti impli-

ca dichiarare apertamente cosa il migrante considera essenziale per affrontare la vita nel Paese ospitante. D'altro canto, dalle interviste emerge come i beneficiari si siano trovati a dover fare i conti con una realtà che non sempre era simile a quella desiderata. Molti si sono dunque trovati ad accettare compromessi adattandosi anche a situazioni sgradevoli o difficili da sopportare.

3.1. Questioni di primaria importanza per gli ospiti dei centri di accoglienza

Un primo elemento ritenuto di fondamentale importanza dalle persone intervistate è la capacità e l'idoneità della struttura di accoglienza di ospitare in modo dignitoso le persone accolte. Ciò significa anche offrire un luogo confortevole e adeguato in termini di spazi e arredi, funzionalità (riscaldamento delle stanze, acqua calda, ecc.) e disponibilità di beni di prima necessità. Purtroppo non tutte le situazioni vissute dagli intervistati andavano in questa direzione:

Io chiedo solo una cortesia, che mettano i ragazzi in posti giusti, in posti buoni, i posti in cui puoi abitare, non i posti in cui il freddo entra, il riscaldamento non funziona, l'acqua che diventa ogni volta fredda... Anche lo spazio dove dormono i ragazzi, il letto, le lenzuola, capito? (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Un'altra questione sulla quale i beneficiari ed ex-beneficiari hanno posto l'accento è l'aiuto qualificato fornito loro per affrontare l'iter giuridico legato alla richiesta di asilo, che parte dalla comprensione del significato della domanda fatta, con tutti i diritti e i doveri che comporta, per poi andare ad approfondire le finalità e le modalità di svolgimento dell'audizione presso la Commissione Territoriale - per stimolare l'emersione degli elementi salienti della loro storia.

Avevamo un consulente legale. Ci ha aiutato a preparare i documenti, ci ha spiegato come comportarci. Abbiamo fatto finta di essere davanti alla commissione (Donna con pds per asilo politico in SPRAR).

Mi hanno spiegato tutto: i tipi di permesso di soggiorno, che avrei dovuto raccontare la mia storia e che se fosse stata idonea ad avere l'asilo politico mi avrebbero dato l'asilo politico (Uomo con pds per motivi di lavoro, uscito).

Prima di andare alla Commissione, quando stavo sistemando la mia storia, c'era un'operatrice che mi aiutava molto, molto bene. Mi diceva che non dovevo avere paura, che non ti picchiano, devo solo andare lì, parlare di quello che mi è successo. Perché io avevo paura perché non sapevo cos'è la Commissione (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Inoltre, per gli intervistati, risulta essenziale l'apprendimento della lingua italiana, strumento fondamentale per l'autonomia personale e l'integrazione sociale. Dalle parole dei beneficiari emerge una soddisfazione su questo punto, ed un senso di gratitudine nei confronti delle strutture che hanno fornito loro la possibilità di studiare l'italiano. Viene inoltre posto l'accento sulla volontà di dedicare il giusto tempo allo studio della lingua, al punto che alcuni, in aggiunta all'insegnamento proposto, si impegnano ad esercitarsi, per esempio leggendo, ascoltando il telegiornale o utilizzando delle app di apprendimento della lingua.

Io mi sono trovato bene con XXX (nome di un ente gestore). Quando penso ai servizi che mi hanno offerto penso che non potevano offrirmi di meglio perché da quando sono entrato la prima cosa che era necessaria era imparare la lingua. C'era una maestra a disposizione come per tutti i ragazzi in accoglienza. Si chiama XXX (nome) ed è stata la prima persona che mi ha aiutato perché la lingua era fondamentale e lei è un'insegnante molto brava (Uomo adottato in famiglia).

Abbiamo un corso di italiano, [...] se vuoi vivere ovunque nel mondo la prima cosa da fare è imparare la lingua [...] ho iniziato un corso di italiano quando sono arrivato ma erano dei corsi tipo fatti da onlus a cui vai per due ore, ho imparato qualcosa. Ma ora ho un sacco di app in italiano sul telefono che uso per imparare da solo. Mi scrivo le parole e poi le uso (Uomo richiedente in SPRAR).

Quando vai a scuola vai una volta a settimana, cosa puoi capire a scuola? Non puoi capire niente perché vai solo una volta. Io sono uno a cui piace andare a scuola sempre, sempre fin dal mio Paese perché mi piace di studiare e imparare tante lingue. Perché se non vai a scuola come puoi capire? È difficile (Uomo richiedente in CAS).

Ascolto il telegiornale, leggo, per capire la lingua. Perché senza lingua non fai niente qui, solo lavori di pulizia (Donna richiedente in CAS).

Il valore attribuito all'apprendimento della lingua è ulteriormente confermato da quei casi in cui, grazie all'iniziale input offerto dalla struttura di accoglienza, i beneficiari riescono non solo ad accedere ai corsi di alfabetizzazione, ma anche a proseguire verso livelli di studio superiori (scuola secondario di primo e secondo grado).

Quando siamo arrivati ho cominciato a fare i corsi di lingua, era l'11 gennaio 2017. Nel settembre 2017 fino al 2018 sono andata alla scuola media, ho fatto la terza media al CPIA. Nel 2019-2020 mi sono iscritta alla scuola superiore, e questo è il secondo anno. Nel 2018 ho avuto l'asilo" (Donna con pds per asilo politico in SPRAR).

La possibilità di frequentare corsi che forniscono una conoscenza adeguata della lingua è anche ritenuta fondamentale per l'accesso a opportunità lavorative più remunerative e professionalmente appaganti. Un intervistato parla infatti di un lavoro 'vero', in opposizione ai tirocini, che non garantiscono la possibilità di arrivare a un contratto. Spesso le strutture cercano di offrire tirocini ai beneficiari: da parte loro, questi dimostrano di comprendere la differenza tra un contratto di lavoro, che permette di avere tutele e certezze economiche (ed offre in prospettiva la possibilità di affittare una casa), rispetto ad un tirocinio/stage.

Ho parlato con loro perché volevo lavorare e mi hanno trovato questo lavoro per fare la mozzarella e mi davano 500 euro. Però a me non piace perché facevi 3 mesi o 5 mesi solo prova, ti davano 500 euro e poi prendevano un'altra persona. Non davano un lavoro sicuro con un contratto che va bene. Sempre facevano i furbi: ti davano un tirocinio e dopo prendevano un'altra persona, poi ti rocinio e poi un'altra persona. Non ti danno un vero contratto. Perché io cercavo un vero contratto e ho visto che non lo davano allora ho lasciato quel lavoro. [...] Se lo SPRAR ti dà un contratto giusto, un vero lavoro tu hai soldi e cerchi affitto con amici. Se non hai soldi come paghi? Nessuna persona vive qui senza soldi, senza famiglia (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Sono nel progetto XXX, che mi ha aiutato a trovare lavoro e grazie a questo ho potuto risparmiare. [...] Gli operatori di XXX (nome centro) mi hanno aiutato perché mi hanno fatto fare il corso e dopo che l'ho concluso e passato l'esame mi hanno trovato lavoro (Uomo richiedente in SPRAR).

La ricerca del lavoro e l'apprendimento della lingua italiana, che vedono impegnato il beneficiario nel periodo della prima accoglienza, permettono di riempire il tempo che verrebbe altrimenti passato solo in attesa del documento, rischiando di incorrere in una spirale di *disempowerment*. Questi due elementi sono sottolineati in modo positivo da alcuni intervistati che li collegano all'idea di integrazione anche perché portano il soggetto a sviluppare la percezione di sentirsi potenzialmente utile per sé stesso e per la società che lo accoglie.

Andavo a lavorare dalle 7 fino all'una in Comune. Quando finivo all'una facevo pranzo, andavo a scuola alle 4 fino alle 6. Tornavo a casa poi la mattina ancora a lavorare in Comune fino all'una e così... loro erano bravi (Uomo richiedente in CAS).

Devo aiutare la gente per cercare lavoro. Perché non voglio che la gente stia a casa a non fare nulla, sempre a casa. Tutti vanno al lavoro la mattina e tutti tornano a casa la sera (Uomo richiedente in CAS).

Altro elemento considerato importante è l'atteggiamento del persona-

le delle strutture di accoglienza che può essere più di tipo vocazionale (cioè capace di valorizzare la persona per la sua individualità e la sua storia) o strumentale (cioè incline a trattare gli ospiti come utenti di un servizio, all'interno di una interazione professionale). Il rapporto con gli operatori, che fa sentire il beneficiario ascoltato, accolto e sostenuto, è quindi riconosciuto dai nostri intervistati indispensabile, quale causa del loro stato d'animo e della condizione in generale, positiva o negativa a seconda se dalla relazione con gli operatori si trae sicurezza, conforto, oppure, al contrario, ci si sente frustrati e umiliati.

Quando c'era XXX (nome operatrice) veniva sempre da noi a parlare. Ha lasciato qua, ma viene qualche volta per visitarci. A tutti piace lei, lei è brava. Il mio capo ha mandato via lei. Andavi da lei e parlavi del tuo problema e ti dava una mano. Quando abbiamo fatto ramadan, lei viene qua ci ha dato soldi per ramadan. Lei è brava, è brava (Uomo richiedente in CAS).

Prima eravamo 22 o 23, adesso hanno portato 6 persone 3 settimane fa o 2 settimane fa. Non ce l'hanno detto. Un giorno abbiamo visto che stavano mettendo degli altri letti e abbiamo capito che sarebbero entrate altre persone. A loro non interessa niente di noi, se stai bene o non stai bene a loro non frega. Fanno quello che vogliono (Uomo richiedente in CAS).

Nella stanza in cui stavo la finestra non si chiudeva bene, il freddo entrava. [...] C'era un'altra stanza dove c'erano i ghanesi. Loro li hanno trasferiti a XXX (nome del Paese), altri avevano i documenti e sono andati via, la stanza era libera e mi sono trasferito lì. Dopo un operatore dice che io non posso andare perché non ero io che dovevo scegliere la stanza in cui andare. 'Guarda, hai visto la stanza com'è? Fa troppo freddo, noi non possiamo stare lì. Avete chiamato qualcuno ma noi non l'abbiamo più visto. Non possiamo vivere qua, fa freddo, l'altra stanza è libera' 'No, se fate così vi buttiamo fuori'... Hanno detto così (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

3.2. Adattamento alle regole delle strutture di accoglienza

È stato chiesto inoltre di dare un'opinione sulle regole di funzionamento e di vita comunitaria che vigevano nella struttura e se dopo l'uscita delle normative restrittive fosse cambiato qualcosa. Solo una parte delle regole che vigono all'interno dei centri di accoglienza vengono considerate importanti e adeguate dai beneficiari, quelle che regolamentano una convivenza pacifica e quelle che mirano alla loro protezione, come nel caso del contagio da Covid-19.

Ho seguito tutto: mi hanno detto che bisognava fare delle cose e io le ho fatte, ho fatto sempre quello che mi hanno chiesto perché andava bene per me, non è che mi hanno chiesto di andare in giro a fare cose brutte. Erano cose molto serie (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Rispettavo le regole perché erano delle cose che dicevo: 'se sono delle cose da rispettare bisogna farlo in modo che le cose vadano come devono' (Uomo adottato in famiglia).

Sono regole giuste. Perché lo fa per la nostra protezione: se vuoi andare via per più di tre giorni poi rischi di prendere il Covid e tutta la casa ti contagia. Non è il tuo appartamento. Se vai in cucina e trovi qualcuno è un problema (per il Covid). (Donna richiedente in CAS).

Io rispetto tutte le regole, anche quelle un po' faticose... Non c'era una regola particolare che mi dava fastidio. In casa, bisognava pulire, mettere a posto... Secondo me regole anche regole particolari, non c'è da arrabbiarsi e dire che dà fastidio, erano regole giuste. Devi tenere la casa come fosse la tua, rispettarla (Uomo con pds per motivi di lavoro, uscito).

Ci sono, tuttavia, altre regole che vengono considerate faticose e difficili da accettare: si tratta di quelle che non sono percepite come strumenti in grado di tutelare chi vive nelle strutture di accoglienza. Tale categoria di regole è vissuta come un compromesso, se non addirittura come una limitazione, atta a controllare piuttosto che ad agevolare la persona che si trova a dover rispettare una imposizione. Ad esempio, il dovere di firma ad ogni ingresso e uscita dalla struttura e il proibire le visite degli amici. Il beneficiario, di conseguenza, sente venire meno la libertà di poter abitare lo spazio che gli è assegnato in modo sereno, condividendolo con chi si desidera. Finisce così per percepire la struttura in cui è accolto - anche fosse un appartamento - come una prigione.

Prima dovevi firmare una presenza tutto il giorno, mentre 2 mesi fa hanno trovato una legge che quando esci devi firmare, quando entri devi firmare. Ma i ragazzi non vogliono, hanno detto che quella regola non si può fare perché quando siamo entrati c'era un'altra regola che per tutto il giorno c'è una sola firma. Perché loro quella firma lì la devono presentare in Questura per sapere se tu sei in campo. Ai ragazzi non piace (Uomo richiedente in CAS).

Di non dormire più di 3 giorni fuori, di non portare nessuno a casa la notte. Dopo un po' ho capito il ragionamento che ci sta dietro, ma è difficile, è stato difficile. Questa cosa è come se fossi in prigione, non sono libera (Donna con pds per asilo politico in SPRAR).

Non ospitare mi ha dato fastidio, un po' sì, perché se veniva qualcuno che voleva dormire dovevi dirgli che non poteva (Uomo adottato in famiglia).

Secondo le parole di alcuni intervistati, queste regole sono state create da chi gestisce la struttura in cui abitano per tenerli lontani dal mondo esterno, mantenendoli in una certa misura assoggettati al centro sen-

za che possano trovare la propria strada, ad esempio cercando un lavoro. Vengono quindi considerate ingiuste e difficili da accettare dai beneficiari, e si fa strada in loro il sospetto che attraverso le regole gli operatori esasperino la loro distanza sociale, la diffidenza e la sfiducia verso i richiedenti protezione, quindi che le regole stesse abbiano un senso ambiguo:

Qua ti dicono che nessuno può uscire, nessuno ti può venire a visitare, non c'è un diritto di dire la verità. Io dico ce l'ho un diritto, sono una persona come te, hai capito? Io ho diritto come te, sono persona come te. Loro lo sanno che sto dicendo la verità che non sono regole della Prefettura, loro non ti vogliono ascoltare, quello è il problema. Io so che la notte non puoi stare fuori, ma di giorno... Adesso nessuno ti viene a visitare perché c'è il Covid, ma prima non c'era il Covid e non voleva che venivano a visitarti. Non vuole che tu vai via, che ti cerchi un lavoro (Uomo richiedente in CAS).

Prima potevano andare fuori a trovare lavoro, ma adesso niente. Quando hanno sentito che il direttore aiutava i ragazzi per il lavoro quando vai a lavorare una settimana o due poi vieni in ufficio a firmare e vai a fare il tuo lavoro tranquillo, invece adesso niente. Quando hai trovato un lavoro da un'altra parte non vai, se è un po' lontano no (Uomo richiedente in CAS).

Queste regole, dal punto di vista del beneficiario, limitano la vita quotidiana del migrante accolto e vengono percepite come inflessibili e associate a forme di deterrenza e sorveglianza che fanno sentire l'ospite ancora più forzato a rispettarle (senza capirne o approvarne il senso), per non correre il rischio di vedersi decurtato il già esiguo pocket money percepito o di venire segnalati alla Questura con conseguenze potenzialmente disastrose, come venir espulsi dal progetto di accoglienza o addirittura dal Paese. Sembra pertanto che le nuove normative abbiano avuto un effetto diretto nell'aumentare il grado di sorveglianza dentro le strutture, quindi il processo di istituzionalizzazione degli ospiti (Sorgoni et al., 2011), vanificando in certi casi un rapporto più elastico che si era creato in precedenza con regole condivise e fatte rispettare più a maglie larghe.

Se a me non piacciono, non posso fare niente, devi rispettarle. Perché il direttore che abita qua quando fai qualcosa loro lo scrivono subito in Questura. Perché un mio amico loro hanno scritto un messaggio alla Questura e la Questura ha detto 'abbiamo sentito che tu qua fai sempre casino, che tu...' insomma tante cose (Uomo richiedente in CAS).

Se non andavi a scuola ti toglievano 2 euro e 50, l'altro centro 5 euro, quindi devi andare a scuola per forza, ma c'erano i ragazzi che non volevano andare e anche lì dicono: 'devi darmi i miei soldi per forza. Se io voglio vado a scuola, se

non voglio non vado', ma la gente che vuole imparare va a scuola lo stesso (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

3.3. L'adattamento agli spazi e ai luoghi

Dai racconti dei beneficiari emerge come un altro elemento di disadattamento sia lo spazio fisico offerto loro come abitazione. Infatti, qualcuno degli intervistati racconta di aver vissuto anche lunghi periodi in stanze fredde, sprovviste di riscaldamento o con infissi malandati. A questa condizione carente, si aggiunge anche il problema dell'acqua fredda delle docce, dovuta probabilmente – nelle strutture con gli impianti più vecchi – all'alto numero di persone presenti nella struttura di accoglienza. Emerge in alcune testimonianze anche la preoccupazione del mancato rispetto delle norme anti-Covid dovuto alla concentrazione abitativa.

Avevamo solo il problema del riscaldamento, le camere erano fredde, faceva freddissimo, con quello c'era sempre problema. L'acqua diventava fredda quando volevamo fare la doccia, dovevamo aspettare che qualcuno viene a sistemarlo se no non facevamo la doccia (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

I bagni sono in comune, abbiamo la doccia che se la fanno 3 o 4 persone poi l'acqua è fredda e devi aspettare (Uomo richiedente in CAS).

Dentro in una stanza ci sono 9 persone. Come si può fare distanziamento? Non puoi fare niente. Quando sei fuori puoi usare la tua mascherina e stare lontano dagli altri ma quando sei in casa non puoi fare distanziamento perché ci sono tante persone lì (Uomo richiedente in CAS).

Qualcuno degli intervistati ha parlato del difficile reperimento dei beni di prima necessità utili per la cura della persona, come il bagnoschiuma o lo spazzolino da denti o il cibo, forniti in maniera contingentata o in ritardo (i beneficiari sembrano avere un'idea sugli standard che spetterebbero a loro, facendo confronti con connazionali ospiti in altre strutture). Questo fa scaturire sentimenti di disagio e frustrazione, oltre a scontento tra gli ospiti già di per sé in uno stato emotivo fragile, aggravato sia dal viaggio affrontato per arrivare in Italia che dall'attesa dei documenti.

Quando i miei amici vengono e vedono cosa fanno qua dicono che le loro cooperative non si comportano così, che da loro è meglio. La mia capo ti dà il sapone per 2 mesi o 3 mesi. Lo spazzolino usato per 3 mesi (Uomo richiedente in CAS).

Problemi di disadattamento emergono anche in relazione al cibo. Cer-

ti ospiti non riescono ad adattarsi alla cultura culinaria locale, sia per ragioni culturali che religiose. Questi lamentano la scarsa possibilità di poter mangiare alimenti della propria tradizione e a dover rinunciare al pasto a causa dei dogmi religiosi che si trovano a rispettare. Alcuni per far fronte a ciò preferiscono utilizzare il pocket money per farsi la spesa in quanto considerano 'strano' se non addirittura cattivo il cibo fornito nel centro di accoglienza. Non è inusuale che gli enti gestori dei CAS, soprattutto quelli di grandi dimensioni, pur ospitando utenti con necessità e abitudini alimentari molto diverse, si affidino a servizi di catering che preparano una pietanza unica per tutti gli ospiti, negando loro, quindi, il diritto di alimentarsi e di rispettare nel contempo i precetti religiosi. Questa rigidità nella formulazione del menù rappresenta una conseguenza negativa diretta della Legge 132.

Prima andavano a fare la spesa insieme (all'operatrice) – me l'hanno raccontato – adesso lei fa l'ordine online. Lei cucina, ma a volte cucina maiale e io non mangio perché sono musulmana. Cucino io per me (Donna richiedente in CAS).

Questi soldi che ci danno, per esempio, non sono niente. Anche solo per comprare da mangiare all'african market devi usare i tuoi soldi, perché quello che ti comprano magari non ti va bene. Se aiuti devi aiutare bene, per esempio potevano fare una settimana la spesa all'African market, una settimana quello italiano (Donna richiedente in CAS).

Il problema era il cibo. Il cibo era un po' strano, per mangiarlo era un po' difficile, non solo io, ma le altre persone se hanno preso il poket money vanno a comprare altro cibo per mangiare. [...] I ragazzi si incazzavano per quel cibo lì, c'era gente che lo buttava via, gente che non lo prendeva... quel cibo a me non piaceva, non era buono (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Come già emerso, il sovraffollamento è una ragione importante delle difficoltà di adattamento dei beneficiari, problema che è oggettivamente aumentato a causa del drastico taglio delle risorse previste per gli enti gestori della prima accoglienza a seguito del Decreto Sicurezza: alcuni si trovano ad abitare in stanze piccole e sovraffollate in cui lo spazio vitale è limitato e la privacy rispetto ai compagni di stanza, alle altre persone che vivono nella struttura e al personale che vi lavora, è inesistente. Questa situazione viene percepita in maniera ancora più angosciante a causa del Coronavirus.

La mia camera è piccola ma siamo solo 2 persone. Le altre camere non sono grandi ma ci sono 4 persone. Io ho visto delle camere come le loro con una persona o 2 persone, ma qua ne mettono 4. Hanno detto che c'è il virus e bisogna mantenere la distanza invece loro mettono 4 persone (Uomo richiedente in CAS).

Dov'ero io, ogni stanza aveva 2 persone, c'erano altre stanze in cui erano in 3, ma io ero fortunato ed eravamo 2. Quelli che erano in 3 si incazzavano sempre perché dicevano 'in questa stanza qua in 3 non ci stiamo'. (Le stanze erano) Extra, extra piccole, erano quelle dell'ospedale, da una persona, ma lì c'erano 3 persone. I letti sono troppo vicini, non c'è spazio. La gente mette le loro robe sotto il letto per avere spazio (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Nel camp (CAS) non hai privacy, le persone che ci lavorano entrano nella tua stanza da un momento all'altro. [...] Ognuno ha bisogno di privacy e nessuno vorrebbe dipendere da qualcun altro. ... abitiamo in un appartamento ma non abbiamo privacy (libertà), come portare qui qualcuno, gli amici o la propria ragazza, dormire insieme. Preferirei abitare da solo... Vivere nel progetto è molto diverso (Uomo richiedente in SPRAR).

Un ulteriore elemento di disadattamento è la convivenza forzata con gli altri ospiti delle strutture di accoglienza, con i quali non è scontato andare d'accordo date le numerose distanze sociali, culturali e biografiche. Un tema sottotraccia diventa quindi la gestione della diversità culturale nel gruppo, tenuto conto anche dell'organizzazione spaziale della convivenza: si tratta di una dinamica complessa, che può essere fonte di attriti e di disagio per alcuni (emergono anche i particolarismi culturali ed ideologici, o i nazionalismi), costringendo altri all'isolamento o alla chiusura in sé. Sembra quindi difficile che in un contesto come quello del centro di accoglienza si possa fare un'esperienza di comunità in senso stretto.

Molto difficile. Questo è uno spazio che mi danno per aiutarmi ma non è casa. No, io voglio stare lontano (dagli altri ospiti) perché non viviamo una vita uguale. La nostra stanza è uguale ma la nostra vita no. Perché tutti loro sono nigeriani, io sono guineana (Donna richiedente in CAS).

Condividiamo una cucina, un frigorifero e freezer, un bagno. È quindi molto dura, perché se c'è qualcosa che voglio cucinare è difficile che io possa usare la cucina perché anche gli altri vogliono cucinarsi. Quindi devi aspettare (Uomo richiedente in SPRAR).

Noi gambiani cuciniamo un piatto per tutti, ma dopo si litiga e ogni persona vuole tenere il suo. I nigeriani cucinavano ogni persona il suo, quindi la cucina era un casino perché se tu trovi che sto cucinando devi aspettare (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Non è così facile dividere le cose, farsi piacere le persone, se c'è qualcuno che non ti piace. Non è facile vivere con altre persone (Donna ricorrente in CAS).

In un contesto di convivenza forzata vi è il problema delle persone vul-

nerabili per ragioni personali, biografiche o contingenti (Caroppo, Brogna, Bria 2015). Gli intervistati segnalano che talvolta vi è difficoltà o incapacità, da parte dell'ente gestore, di supportare in modo adeguato le persone caratterizzate da particolare vulnerabilità e predisporre per loro un contesto maggiormente protetto, in modo che la loro gestione non debba pesare sugli altri ospiti.

La ragazza (*coinquilina*) non voleva fare niente. Aveva una figlia che all'epoca aveva 2-3 anni. Lei non si occupava della figlia e ci ho pensato io per 2 anni. [...] Sua figlia mi chiamava mamma e succedeva che tornavo a casa la sera dopo la scuola e la bambina mi diceva 'mamma, non ho ancora mangiato', era sempre al telefono, non voleva fare le pulizie a casa. [...] Una volta non stavo bene e sono tornata (a casa) prima. Avevo lasciato mia figlia che stava facendo i compiti e quando sono tornata, lei stava dando da mangiare alla piccola, all'epoca mia figlia aveva 6 anni, e mi ha detto che gliel'aveva chiesto la zia, insieme a lavarla. Salvo poi lei stare al telefono e mia figlia aveva interrotto i compiti. [...] Dopo ho chiamato il personale della cooperativa dicendo che non ce la facevo più. Hanno poi mandato un'assistente ad aiutarla ad occuparsi di sua figlia (Donna con pds per asilo politico in SPRAR).

Il rischio degli abbinamenti che producono ricadute negative, nelle varie soluzioni abitative, è ben descritto da un giovane richiedente protezione, che ha vissuto l'esperienza di abitare in un appartamento SPRAR, vivendo quindi con persone che avevano concluso il loro percorso legale e avevano ottenuto un permesso di soggiorno. Questo intervistato esplicita la sua frustrazione nel vedere tra i suoi coinquilini persone che si alternavano in tempi brevi, andandosene terminato il loro periodo in SPRAR, senza che arrivasse mai il suo turno di ricevere i permessi.

Devo dire che ho avuto la sfortuna di veder entrare tanta gente e uscire, questo perché io ero richiedente, era ancora quando lo SPRAR prendeva richiedenti ed entravano ragazzi che avevano già il permesso di soggiorno e uscivano poi, mi lasciavano lì dentro. [...] da una parte mi sono sentito sfortunato perché ci sono ragazzi che sono arrivati qua e dopo 6 mesi ce l'hanno fatta, hanno avuto i documenti, e io ero già lì da 2 anni. Sono entrati in XXX (*nome del centro*) per prendere il permesso, trovare il lavoro ed uscire. Lì mi chiedevo ogni tanto chi sono? Perché devo continuare a vivere in una miseria così mentre gli altri in poco tempo così riescono a farcela? (Uomo adottato in famiglia).

La situazione di disadattamento, che si viene a creare, può essere logorante dal punto di vista del beneficiario per vari motivi che emergono dalle interviste: innanzitutto perché in un luogo per definizione transitorio – fosse anche un appartamento somigliante ad un ambiente domestico - non può esservi un sentimento di appartenenza, di 'casa' (come si esprime un intervistato); in secondo luogo per il vissuto di segregazio-

ne collegato all'esperienza del non sentirsi autonomi nelle piccole decisioni quotidiane (la schedatura delle entrate e delle uscite, il divieto di far entrare gli esterni, l'imposizione del menu, ecc.) (cfr. Merlo - Tarantino, 2018). Vi sono infine alcune testimonianze che mostrano come anche gli operatori possono, più o meno consapevolmente, agire in modo segregante, facendo pesare all'utente/ospite la sua 'dipendenza' dal servizio di accoglienza e quindi la sua scarsa autonomia e la mancanza di libertà personale.

Un ragazzo, quello del Togo, mi ha detto 'qua non siamo nelle nostre case. Non abbiamo il dovere di pulire qua. Dopo il tuo tempo qua devi lasciare questo posto e un'altra persona viene' (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Il responsabile mi ha detto sì (*che poteva invitare un'amica a casa*) a patto che stessimo in una stanza a far giocare i bambini e che lei non salisse al piano di sopra. Quindi sono venute e la responsabile mi ha detto apri la finestra, prendi il gel, fai lavare le mani, prendi la temperatura; tante cose che l'altro non mi aveva detto. Dopo io mi sono sentita frustrata, perché mi ha detto tutte queste cose davanti all'amica e io non volevo che capisse come vivo. Questo mi ha fatto molto male, ho pianto una settimana, perché ho detto 'ma io sono nella mia casa'. E quel giorno io ho sentito che non era casa mia (Donna richiedente in CAS).

Se pensi a quando vivi con altre persone, non può andare tutto benissimo, però devi anche sapere adattarti. Le case non erano perfette, ma penso sempre questo: quello che fai è un momento, e come tale passerà. Devi aspettare. In casa sei attaccato, c'è il tuo letto e vicino l'altro letto; le culture sono diverse – uno cristiano, uno musulmano – ti devi abituare. È un momento (Uomo con pds per motivi di lavoro, uscito).

Penso che avrò i documenti e troverò lavoro, tanto le situazioni cambiano, questo è solo un momento (Donna richiedente in CAS).

4. *La formulazione del progetto di vita*

Le persone che intraprendono il percorso legale conseguente alla domanda di asilo e vengono ospitate nelle strutture di accoglienza, mostrano di avere un bagaglio di esperienze, di conoscenze e di carichi emotivi consolidati nel tempo. Le aspettative che li motivano al viaggio rischiano di essere infrante all'arrivo, da cui un necessario loro ridimensionamento che, nel frattempo, crea incomprensioni e frustrazioni dal lato di chi è accolto e parimenti di chi accoglie. L'esperienza di vivere una realtà molto diversa da quella attesa e immaginata nel Paese di origine può causare disagi nella persona, ma dai racconti dei migranti emergono anche la loro grande forza e caparbità nel voler riuscire a realizzare il pro-

getto, qualità che si manifestano in diverse occasioni. Malgrado la «fase di limbo» che essi in genere attraversano (Hartonen et al., 2021), questi sono ingredienti fondamentali perché i beneficiari possano, durante la lunga attesa nella struttura, sentire di avere un controllo sul proprio progetto di vita, in breve di esercitare un' *agency* attraverso lo sviluppo di intenzionalità, previsione, autoregolazione e riflessività (Bandura, 1999). Spesso, in letteratura, si mostra come l'esercizio dell' *agency* venga controbilanciato dai fattori di vulnerabilità: ridurre questi ultimi significa permettere al soggetto di far crescere un maggior senso di auto-efficacia; questo è possibile in tutte le categorie sociali, anche quelle caratterizzate da percorsi migratori (Santagati et al., 2019; Belloni 2019; Mainwaring, 2016). Nel presente capitolo sono quindi indagati ed esposti alcuni tratti caratteriali ed elementi esterni che favoriscono od ostacolano la possibilità di sentirsi protagonisti insieme alle conseguenze che ne derivano.

4.1. Caratteristiche individuali e fattori di facilitazione dell' *agency*

Da alcune delle interviste effettuate, emerge da parte dei beneficiari il desiderio, che si esprime in modi e situazioni diversificate, di avere il controllo su ciò che riguarda il proprio destino. Un momento, particolarmente delicato, di protagonismo è rappresentato dall'udienza in Commissione Territoriale nella quale l'interessato si gioca il futuro nel Paese di arrivo. Per far capire meglio il concetto di *agency* in pratica, si pone l'attenzione su due storie di vita:

– la prima storia è quella di un uomo con permesso di asilo che durante il suo percorso di accoglienza decide di utilizzare il tempo di permanenza nel centro per apprendere la lingua italiana al fine di capire come il mediatore avrebbe tradotto dinanzi alla Commissione e nel caso intervenire per correggerlo;

Ci sono voluti 2 anni, l'ho fatto nel 2017. È stato un periodo che ho usato per studiare, conoscere un po' la lingua. Perché anche in base a quello, quando sei davanti ai giudici della commissione, hai un traduttore, ma almeno ti permette di capire che cosa sta dicendo il traduttore. Potrebbe dire un'altra cosa, diversa da quanto ho detto. Avevo l'obiettivo di studiare e conoscere la lingua, sono andato subito a scuola; è stato utile (Uomo con pds per motivi di lavoro, uscito).

– la seconda storia è quella di un rifugiato, che, resosi conto dell'inadeguatezza del mediatore nel narrare la sua storia, decide di assumere maggiore controllo della situazione parlando lui stesso durante il ricorso, dimostrando così grande sicurezza di sé e delle proprie capacità.

Ho fatto un ricorso perché il mio traduttore non parlava giusto. Dopo nell'altra commissione ho parlato con loro in inglese perché a me non piaceva il mio traduttore perché io non piaccio a lui e lui non piace a me, era un pakistano e a me non piaceva perché parlava un po' sbagliato. Allora dopo (penso quando ha fatto il ricorso) ho parlato io in inglese, ho chiesto se potevo parlare io e se parlavano inglese perché ho visto che il mio traduttore non parlava bene (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

L'importanza della comprensione dell'italiano è condivisa anche da altri intervistati, che decidono di iscriversi alla licenza media per imparare meglio la lingua del Paese ospitante e ottenere un diploma. Questo, tra l'altro, risulta utile anche per proseguire negli studi superiori intrapresi da chi ne ha le risorse per farlo - perché molto giovane e più incline ad apprendere o perché ha studiato nel proprio Paese. In questo caso si tratta di una vera e propria azione di 'conversione' del capitale culturale di ingresso che viene valorizzato e porta frutti nella nuova situazione (Colombo, 2019b), non solo grazie alla determinazione personale, ma anche quando (e se) incontra delle buone chances di accompagnamento e supporto economico dell'ente gestore che lo ha in carico.

Siamo andati in ufficio e abbiamo detto che volevamo fare terza media. Hanno detto 'se volete, sì, non è un problema, possiamo iscrivervi'. Dopo sono andato a scuola, loro ci hanno iscritto e siamo andati a firmare un modulo" (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Dopo per me personalmente, quando ho visto i responsabili e gli ho detto che volevo andare a scuola - il mio progetto era di andare all'università, ma prima dovevo imparare la lingua che non sapevo - mi hanno iscritta al corso di alfabetizzazione di lingua italiana tenuto da un'altra cooperativa. L'ho fatto fino al 2018, quando gli ho detto che volevo fare la scuola media e prendere la licenza. Sono io che sono andata a iscrivermi lì perché loro non volevano. Io l'ho fatto, l'ho avuto quell'anno e quando sono arrivata qua la cooperativa XXX (nome della cooperativa) mi ha proposto di fare la scuola superiore (Donna con pds per asilo politico in SPRAR).

L'*agency* dei beneficiari dei servizi di accoglienza traspare anche dalla loro consapevolezza di dover riempire il proprio tempo in modo proficuo durante il periodo di attesa del verdetto della Commissione Territoriale (o del tribunale qualora venga fatto ricorso). Dalla testimonianza di un beneficiario è possibile ricavare un senso di perseveranza e la capacità di non farsi scoraggiare dalla difficoltà della ricerca di un'occupazione. Infatti, questo giovane viene premiato quando riesce a trovare (anziché un impiego esterno) un lavoro di pulizia nel CAS in cui è ospite.

Sono quel tipo di persona che non vuole rimanere un giorno senza lavoro, sa-

rei molto pigro se non avessi un lavoro. Quindi al Pampuri cercavo lavoro, non era facile, poi ho incontrato un uomo nell'ufficio che chiamavamo XXX (sovrannome) e mi ha detto che non aveva nessun lavoro per me perché già tutti gli altri stavano lavorando. Però mi ha detto che potevo anche pulire il camp tutti i giorni, allora lo facevo per 17 € a settimana per un mese (Uomo richiedente in SPRAR).

La tenacia dei cittadini stranieri richiedenti o titolari di protezione internazionale intervistati si esprime anche nel desiderio di integrazione nella società ospitante, considerata da molti come una questione di estrema importanza su cui è necessario investire le proprie energie e il proprio tempo.

Sono venuto a XXX (nome del Paese), da un amico. Ogni giorno venivo a Brescia: dal lunedì al venerdì, a volte anche sabato per vedere come fare ad integrarmi (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

I tratti caratteriali descritti e la conoscenza della lingua sono le premesse fondamentali per potersi sentire protagonisti del proprio progetto di vita. Perché questo sia ulteriormente favorito è necessario che agli ospiti delle strutture di accoglienza sia lasciato un certo spazio di azione, ad esempio concedendo loro una somma adeguata per poter acquistare autonomamente, quindi scegliere, gli alimenti o fornendo un abbonamento del trasporto pubblico per potersi spostare in autonomia. In questo modo il soggetto ha modo, almeno in minima parte, di sentirsi indipendente e in grado di occuparsi di sé stesso (Rinaldi, 2014).

Nello SPRAR non ti davano il cibo, ti danno i soldi e sei tu che vai a comprare il cibo. Poi ti davano l'abbonamento per il trasporto, hai la tua casa con la tua chiave, puoi uscire, puoi entrare quando vuoi (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Favorire il protagonismo della persona quindi mettere al centro l'individuo in accoglienza, come essere indipendente e non solo come beneficiario in virtù dei suoi bisogni, significa anche offrirgli la possibilità di coltivare le proprie passioni, crescere e realizzarsi. In questo senso, si rivelano importanti l'iscrizione ai corsi professionalizzanti, la formazione in un particolare settore merceologico, ed altre esperienze stimolanti che talvolta sono previste dai progetti culturali o vicini rivolti alla comunità territoriale e non solamente alla mera gestione materiale degli accolti⁷.

⁷ Si veda, ad es. il Rapporto sulla costruzione di comunità a partire dai centri accoglienza che ha raccolto le esperienze di coinvolgimento di comunità locali in varie zone d'Italia, con l'obiettivo di creare sviluppo di reti e aumentare il civismo sia negli abitanti sia nei richiedenti protezione (Giovannetti, Olivieri, Peri, 2018).

Siccome volevo lavorare nell'ambito logistico e del trasporto, mi hanno trovato il corso di muletto, perché era una condizione per poter lavorare. Ti chiedono sempre se sai usare il muletto, se hai il patentino. Mi hanno fatto fare un corso di informatica di base, mi hanno fatto fare il corso di sicurezza sul lavoro (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Ci sono dei corsi che chiedo io di farli, come per diventare uno chef e avere un giorno il mio ristorante. Per farlo ho bisogno di imparare tutti i giorni e non di fare un giorno solo in cucina. A volte quindi chiedo io a XXX (nome del centro) e mi aiutano a fare il corso, altre volte il XXX (nome del centro) vede dei corsi e me li propone perché puoi capire quando qualcuno fa sul serio (Uomo richiedente in SPRAR).

Nel CAS mi hanno dato la possibilità di andare al Consiglio d'Europa per il progetto che ti avevo spiegato. Sono gli operatori che mi hanno iscritto lì" (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Le interviste mettono in luce l'importanza che assumeva, in questi momenti di apprendimento, la relazione instaurata con gli operatori. Nei casi positivi emersi, gli operatori sono stati in grado di cogliere i desideri, valorizzare le capacità e spingere gli ospiti a formarsi nuove competenze, ascoltando le richieste esplicite e proponendo esperienze che poi si sono rivelate utili per il rafforzamento dell'autostima e per il riconoscimento delle loro qualità.

Un giorno ho chiesto a XXX (nome dell'operatore) 'voglio trovare lavoro' e mi ha detto che c'era un tirocinio e se volevo farlo. Io ho detto sì e sono andato a fare il tirocinio in una fabbrica dove fanno la mozzarella (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Il corso di sartoria per due mesi per le persone che vogliono venire a farlo. Ci sono persone che sono venute da fuori a imparare qui da me, ero molto contenta (Donna richiedente in CAS).

Mi hanno dato una mano per la mediazione interculturale. Mi hanno organizzato un colloquio con XXX (nome di un ente gestore) e con XXX (nome di un altro ente gestore) mi hanno fatto il contratto (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

4.2. Conseguenze dell'esercizio dell'agency

Lasciare all'individuo il proprio spazio di autonomia e realizzazione permette allo stesso di acquisire ed elaborare strategie utili a ridimensionare i propri sogni ed aspettative per un adattamento positivo alle condizioni attuali. Permette quindi al soggetto di non sentire il cam-

biamento come un'imposizione ed una forzatura che negano il progetto di sé.

Vorrei imparare un mestiere. Vorrei prendere la laurea. Prima mi piaceva la contabilità. Anche riguardo a quello che sto facendo, che è la ristorazione, ho visitato qualche regione e mi piacerebbe di più Como o Lecco (Donna con pds per asilo politico in SPRAR).

Sono abbastanza soddisfatto di come sta procedendo la mia vita, non so se era così che volevo che andasse ma credo che mi piace comunque così com'è (Uomo adottato in famiglia).

Accettare la condizione attuale permette alla persona migrante di considerare lo spazio nel quale si è accolti non come un posto di passaggio, bensì come un luogo in cui si passerà un momento importante della propria vita e in cui, pertanto, è indispensabile trattarlo con cura e rispetto per poter vivere al meglio al proprio interno. D'altro canto, poter gestire da sé lo spazio in cui si vive è un ulteriore ingrediente per avere il controllo anche sulle piccole scelte di carattere quotidiano.

Era un appartamento, eravamo in 5 ma era troppo disordinato, troppo. Ho dovuto rifare tutto: uscire tutti i mobili, pulire i bagni e tutto. Era troppo. Non so come descrivere la situazione... L'ho detto all'operatore dello SPRAR, XXX (nome proprio) che io in questo posto non posso vivere, se c'è un altro posto preferisco andare e mi ha detto 'no. Siccome sei qua tu puoi ordinare tutto. Io ti aiuto, vengo sabato e facciamo tutto insieme'. Ho pulito tutto: gli armadi, ci sono tante cose che non usano e mettono tutto lì. Ho pulito tutto e da lì ho organizzato: ogni ragazzo deve lavare il bagno e la sala ogni giorno, un ragazzo un giorno, un altro ragazzo un giorno. Gli altri fanno una volta e io faccio 2. Così abbiamo organizzato e anche l'operatore era molto fiero perché mi ha detto che da quando hanno iniziato questo SPRAR lì non è mai stato pulito così. Ho detto 'non possiamo vivere come animali. Dobbiamo pulire almeno dove abitiamo' (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Dai racconti dei migranti viene messo in luce come - nei casi in cui le persone vengono responsabilizzate - riescono a diventare una vera e propria risorsa per le strutture di accoglienza, soprattutto coloro che sono in grado di usare il bagaglio di conoscenze e competenze, nonché l'esperienza forte che hanno vissuto, al servizio della situazione attuale.

Siccome ero più avanzato degli altri aiutavo gli insegnanti ad organizzare altri corsi e siccome avevo la patente aiutavo i ragazzi a fare il corso della patente. [...] Lavoravo per loro. Facevo il mediatore interculturale per loro e così non hanno voluto lasciarmi andare da un'altra parte (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Una volta finita la terza media mi hanno detto che a livello linguistico ero bravo per cui se volevo lavorare come mediatore mi aiutavano. Poi una delle responsabili di XXX (nome del centro), un'operatrice, lei in particolare sullo SPRAR di un certo luogo ha chiamato XXX (nome di un altro centro) per chiedere se avevano bisogno di qualcuno e subito avevano bisogno di un mediatore che parla soninke e da lì ho iniziato a lavorare (Uomo adottato in famiglia).

L'ultimo anno che sono stato in ADL era già andata via la mia operatrice ed è arrivato un altro operatore; vivevo come un altro operatore con loro perché io potevo andare in ufficio, fare le mie cose e giustamente, le sapevo fare e me lasciavano fare (Uomo adottato in famiglia).

Anche nel gruppo dei nostri intervistati rientrano alcuni casi di interazione positiva e partecipazione nella vita della comunità ospitante, con un atteggiamento non solo di riconoscenza ma anche di altruismo e impegno sociale verso gli altri (Marzana, Alfieri, 2015). Ne sono esempi concreti due rifugiati che decidono di dedicarsi ad attività di volontariato.

Io stavo in XXX (nome centro) e ci sono stato fino ad agosto 2018 poi sono venuto qua dove sto vivendo adesso, è una casa della cooperativa XXX (nome cooperativa) che si chiama XXX (nome proprio). Praticamente è una casa destinata ai giovani che vogliono provare la convivenza insieme, facendo volontariato per la cooperativa (Uomo adottato in famiglia).

Abbiamo pensato di chiamare tutti i ragazzi guineani per dirgli che non serve andare altrove, anche qui puoi vivere e cercare la tua vita. Abbiamo fatto questa organizzazione quindi per aiutare chi viveva qui. Ora coinvolge più di 50 giovani guineani che sono a Brescia. Prima del Covid facevamo una riunione ogni due mesi ed eravamo in centro, avevamo preso una sala che paghiamo 20€ e parliamo della realtà, per spiegare a chi arriva come funziona. Perché quando arrivi la prima cosa è conoscere la cultura, conoscere anche la lingua è importante, adattarsi alla realtà e sapere come affrontare la commissione (Uomo con pds per motivi di lavoro, uscito).

4.3. Ostacoli all'esercizio dell'agency

Dalla natura più istituzionalizzante ed essenziale che assumono i centri di accoglienza dopo i tagli alla spesa per l'accoglienza e le norme restrittive della L. 132, c'è da aspettarsi che anche i beneficiari incontrino più difficoltà ad esercitare la propria agency, cioè ad evitare la tendenza a considerarsi (ed essere considerati) unicamente come persone bisognose da soccorrere, accentuando la dipendenza materiale e psicologica dalla modalità di accoglienza assistenzialistica.

Abbiamo già sottolineato come facilmente i richiedenti protezione

arrivino ad avvertire (nella quotidianità fatta di attesa e di continui ridimensionamenti delle aspettative) la natura strumentale o di convenienza delle relazioni dirette con gli operatori. Le testimonianze riportano come, soprattutto nei centri di prima accoglienza più grandi, capiti che gli operatori siano assenti ed agiscano solo sotto richiesta dell'interessato o, addirittura, si dimostrino noncuranti delle richieste avanzate.

Stavano in ufficio e basta, non so cosa facevano. Se hai bisogno di qualcosa vai da loro, entri e dici voglio questo qua e te lo danno. Se il mio dentifricio è finito o mi mancano le scarpe vado lì lo dico e loro vanno in magazzino e te lo danno (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Gli operatori qua niente di niente perché quando hai bisogno di qualcosa tu vai tante volte per spiegare ma non ti aiutano (Uomo richiedente in CAS).

Loro controllavano solo: se qualcosa finiva mandavamo un messaggio, il capo chiamava questo ragazzo nero e lui ce lo portava. Poi c'era un rompi coglioni che si lamentava sempre perché diceva che mangiavamo troppo (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

In certi casi, addirittura, gli operatori non hanno spiegato agli ospiti le regole e il funzionamento della struttura. Questa mancanza di cura e di accompagnamento (che sia vera o solo percepita in questi termini, non fa molta differenza) crea sconforto e mancanza di riferimenti, ma produce un effetto negativo anche sull'*agency* degli accolti: li estromette dalla possibilità di essere interpellati e coinvolti nei processi decisionali, rendendoli disconnessi e inconsapevoli nella nuova realtà, totalmente de-responsabilizzati, e in un certo senso «infantilizzati» (Gjergji, 2017, p. 84).

Non mi hanno detto niente, non mi hanno neanche spiegato le regole fino ad adesso. Invece quando sono arrivato al XXX (nome centro), il primo giorno mi hanno spiegato tutto, ma qua no. Anche quando ero nell'altro Paese il mio capo mi ha spiegato tutto e mi hanno fatto firmare le regole, ma qua mai fino ad adesso. [...] Loro fanno le loro regole, fanno delle cose brutte, ma non è la regola della Prefettura, ma la sua regola. Io non sono d'accordo (Uomo richiedente in CAS).

In altri casi, i beneficiari hanno percepito di non essere ascoltati, o addirittura creduti, in relazione a situazioni molto delicate come un malessere o l'insorgere di una malattia, Chiaramente in un contesto del genere è difficile per il beneficiario trovare un terreno fertile per la realizzazione personale e lo sviluppo dell'*agency*.

Stavo male, ma non mi credevano. Sono andato in ufficio e mi hanno detto che non avevo niente. Prima c'era una signora che lavorava lì, XXX (nome pro-

prio), anche lei si è arrabbiata, ha detto 'scusa ma tu non sei dentro nel corpo di lui'. Per quello sono sempre arrabbiato con lei (proprietaria agriturismo) perché non ti crede, lei pensa che vuoi andare a fargli buttare soldi (Uomo richiedente in CAS).

Non tutti gli operatori sono cattivi, ma ce ne sono alcuni che non ti considerano, non ti guardano neanche: se tu chiedi una cosa ti dicono 'sì va bene' ma non fanno niente se tu non continui a chiedere. Ogni volta ti dicono che non è colpa loro (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Un giorno sono stato male, sono andato in ufficio e ho detto che stavo male e loro mi hanno detto di aspettare domani. Io gli ho detto che sto male oggi, se aspetto domani e succede qualcosa è vostra responsabilità, ma loro non rispettano niente. Quando mi hanno detto così ho detto basta, quando sto male non faccio niente, lascio così (Uomo richiedente in CAS).

Un intervistato esprime chiaramente la volontà di esercitare la propria agency, chiedendo di avere occasioni di confronto con chi gestisce la struttura di accoglienza. Senza nominare il rischio di venire istituzionalizzati e quindi di perdere contatto con la realtà, l'intervistato sostiene che i beneficiari, essendo i diretti interessati, hanno il diritto di essere informati e di essere ascoltati nelle loro opinioni, perché da queste si comprendono i loro stati d'animo e i loro desideri, oltre al fatto che dal confronto possono nascere nuove idee e nuovi stimoli per tutti.

La cosa che voglio fare è chiamare loro, fare una riunione e dire che voglio portare altri ragazzi, le cose che voglio fare, come la pensate? Loro dicono se sono d'accordo o non sono d'accordo, se non sono d'accordo non lo posso fare. Quando tu vuoi fare qualcosa senza dire niente a nessuno e ti alzi un giorno e fai quello che vuoi, quello non va bene. Quello malissimo. Quando tu fai una riunione magari una persona ti può dire una cosa che non sai e che è importante, tu non l'avevi pensato e tu poi lo sai. La gente deve essere contenta, devi chiedere, parlare insieme, capisci tante cose, ma non puoi fare quello che vuoi (Uomo richiedente in CAS).

4.4. Rischi della de-responsabilizzazione

I casi di mancanza di indipendenza, di responsabilizzazione e di considerazione fanno in modo che l'accoglienza si trasformi in puro assistenzialismo, incapace di fornire gli strumenti più essenziali per una futura vita in piena autonomia. Oltre a ciò, la de-responsabilizzazione è una modalità che si rivela non tutelante nei confronti degli ospiti, perché li espone ad ulteriore fragilità, nello stato di attesa del proprio destino, dal punto di vista esperienziale, culturale ed emotivo. Questo limite si esplicita in diversi momenti della vita ordinaria dei centri, tra cui il mancato permesso di cucinare o di provvedere da sé all'acquisto di generi alimentari.

Noi mangiamo dentro (*mensa del centro*) ma hai bisogno di cucinare da solo; prima noi facevamo così ma poi loro hanno diminuito la corrente, adesso la corrente è bassa e quando hai attaccato qualcosa tutto va via. Prima c'era una parte dove i ragazzi potevano cucinare da soli ma loro hanno chiuso questa parte, adesso ce la portano ed è come una mensa (Uomo richiedente in CAS).

Queste condizioni di noncuranza da parte delle strutture e di assistenzialismo al ribasso, fatto proprio da alcuni dei professionisti che vi operano, rischiano di produrre passività nel beneficiario, forte del fatto che nulla potrà cambiare (nei casi di noncuranza e di nessuna offerta di esperienze significative) oppure nel confermare che tutto è già stabilito, tutto dovuto e proviene dall'alto (assistenzialismo). La suddetta passività si legge in diversi modi: chi ha perso la speranza non va più a ricercare nuovi stimoli o esperienze, e chi non ricerca più di svincolarsi dalla condizione di dipendenza in cui si trova. Il rischio è quello che i beneficiari rimangano nella struttura ospitante passando il tempo, talvolta inconsciamente, in modo completamente improduttivo. Ad esempio, stando nella propria stanza con il cellulare che spesso diventa l'unico compagno di vita, oppure guardando la televisione e limitandosi ai bisogni base del mangiare e del dormire.

Stavamo a casa, non facevamo niente: o guardavamo tv o andavamo a dormire (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Tante persone, tanti stranieri quando abitano in una casa pensano che perché sono nel progetto è permesso fare tutto. A Lamezia Terme per esempio c'è un servizio di pulizia e puliscono tutto: i bagni, le cucine, le stanze e tutto. Quando sei abituato a questa cosa e vai dove devi fare tutto te, è difficile (Uomo con pds per asilo politico, uscito)

Al 'camp' era solo mangia e dormi, mangia e dormi... Facendo niente (Uomo richiedente in SPRAR)

Lo stato di profonda passività rischia di trasformarsi in ulteriore elemento di vulnerabilità, soprattutto sotto forma di perdita di identità e di identificazione con la sola idea di 'rifugiato' o di 'richiedente protezione', anziché con 'persona avente storia, conoscenze, interessi e capacità'. Il fatto di rimanere per lungo tempo in una situazione di inattività, specialmente se in una condizione di solitudine, può comportare una fase in cui il beneficiario si focalizza su pensieri altamente dannosi perdendo il contatto con la realtà. Il tutto amplificato se si considera il momento dell'attesa per il riconoscimento che, come illustrato nel primo paragrafo, è vissuta come frustrante e altamente stressante e, in quanto tale, monopolizza i pensieri e rende difficile concentrarsi in altre attività, rischiando di produrre ulteriore passività.

Studiare adesso è molto difficile, adesso penso troppo. Se vado a scuola adesso non faccio niente perché la mia testa... È molto dura adesso (Uomo richiedente in CAS).

5. *La funzione delle reti di supporto*

Dalle interviste svolte emerge chiaramente quanto le relazioni instaurate sul territorio italiano siano fondamentali per il benessere (inteso qui in senso generale) di coloro che ci si trovano sradicati dal loro Paese di origine, dalle reti familiari, amicali e professionali di cui potevano disporre prima della partenza. Ogni tipo di conoscenza anche di breve durata sembra avere un'importanza fondamentale per i beneficiari ed ex beneficiari del sistema di accoglienza. Stando a quanto gli intervistati riportano, emerge il valore dei contatti con gli operatori e le operatrici dei diversi servizi sociali per la loro capacità di ascolto e di aiuto - che si concretizza ad esempio anche nell'indirizzare la persona verso un altro servizio o nel prendere del tempo per spiegarle ciò che può di diritto ottenere - rivelando la presenza di operatori capaci di grande umanità e con ottime competenze relazionali e comunicative anche nell'incontro con culture differenti.

Sono andato all'associazione Emergency, lì questa ragazza, XXX (nome), mi ha detto di andare all'informagiovani e lei mi aveva aiutato tanto, tantissimo per poter rimanere a Brescia. È lei che mi ha chiesto se avevo fatto lo SPRAR prima di arrivare qua e le ho detto di no. Mi ha detto che potevo entrare nello SPRAR (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Quando sono andato all'università, alla reception mi hanno chiesto se sono studente internazionale, ho risposto di sì. Mi hanno detto che c'era l'ufficio, lì c'è una ragazza molto gentile, XXX (nome) ed è lei che mi ha iscritto nella borsa che ho vinto. Mi ha dato tutte le possibilità per studiare (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Mi hanno aiutato tanto. Ho trovato una psicologa, XXX (nome proprio), in una via, ci sono andata tante volte. C'è anche una ragazza che lavora in Caritas, XXX (nome proprio), che mi ha aiutato tanto, mi ha portato dal dottore (Donna richiedente in CAS).

Gli intervistati esprimono quindi stima verso chi ha creduto in loro: questi operatori dei servizi sociali hanno saputo vedere l'impegno e il duro lavoro del beneficiario, e ciò ha portato alla creazione di legami di reciprocità. Dai racconti si legge di alcuni casi nei quali, sebbene il contatto fosse di tipo più professionale che amicale, si sono comunque crea-

te delle reti e sviluppati dei rapporti capaci di rispondere alle necessità emergenti nel presente, rivelandosi ottimi agganci nella ricerca di occasioni di lavoro o appartamenti in affitto, che, come abbiamo visto, rappresentano delle grandi preoccupazioni per rifugiati e richiedenti.

Prima ho fatto del volontariato al Comune, sono loro che mi hanno aiutato con questo lavoro. Sono stato lì quasi un anno, ma quando il mio progetto (di accoglienza) è finito non potevo più fare volontariato lì perché quando esci dal progetto devi pagare l'affitto e le altre cose, non riesci a fare volontariato perché sei da solo. È per questo che mi hanno aiutato a trovare un buon lavoro, così riesco a pagare le mie cose (Uomo con pds per motivi di lavoro, uscito).

L'anno scorso una signora ci ha portato delle coperte, tante coperte. Perché c'era una signora che prima lavorava in XXX (una struttura) e sempre parlavo con loro e gli ho spiegato (che faceva freddo). Ha parlato con una sua amica e ha portato tante lenzuola lì. Ha aiutato i ragazzi che non avevano le lenzuola (Uomo richiedente in CAS).

Le relazioni con gli operatori e le operatrici dei centri di accoglienza restano sicuramente quelle più immediate, su cui i beneficiari fanno maggiore affidamento: esse sono cruciali perché sviluppano una intermediazione con: 1) il territorio e i suoi servizi, e con: 2) le istanze legali, dato che l'operatore del centro segue ciascun beneficiario nel proprio percorso di domanda d'asilo - fatto di doveri, ma anche diritti - e nel conseguente iter giuridico. Grazie al loro impegno in questa direzione, rimangono frequentemente un saldo riferimento per i beneficiari anche una volta terminato il progetto di accoglienza. Si crea quindi un forte attaccamento all'operatore con il quale il beneficiario si interfaccia maggiormente.

Tuttora quando ho bisogno vado in XXX (nome del centro) o comunque chiamo qualcuno che conosco lì, in particolare su cose legali. Per quanto riguarda il permesso di soggiorno sto chiedendo a loro, XXX e XXX (nomi operatori) che lavorano nell'ufficio legale (Uomo adottato in famiglia).

Era l'operatrice che mi diceva le cose come sono perché gli altri ragazzi sono africani come me, non sanno niente, possono dirmi qualcosa che non è vero. Mi fidavo solo degli operatori che mi dicevano come dovevo fare. Quindi se loro ti dicono trovi queste cose, io mi fido perché loro sanno più di me (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Questo è reso possibile da una particolare vocazione e disponibilità dei professionisti del sistema di accoglienza, o per lo meno di quelli realmente motivati e interessati, che sanno mettersi in gioco in modo diretto e autentico, con le persone a loro carico, pur tenendo in considera-

zione 'la giusta distanza' per evitare i rischi del coinvolgimento extra-professionale. Alcuni dei forti legami instaurati perdurano nel tempo anche dopo l'accoglienza, a volte sotto forma di amicizia, o sotto forma di pronta vicinanza, altre ancora di familiarità e di affetto, quali risultati di una reale parità e un incontro interculturale a tutti gli effetti.

Devo dire che XXX (l'operatrice del centro) è come una sorella, tuttora. Io in alcuni momenti quando cerco aiuto le scrivo ancora. Tipo adesso che sto cercando lavoro una delle persone a cui ho scritto è lei (Uomo adottato in famiglia).

Con il mio operatore è nata una vera amicizia (Uomo rifugiato uscito).

Quando abbiamo trovato questa casa mi hanno chiesto di mandare una persona che facesse da garante. Io ho chiamato una persona che considero posso dire come un padre, non dico il suo nome. Lui ha parlato con il padrone di casa e gli ha detto 'è un bravo ragazzo, anche io sto cercando casa per lui. Se gli dai la casa non è un problema, prendo io le responsabilità'. Questa persona l'ho trovata nel progetto, è dentro in XXX (nome del centro). È una persona di cui mi fido molto, ma nel progetto di XXX (nome del centro) ci sono tante persone di cui mi fido, posso dire che sono tutti bravi (Uomo con pds per motivi di lavoro, uscito).

L'importanza di tali relazioni va tenuta presente considerando quanto accade nel sistema di accoglienza: alcuni richiedenti hanno traslocato di continuo da una struttura all'altra, complici il cambio di normative e le conseguenti chiusure di alcuni centri (che, per scelta o per difficoltà economiche, decidono di non proseguire). In questi casi difficilmente riusciranno a creare solide reti sociali sul territorio e si ritroveranno a dover ricominciare ogni volta da capo. Una situazione simile è prodotta dal frequente turnover dei professionisti dei centri, che non riescono così a presentarsi come figure di riferimento continuative.

Da quando sono qua sono cambiati tanti operatori perché li mandano via 3 volte (Uomo richiedente in CAS).

A XXX (nome Paese) un anno, dopo sono stato a XXX (nome Paese) dove loro hanno un ristorante, sono stato 3 mesi, dopo loro hanno controllato (la polizia), hanno visto che non andava bene, allora ci hanno cambiato casa e siamo andati a XXX (nome Paese), dopo XXX (nome Paese). Ogni 2 o 3 mesi ci cambiavano. Poi a XXX (nome Paese) sono stato 2 anni (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Ma quelle con gli operatori, fortunatamente, in molti casi non sono le uniche relazioni amicali instaurate sul territorio. Persone vicine - conna-

zionali e non - con cui trovarsi e passare il tempo, spesso si rivelano ulteriori e solide fonti di aiuto: chi aiuta a trovare un lavoro, chi è presente nella ricerca dell'abitazione, tanto da offrirsi come garante o da offrire un alloggio.

Mi è venuto a prendere un amico con la macchina, lui ha una bella vita qua. È commercialista e mi ha dato un lavoro, mi ha dato una casa. Lo aiutavo a fare fatture, buste paga. È un mio amico molto bravo (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Un amico che era in campo ha conosciuto un ragazzo lì e quel ragazzo il suo papà ha un ristorante a XXX (nome Paese) e anche a XXX (nome Paese), dopo quando ho conosciuto quel ragazzo, lui mi ha aiutato per lavorare da suo padre e poi mi portava a giocare a calcio perché anche lui giocava. Poi loro avevano una squadra e andavo lì a giocare a calcio, dopo andavo lavorare (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Dopo una settimana ho trovato un corso di metalmeccanico, l'ho trovato tramite un amico che lavora in agenzia... Mi ha chiamato e mi ha invitato a farlo, così poi magari trovo lavoro (Uomo con pds per motivi di lavoro, uscito).

Io posso ringraziare tante persone perché mi sono sempre collegato con loro... una volta uscito mi hanno aiutato, ero 'il gambiano'. Quando ho finito il progetto, il mio amico mi ha cercato la casa. Quando sono uscito, mi hanno aiutato a portare le mie cose. Anche la ragazza (operatrice) che c'era nel progetto era bravissima, mi hanno aiutato a portare tutto nel nuovo appartamento (Uomo con pds per motivi di lavoro, uscito).

Alcuni parlano nello specifico di importanti amicizie strette con connazionali, o con altre persone immigrate, pur se aventi provenienze differenti, condividendo un'esperienza e un vissuto comuni. Tali reti affettive permettono alle persone che ne sono parte di condividere pensieri legati a situazioni e progetti di vita in terra straniera.

Vado a Brescia, ho degli amici là, lì vado a trovare, stiamo insieme. Non tutti i giorni, oggi non sono andato. Ma spesso ci vado, c'è un mio amico lì e quando vado andiamo insieme a cercare lavoro. Li (lui e altri amici) ho conosciuti al XXX (nome di un centro di accoglienza). Anche loro non hanno lavoro e andiamo insieme per cercare (Uomo richiedente in CAS).

Per quanto riguarda la cucina, io con i ragazzi maliani, ivoriani o della Guinea abbiamo sempre mangiato insieme. Poi se qualcuno vuole cucinare da solo ci si organizza in modo che ognuno riesca a cucinare senza dar fastidio agli altri. [...] Con i ragazzi c'era un'unità perché cercavamo di dimostrare tra di noi il nostro volerci bene, cioè il sentirci sulla stessa barca (Uomo adottato in famiglia).

Alcuni intervistati, addirittura, avendo stretto delle fruttuose amicizie con connazionali, sono riusciti a creare dei gruppi sempre più allargati che potessero diventare un riferimento per i cittadini stranieri aventi la stessa origine; riuscendo, nei casi più virtuosi, anche a fondare associazioni di auto-mutuo aiuto per coloro che si trovano ad affrontare la stessa situazione.

Qua, faccio parte di un gruppo, un'organizzazione di giovani guineani. All'inizio eravamo pochi guineani... I guineani quando arrivano qua non pensano di stare in Italia, ma di andare subito in Francia o in Germania o in altro Paese. In quella scuola eravamo tre ragazzi guineani e ci siamo conosciuti perché andavamo a pregare insieme in Moschea. Allora ci è venuta l'idea di fare qualcosa, di creare un gruppo. [...] L'abbiamo chiamato l'Associazione dei Giovani Guineani (Uomo con pds per motivi di lavoro, uscito).

Adesso Salvini ha cambiato tutto con i passaporti, non hai la possibilità di pagare il biglietto per andare in Guinea... Perché noi guineani non abbiamo la possibilità di prendere il passaporto qua, devi per forza andare al Paese. Chi non ha la possibilità, non ha il lavoro e non ha i soldi per pagare il biglietto, noi gli diamo una mano, gli paghiamo il biglietto. Lo abbiamo fatto tantissime volte (Uomo con pds per motivi di lavoro, uscito).

Nella quotidianità dei beneficiari, le amicizie si confermano quindi un forte elemento di motivazione e di attaccamento. In un caso particolarmente speciale tra quelli incontrati nel corso della presente ricerca, la persona protagonista della vicenda è riuscita, proprio grazie a una relazione di amicizia, a scongiurare il rimpatrio o la clandestinità resi pressanti in seguito all'abolizione della protezione umanitaria del Decreto Legge 113/2018. Nel caso specifico, la persona è stata adottata dalla famiglia italiana che ha deciso in questo modo di farsi garante per lui, prendendolo sotto la propria protezione.

Non sapevo cosa fare finché ho conosciuto questa famiglia, conoscevo in realtà mia sorella e hanno deciso di adottarmi. [...] L'ultima notifica del tribunale è arrivata a fine 2017, per cui ho raccontato a lei (una sua collega). Poi quando è tornata a casa credo l'abbia detto a sua mamma e mi hanno chiesto di andare a casa loro. Mi hanno detto 'se vuoi possiamo cercare di aiutarti e vediamo cosa fare'. Siamo andati da un suo amico che è un avvocato che ci ha detto cosa potevamo fare tra adozione e altri permessi di studi che erano molto complicati rispetto all'adozione. Poi abbiamo deciso di fare questo percorso e ne sono felice (Uomo adottato in famiglia).

Quando è arrivato il terzo diniego c'era Salvini, (...) Avevo un contratto a tempo indeterminato con XXX (nome di un ente gestore di centri di accoglienza). Potevo chiedere un permesso umanitario per buona integrazione, probabil-

mente sarebbe andata bene, solo che avendo tolto quella possibilità non sapevo più che cosa fare. Poi si è presentata questa occasione. Devo dire che è stata la mia unica salvezza per poter rimanere qua e non potevo che accoglierla (Uomo adottato in famiglia).

La maggior parte dei beneficiari e degli ex beneficiari intervistati sono ben consapevoli di quanto le relazioni siano importanti e protettive. C'è infatti chi si ritiene fortunato perché inserito in una rete sociale da cui trae riconoscimento e da cui si sente valorizzato; e chi riconosce che incontrare persone nuove è un'occasione per imparare ad assumere punti di vista diversi, così come per acquisire nuove conoscenze. C'è poi chi, al contrario, si rende conto che l'assenza di legami rischia di rendere la vita dopo l'accoglienza particolarmente dura.

In Italia sono stato molto, moltissimo fortunato. Mi sono sentito bene. Lamezia Terme era come la mia casa, come il mio Paese. Tutta la gente mi conosceva lì e conosco anche tutto e tutti. Tutte le attività culturali, tutti mi invitavano a partecipare (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Un amico adesso l'hanno mandato via, anche lui era in XXX (nome del centro)... È andato via. Lui ha dormito fuori ma dopo mezzanotte un suo amico è venuto a prenderlo con la macchina e l'ha portato a casa sua. Dopo ha dormito lì e ha provato a cercare un posto... Se lui non aveva quella persona cosa faceva? Se tu non hai qualcuno che conosci dormi per strada, a loro non frega niente (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

Non ho amici, ma maestri. Da ciascuno cerco di apprendere qualcosa di buono o negativo, ogni giorno. Non cerco qualcuno con cui uscire, divertirmi, fumare, ma qualcuno che mi possa insegnare qualcosa. Ho incontrato tante persone, tanti amici, ma la vita è piena di difficoltà per riuscire a rimanere in contatto. [...] Mi sono sentito accolto, non solo all'interno del progetto, ma da molte persone in Italia, non solo italiani. Ci sono un sacco di brave persone in Italia (Uomo richiedente in SPRAR).

Non mancano quindi i casi di solitudine, in cui la mancanza delle radici, quindi della famiglia e delle relazioni che hanno lasciato nel Paese di origine, si fanno sentire in modo particolarmente forte, tanto che vengono ricercate per un supporto anche nella lontananza, almeno telefonicamente.

Io nelle attese... La prima cosa era che mi sentivo solo, per quanto vivo in famiglia e ho sempre avuto gente in giro, non mi bastavano solo gli amici a casa, non mi bastavano affatto. Quindi a volte chiamavo a casa per riuscire a parlare con mia mamma o mio papà, che riposi in pace (Uomo adottato in famiglia).

Appare chiaro, quindi, che chi non ha legami o il supporto di una rete sociale si ritrova a vivere in una condizione di maggiore fragilità e di decremento delle possibilità concrete di ricerca del lavoro. Questo discorso risulta particolarmente evidente per le mamme sole richiedenti o titolari di permesso di soggiorno: se non hanno qualcuno che le possa supportare nella cura dei figli (andandoli ad esempio a prendere a scuola e accudendoli durante l'assenza della madre) a fatica potranno frequentare la scuola di italiano, trovare e/o mantenere un lavoro che permetta di coprire il sostentamento della famiglia.

In conclusione, da quanto emerso nel presente paragrafo risulta evidente che le reti sociali e i legami affettivi hanno una funzione fondamentale per i cittadini stranieri richiedenti o titolari di protezione internazionale: oltre a fornire supporto, senso di appartenenza e riconoscimento a livello personale, sono anche un valido aiuto nell'affrontare le difficoltà concrete dell'inserimento lavorativo e del superamento del problema abitativo.

D'altronde, le reti sociali sono importanti anche per i cittadini nativi (Campomori, Feraco, 2018). La grande differenza è che gli autoctoni solitamente nascono in un territorio circondati in primo luogo dalla famiglia, per poi creare nel corso della vita legami che vanno a formare reti – spesso anche numerose – più o meno connesse e complesse. Ciò produce un aumento della conoscenza del singolo: per qualsiasi tipo di problema o di aiuto ricercato saprà verosimilmente a chi rivolgersi. I beneficiari del sistema di accoglienza, invece, si trovano nel nuovo Paese completamente sradicati, se non in qualche caso in cui arrivano perché richiamati da un conoscente o un familiare. Se è evidente che molte delle relazioni vengono instaurate con gli operatori dei centri e grazie al loro lavoro, è altrettanto vero che le reti possono andare ben oltre quello che è l'ambito dell'accoglienza. Si può quindi riconoscere il loro valore anche per il lavoro di inserimento territoriale svolto dai centri. Pertanto, è utile che nell'accoglienza le reti siano incoraggiate, coltivate e supportate, soprattutto perché possono superare ai limiti concreti dei centri stessi che per quanto si impegnino nel fornire un'accoglienza di qualità avranno a disposizione una gamma di connessioni limitate.

Devi andare a scuola, studiare la lingua, capito? Devi rispettare le regole del Paese, devi rispettare le persone, soprattutto gli anziani. Se fai il bravo puoi vivere tranquillamente. Devi anche provare a conoscere la gente buona, quelle che ti aiutano. In futuro nessuno sa, magari puoi avere un problema e puoi contattare una persona che ha conosciuto che ti vuole aiutare. Poi prova di trovare lavoro per mantenere la vita (Uomo con pds per asilo politico, uscito).

6. Conclusioni: fattori protettivi e fattori di rischio nel percorso dell'accoglienza

Dalle interviste con i beneficiari ed ex-beneficiari del sistema di accoglienza bresciano emergono svariate conferme circa la natura del sistema stesso (la sua natura istituzionalizzante, segregante ed emergenziale, il forte rischio di assistenzialismo e provvisorietà, i numerosi ostacoli all'esercizio dell'agency degli accolti ecc.), accentuata dai cambiamenti portati dal Decreto Sicurezza del 2018, approfonditi in precedenza.

Si conferma anche la disuguaglianza nel trattamento: la differenza nell'offerta di beni e servizi da parte delle diverse strutture è evidente, tanto che gli stessi beneficiari riconoscono l'esistenza di standard di accoglienza differenziati da centro a centro, oltre che tra strutture di prima e seconda accoglienza, probabilmente dettati dalle capacità economiche, professionali e di know-how degli enti gestori stessi.

È un'accoglienza, non ero l'unico lì, c'erano tanti ragazzi che entrano in base ai soldi che hanno a disposizione dal governo e io ho avuto un'opportunità che tanti ragazzi non sono riusciti ad avere: terza media, un tirocinio, iniziare a lavorare perché ho imparato la lingua. Ci sono un sacco di ragazzi che sono usciti che se la sognano questa possibilità (Uomo adottato in famiglia).

In effetti, le interviste ricostruiscono esperienze di accoglienza molto diversificate, in termini di supporto, ascolto, aiuto concreto (ad esempio per l'iter giuridico per la richiesta di protezione), ma anche di beni ricevuti e servizi proposti dalle strutture (apprendimento della lingua, tirocini, corsi formativi, ecc.). In primo luogo, queste differenze sono da aggiudicarsi alla diversità di mandato di CAS e SIPROIMI, resi ancora più distanti dai cambiamenti introdotti dal Decreto Sicurezza, al punto che sembrano risultare approcci opposti all'accoglienza: il primo che mira al sostentamento di base (vitto e alloggio); il secondo che punta all'integrazione. Questo rinforza l'idea che alla fine sia l'intenzione, la motivazione e l'impegno con cui l'ente gestore decide di intraprendere il lavoro dell'accoglienza a fare la differenza. Impegno che, però, è stato seriamente ostacolato dalle normative del 2018⁸, soprattutto per quanto riguarda i CAS. Dai racconti degli intervistati è proprio in questi ultimi che si notano, su tutti i fronti, le difficoltà maggiori.

Anche dalle testimonianze dei migranti, come da quelli degli enti gestori, emerge a chiare lettere che l'accoglienza è fatta sostanzialmente dalle persone che vi sono coinvolte. Ne fanno quindi parte i beneficiari stessi, che, se messi nelle giuste condizioni (quindi spazi, servizi e sti-

⁸ Cfr. *supra*, capp. 1, 2, 4 del presente volume.

moli adeguati), sono spesso in grado di continuare a crescere ridimensionando le proprie aspettative pre-partenza in virtù di un adattamento positivo alle condizioni presenti. Si è visto infatti che, quando hanno il controllo nella formulazione del loro progetto di vita, riescono non solo a inserirsi nel territorio dimostrando grande capacità di resilienza, ma anche a divenire una risorsa per la società: da una parte, attraverso il loro lavoro e i contributi fiscali; dall'altra, in qualche caso particolarmente virtuoso, attraverso azioni di partecipazione attiva sul territorio sotto forma di volontariato (ad esempio la creazione dell'associazione di aiuto per migranti in condizioni simili). Elementi che confermano l'importanza di mettere al centro dell'accoglienza il beneficiario e il suo benessere, così come di stimolarne il coinvolgimento affinché possa acquisire fin da subito (quindi già nel CAS) gli strumenti utili alla costruzione di una vita dignitosa nel Paese.

Gli intervistati, praticamente all'unanimità, nonostante le variegata esperienze - positive e negative - accumulate in terra italiana, esprimono un senso di gratitudine per il Paese che, seppur talvolta manchevole, offre loro accoglienza. Come già emerso nel secondo capitolo, accanto all'accoglienza 'istituzionale' fatta di strutture, regole e servizi dettati dalla normativa in materia, si affianca quella più 'solidale-informale', caratterizzata dal lavoro virtuoso dei SIPROIMI che cercano di fare più di quanto richiesto dal loro mandato, dal lavoro di resistenza dentro i CAS, i cui professionisti, per superare i limiti imposti dal Decreto Sicurezza, si adoperano in virtù di una 'progettualità nonostante' e, infine, dalle persone incontrate disposte all'aiuto e alla relazione.

Sono molto grato all'Italia per avermi accolto come essere umano e per avermi permesso di stare qui senza troppi problemi o aver ricevuto danni. Sono qui da 4 anni e vedo dei miglioramenti nella mia vita rispetto alla vita di prima per via della quale sono scappato qui in Italia. Ho ricevuto tante cose in termini di educazione, intesa come diversi tipi di educazione da tante persone diverse. Poi l'Italia mi ha dato un riparo e un posto in cui dormire e questo genere di cose. La vita in Italia è piena di vantaggi e svantaggi: per alcune persone è ok, per alcune altre è molto dura. La mia vita in Italia è molto meglio per me, anche se non è facile perché ci sono molto razzisti, ma questo non si può dire dell'Italia in generale: non tutti lo sono. Incontri delle persone che ti discriminano per il tuo colore, ma non direi che l'Italia è tutta cattiva (Uomo richiedente in SPRAR).

Io sto bene in Italia e penso che l'Italia funzioni molto bene perché loro mi hanno dato da mangiare, vestiti e mi hanno dato i miei documenti che sono molto importanti per la mia vita (Uomo con pds per motivi di lavoro, uscito).

Hanno fatto di tutto, ma di tutto, davvero per aiutarmi. Non posso dire altro che grazie su questo (Uomo adottato in famiglia).

Il valore dell'accoglienza 'solidale-informale' emerge fortemente dalle parole dei beneficiari e si concretizza principalmente in termini di legami e reti sociali, che risultano un forte fattore protettivo e che vanno a sommarsi al lavoro svolto nell'accoglienza istituzionale, talvolta colmandone le carenze. Prendendo in considerazione l'importanza tanto dell'adeguata cura del singolo, affinché possa essere accompagnato attraverso un percorso che porta all'autonomia, quanto delle relazioni protettive con gli operatori dei servizi, e possibilmente con una cerchia più allargata di persone sul territorio, si comprende, ancora una volta, il valore della micro-accoglienza. Infatti, l'accoglienza in piccole strutture permette di concentrarsi sul singolo e di lavorare sulle sue potenzialità. Questo significa considerare la persona nella sua individualità e come potenziale per la comunità, oltre che risorsa del centro stesso. Inoltre, e soprattutto, permette una maggiore qualità delle relazioni con i professionisti dell'accoglienza (che hanno più tempo da dedicare ad ogni persona) e con la popolazione locale, quindi vicini, residenti, piccoli esercizi e servizi di bassa soglia. È anche curando questo tipo di relazioni che si favorisce l'inclusione dei migranti e il raggiungimento di buoni tassi di successo nel lavoro dell'accoglienza.

In chiusura, poiché si è parlato in termini positivi del senso di gratitudine provato dai beneficiari ed ex-beneficiari intervistati nei confronti dell'Italia, si ritiene necessario approfondire quanto altro traspare, legato a tale sentimento. Infatti:

- da una parte sembra emergere un *rischio*, ovvero che la gratitudine possa arrivare a trasformarsi in una disposizione ad accettare acriticamente tutte le condizioni incontrate, anche se molto negative e faticose, generando alla lunga passività e sensazione di non avere potere d'azione per modificare il corso della propria vita;
- dall'altra parte, la gratitudine dei migranti rappresenta un forte richiamo alla *responsabilità* dei professionisti dell'accoglienza e dei cittadini italiani in generale, chiamati a rispondere, in modo consono e oculato, alle esigenze di coloro che diventeranno membri a tutti gli effetti della nostra società.

Raccomandazioni: per una cittadinanza attiva delle persone richiedenti e titolari di protezione internazionale

di *Agostino Zanotti e Silvia Bianchi*¹

La ricerca presentata in questo Libro bianco evidenzia alcune problematiche e criticità strettamente connesse allo strumento normativo, alla gestione complessiva del sistema di accoglienza e alla difformità dei progetti di accompagnamento e orientamento all'autonomia e integrazione dei richiedenti o titolari di protezione internazionale.

Al termine del lavoro, riteniamo opportuno offrire al lettore l'esito di un lungo e attento cammino di elaborazione e confronto all'interno della rete nazionale denominata EuropAsilo². Le raccomandazioni che seguono, in forma di 'tesi', cercano di proporre uno stretto rapporto tra sistema asilo e comunità ospitanti finalizzato a rendere possibili percorsi per 'nuove cittadinanze' che sappiano intrecciare pratiche identitarie e culturali diverse affinché le società locali si arricchiscano di un nuovo attivismo sociale e politico che renda partecipi i richiedenti o titolari di protezione internazionale. Il testo che segue è stato presentato e discusso il 15 Aprile 2021 in un convegno dal titolo *L'accoglienza di domani*³.

Premessa

L'esigenza di riformare effettivamente il sistema di accoglienza e integrazione sotto il profilo degli standard erogati e dell'organizzazione generale del sistema, rende urgente l'emanazione del decreto del Ministro dell'interno previsto dalla L. 173/2020 finalizzato all'adozione di nuovi criteri e standard delle strutture afferenti al nuovo SAI (Sistema di Accoglienza e Integrazione). Il testo del decreto andrebbe preventivamente condiviso con le realtà del privato sociale e con la Conferenza unificata, in cui siedono i rappresentanti delle regioni e degli enti locali che devono concorrere al sistema al fine di acquisire pare-

¹ Membri della rete nazionale EuropAsilo.

² Cfr. <http://www.europasilo.org/riforma-del-sistema-pubblico/>

³ Cfr. <http://www.europasilo.org/accoglienzadidomani/>

ri da parte di realtà che hanno competenze specifiche sulle tematiche oggetto del decreto.

Si ritiene altresì che vadano riprese e aggiornate le Linee Guida che hanno disciplinato il funzionamento dello SPRAR con l'indicazione dei servizi minimi di accoglienza che vanno comunque garantiti rendendo maggiormente vincolante il loro rispetto.

Si ritiene che il d.m. previsto dall'art. 10 comma 1 del D.Lgs. 142/2015 novellato dalla L. 173/2020 con i nuovi standard del SAI che vanno applicati per quanto possibile anche ai CAS per attuare le norme legislative che prevedono il loro superamento nel sistema unico di accoglienza, debba porsi quale parte di una più ampia prospettiva di riforma del sistema di accoglienza nazionale, prefigurando il definitivo superamento delle criticità che in questi anni hanno condizionato negativamente l'effettivo rispetto del diritto di asilo ed indebolito l'efficacia dei programmi di accoglienza e integrazione. In tal senso vanno superati aspetti critici che hanno invece determinato una costante precarizzazione delle esperienze positive e che hanno inficiato il radicamento stesso del modello di accoglienza diffusa e emancipante.

Al fine di realizzare un sistema di accoglienza e integrazione adeguato alla sfida dei tempi occorre in primo luogo dare effettiva attuazione del disposto della L. 173/2002, ma anche individuare le problematiche giuridiche ancora non risolte che necessitano di una modifica normativa da mettere in calendario appena possibile. In tale ottica si propongono sette raccomandazioni, espresse in forma di 'tesi', che dovrebbero contribuire al miglioramento del sistema in questa direzione.

TESI 1 - Sistema unico di accoglienza e integrazione

Si ritiene che il SAI debba superare i limiti che hanno caratterizzato i precedenti sistemi SPRAR e SIPROIMI, configurandosi realmente come sistema di accoglienza, diffuso capillarmente sul territorio, volto a strutturare interventi di inclusione sociale sia per i richiedenti che per i titolari di protezione, organizzato in strutture di piccole dimensioni, secondo il modello dell'accoglienza integrata e diffusa, evitando irragionevoli diversificazioni dei livelli di servizio tra le diverse categorie giuridiche che vi accedono.

La sperimentazione che, nel 2002, ovvero quasi 20 anni fa, ha dato vita allo SPRAR, si è rivelata nel tempo l'approccio giusto per coniugare il rispetto per i diritti fondamentali delle persone accolte con una ordinata gestione dell'accoglienza che eviti tensioni sociali, sprechi e faciliti i processi di inclusione sociale. Tuttavia tale sperimentazione è rimasta connotata da forti carenze riconducibili alla natura sperimentale/volontaria del sistema, che a stretto rigore giuridico non può essere definito tale es-

sendo rimasto de facto un programma/progetto, seppure di dimensioni crescenti, caratterizzato da ampie frammentazioni ed eterogeneità locali.

Come è noto in base all'art. 118 Costituzione, commi 1 e 2, tutti i tipi di funzioni amministrative in qualsiasi materia, incluse quelle regolate in via esclusiva dalla legge statale, spettano al Comune, ad eccezione di quelle funzioni che la legge può attribuire ad un ente diverso dal Comune qualora sussistano esigenze unitarie ed in tal caso la funzione amministrativa deve essere allocata presso tale ente (Provincia/Città metropolitana, Regione o Stato) sulla base dei principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà.

Fatte salve le esigenze unitarie che richiedono un intervento dello Stato per la gestione dei soccorsi e della primissima accoglienza (ove ciò sia necessario), la definizione degli standard di accoglienza – in modo che essi siano uniformi su tutto il territorio nazionale – e il coordinamento generale del sistema di accoglienza – al fine di evitare situazioni eccessivamente difformi nelle diverse aree geografiche – dovrebbe spettare allo Stato. Per il resto, le funzioni amministrative relative alla gestione degli interventi di accoglienza dei richiedenti asilo possono essere esercitate più efficacemente, in armonia con il nostro assetto costituzionale, a livello del Comune a cui spettano in generale tutte le singole funzioni amministrative in materia di servizi sociali, anche nei confronti degli stranieri regolarmente soggiornanti.

Di fatto, dopo il primo soccorso e la distribuzione sul territorio nazionale delle persone in ingresso in Italia, non sussistono 'esigenze unitarie' perché le amministrazioni statali debbano occuparsi di ogni funzione amministrativa, dall'individuazione degli edifici in cui allestire i centri di accoglienza o delle famiglie ospitanti, all'allestimento di ogni centro, fino all'erogazione dei servizi e interventi sociali individuali, familiari e minori. Si tratta di funzioni che invece possono ben essere attribuite ai singoli Comuni, magari quelli non isolati e con altri stranieri, nell'ambito di un coordinamento regionale. Secondo l'impostazione sopra esposta, occorre quindi prevedere che la programmazione ordinaria degli interventi di accoglienza sia effettuata secondo quote regionali di posti ordinari ripartiti tra ogni regione in proporzione alla popolazione residente (ed eventualmente ulteriori parametri di natura socio-economica).

Nell'ambito della concertazione sopra indicata i Comuni provvedono dunque alla gestione ordinaria degli interventi di accoglienza, con oneri a carico dello Stato, nell'ambito della gestione delle loro funzioni fondamentali in materia di programmazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali, facendo ricorso ad alloggi ordinari o a centri e strutture abitative di piccole e medie dimensioni, che tengano conto anche delle esigenze delle persone più vulnerabili e del mantenimento dell'unità dei nuclei familiari.

In tale ottica riformatrice (che richiede una modifica della attuale inadeguata norma primaria), la gestione dei servizi di accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale e speciale andrebbe ricondotta, pur nella peculiarità di detti servizi, nell'alveo della Legge 8 novembre 2000, n. 328 quale "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Nelle more della riforma normativa sopra indicata, il sistema SAI dovrebbe progressivamente diffondersi in tutti i Comuni attraverso una programmazione che da subito individui le quote di riparto a livello regionale e la ipotetica redistribuzione nel territorio, assumendo quale parametro il numero degli abitanti ed escludendo eventualmente soltanto i territori frontalieri o di sbarco o quelli delle zone in cui è dichiarato lo stato di emergenza per ragioni di calamità naturale (per es. zone terremotate)

TESI 2 - Accoglienza e welfare: governance multilivello al pari degli altri servizi pubblici

Ricondurre la gestione dei servizi di accoglienza all'ambito di applicazione della legge 328/2000, implica che il sistema ordinario di accoglienza deve essere parte integrante del welfare nei diversi livelli di governance: nazionale, regionale e locale, superando l'impostazione prevista dal D.Lgs. 112/98, che si traduce nella sola competenza del Ministero dell'Interno. Tale anomalia va superata perché il sistema SAI sia ricompreso nelle linee di indirizzo delle politiche dei Ministeri del Lavoro e delle Politiche Sociali, della Salute, dell'Istruzione, (ma anche delle Politiche Giovanili e delle Pari opportunità) a livello nazionale; sia ricompreso nella programmazione socio-sanitaria, sanitaria e formativa a livello regionale; e nell'attuazione nei Piani di zona a livello locale, distrettuale/di ambito. L'Articolo 1 comma 4 della L 328/2000 prevede inoltre che: «Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali».

TESI 3 - Principio di sussidiarietà: ruolo del Terzo Settore e affidamento

Si ritiene che vada superata la ambiguità rispetto al ruolo del Terzo Settore nell'organizzazione del sistema e il connesso problema della moda-

lità di affidamento del servizio. Il rinvio al Codice degli Appalti contenuto nell'art. 10 del DM 18 novembre 2019 potrebbe far ritenere che l'ente locale che intende aderire al SAI debba procedere, nell'individuazione dell'ente attuatore, a procedure di gara analogamente a quanto avviene per la gestione dei CAS a diretta gestione statale. Si ritiene, diversamente, che gli Enti Locali debbano ricorrere a strumenti e procedure più coerenti con la natura delle prestazioni da svolgere. Inquadrate, infatti, quale parte integrante del sistema di welfare, il sistema SAI dovrebbe articolarsi sul principio di sussidiarietà con il Terzo Settore, secondo la previsione di cui all'Art. 1, commi 4 e 5 della L. 328/2000: «Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle [...] nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali».

La normativa di riferimento per l'affidamento dei servizi di accoglienza va conseguentemente individuata nel Codice del Terzo Settore (L. 117/2017), precisamente nelle modalità descritte dagli artt. 55 -57 e non nel Codice degli Appalti, nel rispetto della nozione di sussidiarietà, recentemente ripresa anche dalla Corte Costituzionale (sent. 331/2020). Secondo la Corte, infatti, il modello configurato dal Codice del Terzo Settore si basa non sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata (e quindi non su principio della concorrenza), ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi di spiccata valenza sociale.

TESI 4 - Equipe multidisciplinari territoriali come risorsa della comunità

L'accoglienza è una risorsa per lo sviluppo e la salute dei territori e delle comunità. A tale fine è fondamentale valorizzare e consolidare pratiche di accoglienza che:

- utilizzano una metodologia di rete connettendo attori pubblici, soggetti privati rappresentativi del mondo produttivo, privato sociale e singoli cittadini;
- favoriscono un approccio alla multidisciplinarietà territoriale dell'intervento;
- coniugano il bisogno di pianificazione sociale degli interventi con il lavoro di comunità quotidianamente svolto dall'operatore.

Attivare processi di rete permette, da un lato, di realizzare sinergie dirette a migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini stranieri presenti sul territorio; dall'altro, di costruire intorno ad essi uno spazio sociale di prossimità che possa rappresentare un luogo di promozione del

benessere e di forme di partecipazione alla vita sociale e di accesso ai servizi.

Richiamando la dimensione del SAI quale strumento per la definizione partecipata di politiche di welfare locale, preme sottolineare il ruolo centrale dell'operatore dell'accoglienza quale portatore di know-how su processi di integrazione dei cittadini stranieri presenti sul territorio, in grado di intervenire su un ampio spettro di bisogni sociali, socio-sanitari e giuridici con interventi e strumenti professionali e come tale è da riconoscere come agente di comunità che, operando con e per la stessa, genera capitale sociale.

TESI 5 - Nuovo sistema di valutazione della qualità dell'accoglienza: semplificazione amministrativa e impatto sociale

Occorre prevedere, anche sulla base di esperienze già realizzate, che alla valutazione storica incentrata sulla concordanza tra capitolati e servizi; e tra finanziamento erogato e rendicontazione; venga aggiunta tutta la valutazione del processo sociale sotteso all'accoglienza. Occorre operare una forte semplificazione burocratico-amministrativa che garantisca piena trasparenza, e, al tempo, portare attenzione sulla qualità dei processi sociali. Per un simile compito appare strategico il coinvolgimento delle Università e la mobilitazione di competenze e saperi terzi e indipendenti, sia rispetto allo Stato sia agli enti gestori. Tale nuovo sistema di valutazione non può prescindere anche dal coinvolgere direttamente i beneficiari dei servizi, cioè i richiedenti asilo e i rifugiati, e i titolari vari di protezione. Processi come l'autonomia personale, la conoscenza del territorio, la costruzione del legame sociale e l'impatto positivo sui territori necessitano di un approccio scientifico per programmare lo sviluppo del sistema SAI, individuarne fattori critici e comprendere ruoli e funzioni dei diversi attori.

TESI 6 - Superamento del modello dei CAS: obiettivo generale e strategia di breve termine

Gli obiettivi più urgenti del citato DM, previsto dall'art. 10 comma 1 del D.Lgs. 142/2015 novellato dalla L. 173/2020, sono quelli di ampliare al massimo la capienza del SAI ma anche di ripristinare standard adeguati di accoglienza e di servizi alla persona nei CAS che, nel periodo 2018-2020 hanno subito un generale processo di radicale contrazione degli standard minimi di accoglienza compromettendone spesso la funzionalità e dando vita a situazioni di serio degrado. In particolare:

- il servizio di assistenza sociale e psicologica,
- la mediazione linguistico-culturale,

- l'erogazione dei corsi di lingua italiana,
- i servizi di orientamento legale e al territorio
- la definizione di un adeguato rapporto numerico tra numero di ospiti e operatori dell'accoglienza in servizio,

rappresentano ambiti che vanno disciplinati in modo rigoroso da parte del DM prevedendo che nei CAS siano adottati i medesimi standard previsti per il SAI poiché, diversamente, si verrebbe ad attuare un trattamento irragionevolmente differenziato tra persone nella medesima condizione giuridica (i richiedenti asilo che hanno trovato accoglienza nel SAI e coloro che non vi sono ancora stati inviati – o forse non lo saranno mai – per mancanza di posti disponibili nel SAI).

Inevitabilmente continuerà a permanere una certa differenza di trattamento tra i centri CAS e le strutture afferenti al SAI sotto il profilo degli standard abitativi, poiché molti CAS sono strutture collettive di grandi dimensioni che non si possono modificare in breve tempo. Anche sotto questo profilo è necessario tuttavia che il DM intervenga a ridurre quanto più possibile le differenze tra le strutture afferenti al SAI e i CAS prevedendo a tal fine che:

a) siano fissati standard abitativi e igienico-sanitari adeguati al di sotto dei quali le strutture CAS non possano comunque essere attivate e disponendo la progressiva chiusura di quelle che non possono raggiungere standard adeguati;

b) anche al fine di rispettare le esigenze sanitarie di prevenzione della pandemia che esigono il distanziamento interpersonale, sia fissato il tetto massimo di capienza di ogni CAS in 100 posti, inibendo l'apertura ex novo di strutture di dimensioni maggiori e dando indicazioni ai prefetti territorialmente competenti di individuare soluzioni alternative che consentano la progressiva riduzione di CAS già esistenti che eccedano la dimensione massima di posti sopraindicata;

c) nei capitolati di gestione sia data priorità alle proposte progettuali che, anche in relazione alle misure di accoglienza materiale adottino gli standard del SAI (la cosiddetta accoglienza diffusa) anche al fine di sostenere un rapido processo di assorbimento dei CAS;

d) i posti che vengono attivati nell'ambito dei nuovi progetti SAI sono portati in detrazione ai posti presenti nei CAS del territorio.

Affinché, già a legislazione vigente, si realizzi una graduale diffusione del sistema evitando che l'adesione al nuovo SAI sia troppo lenta e avvenga ancora in modo troppo disomogeneo nel territorio nazionale, appare necessario adottare alcune concrete misure di incentivo agli enti locali che intendono aderire al SAI, prevedendo in particolare:

1) l'assegnazione di un contributo economico periodico (annuale) ai comuni che aderiscono al SAI (sia nuova adesione che prosecuzione

dei progetti già Siproimi) finalizzato a potenziare gli interventi socio-assistenziali del territorio;

2) l'assegnazione di un ulteriore contributo economico una tantum ai comuni che forniscono la disponibilità ad attivare, in ambito SAI, posti di accoglienza idonei ad assorbire, anche in modo progressivo, quelli esistenti presso le strutture di accoglienza straordinaria (CAS) già attivate nel territorio nell'ottica di una loro chiusura o di un loro assorbimento nella programmazione SAI;

3) l'autorizzazione che una quota dei fondi SAI sia utilizzata per permettere l'assunzione di personale ad hoc da parte dell'ente locale al fine di svolgere le funzioni di gestione amministrative e/o sociale previste dal progetto SAI.

In data 21 aprile 2021 il Ministero dell'Interno ha emanato il nuovo schema di capitolati di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri, tra cui le strutture CAS. Pur comprendendo l'urgenza di emanare nuovi capitolati di gestione che sostituiscano quelli, assolutamente inadeguati, di fine 2018, che erano collegati ad una norma oggi profondamente rivista, si deve evidenziare che l'emanazione di tale schema di capitolati impropriamente precede l'emanazione del Decreto Ministeriale e che avrebbe dovuto essere la sede opportuna nella quale ridefinire i servizi di accoglienza e relativi standard seguendo l'impostazione riformatrice della nuova legge.

Colpisce invece come lo schema di capitolati solo parzialmente recepisca ed attui le modifiche introdotte dalla L. 173/2020, perché si limita ai servizi (assistenza psicologica e corsi di italiano) reintrodotti dalla L. 173/2020 e ad operare un modesto aumento dei costi generali di gestione che erano stati irrazionalmente sottostimati dai capitolati di fine 2018. Pertanto il nuovo schema di capitolati sembra ignorare la ratio della L. 173/2020 che è quella di giungere a realizzare un sistema unico di accoglienza avente le caratteristiche del SAI. Per perseguire tale obiettivo, cioè la progressiva chiusura dei CAS o il loro assorbimento nel SAI, i capitolati di gestione vanno impostati in modo tale da scoraggiare l'utilizzo delle grandi strutture collettive e promuovere l'accoglienza diffusa adottando le precauzioni sopra indicate. Paradossalmente, nello schema ministeriale di capitolato avviene invece l'esatto opposto, in quanto si premiano, anche con tariffe superiori, le grandi concentrazioni di beneficiari, mentre gli enti che intendono adottare un approccio simile al SAI vengono mortificati e il loro operato viene reso impossibile. Ciò comporta una inaccettabile disapplicazione di fatto della L. 173/2020 da parte di settori della amministrazione centrale che forse non hanno compreso le finalità della nuova norma (o forse le sono ideologicamente avversi e tendono ad ignorarla).

TESI 7 - Ente Nazionale per il Diritto di Asilo e Registro degli Enti di tutela

Occorre prevedere un Ente nazionale per il Diritto d'asilo a garanzia e tutela del sistema di accoglienza, la cui terzietà ed indipendenza è da considerarsi fattore centrale nella governance del sistema stesso, in quanto garantirebbe una reale tutela per tutti gli attori (amministrazioni dello Stato, enti locali, enti di terzo settore, persone accolte) che vi prendono parte. Le mere funzioni di supporto tecnico agli enti locali, che pure vanno mantenute, previste dalla L. 188/2002, art. 32 1 sexies e 1 septies, ed affidate ad ANCI, appaiono, quasi vent'anni dopo, oltremodo datate ed insufficienti e comunque prive di quel carattere di terzietà necessarie a garanzia del buon funzionamento dell'intero sistema.

Infine, come evidenziato alla tesi n. 3, va superata la ambiguità rispetto al ruolo del Terzo Settore nell'organizzazione del sistema di accoglienza e tali servizi vanno ricondotti nell'ambito della L. 328/2000. In pratica, vanno definiti registri regionali, o un registro nazionale con articolazione regionale, per il censimento e la verifica dei requisiti organizzativi e funzionali degli enti di tutela che partecipano al sistema.



Riferimenti bibliografici

ACCORINTI M. – SPINELLI E., *L'attività degli operatori sociali tra aiuto e controllo nel nuovo sistema di accoglienza*, «La Rivista delle Politiche sociali», 2 (2019), pp. 103-120.

ASGI, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*. https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf (consultato 28.12.2020).

AMNESTY INTERNATIONAL ITALIA, *I sommersi dell'accoglienza. Conseguenze del decreto legge 113/2018 sul sistema di accoglienza italiano*, Roma 2019.

ASTOLFO G. – BOANO C., *The imperfect ethics of hospitality: Engaging with the politics of care and refugees' dwelling practices in the Italian urban context*, in FIDDIAN-QASMIYEH E. (ed.), *Refuge in a Moving World. Tracing refugee and migrant journeys across disciplines*, UCL Press, London 2020, pp. 461-476.

BALDONI E. – GIOVANNETTI M., *Gli interventi di accoglienza integrata e la ricaduta sui territori*, pubblicata su «Percorsi di secondo welfare» del 19 luglio 2019. <https://www.secondowelfare.it/immigrazione-e-accoglienza/gli-interventi-di-accoglienza-integrata-e-la-ricaduta-sui-territori.html> (consultato 28.12.2020).

BANDURA A., *Social cognitive theory: An agentic perspective*, «Asian Journal of Social Psychology», 2 (1999), pp. 21-41.

BARRACO M. C., *Vite sospese. Relazione fra operatori e richiedenti asilo. Studio etnografico sul Centro d'Accoglienza Straordinaria di Trapani*, paper presentato a 9° Conferenza Espanet, Macerata 2016.

BARRETTA P. – VILLA M., *L'immigrazione nel discorso politico. Una lettura delle narrazioni dei telegiornali italiani prima e durante l'emergenza Covid-19*, in COLOMBO MADDALENA (a cura di), *CIRMiB MigraREport 2020. Emergenze e nuove sfide per lo studio delle migrazioni*, Vita e Pensiero, Milano 2020, pp. 183-196.

BELLONI M., *Family project or individual choice? Exploring agency in young Eritreans' migration*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», (2019), DOI: 10.1080/1369183X.2019.1584698

BESOZZI E. – COLOMBO M., *Metodologia della ricerca nei contesti socio-educativi*, Guerini, Milano 2014.

BINOTTO M., *Black mirror. L'immigrazione e il malocchio dell'informazione*, «Comunicazione-puntodoc», 9 (2014), pp. 37-54.

BOCCAGNI P. – GALERA G. – GIANNETTO L. – PIOVESAN S., *Il tramonto dell'accoglienza. La gestione delle dinamiche di accoglienza della Provincia autonoma di Trento prima e dopo il decreto sicurezza e immigrazione*, report di ricerca, Fondazione Migrantes, Tau edizioni, Perugia 2020.

BONIFAZI C. – CONTI C. – SANGUINETTI A. – STROZZA S., *La pandemia di Covid-19 e le migrazioni internazionali in Italia*, «Studi Emigrazione», LVIII, 221 (2021), pp. 41-55.

CAMPESI G., *Confinati sulla soglia. Etnografia dei centri per richiedenti asilo in Puglia*, in PANNARALE L. (a cura di), *Passaggi di frontiera. Osservatorio sulla detenzione amministrativa degli immigrati e l'accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia*, Pacini, Pisa 2014, pp. 37-72.

CAMPOMORI F. – AMBROSINI M., *Multilevel governance in trouble: the implementation of asylum seekers' reception in Italy as a battleground*, «Comparative Migration Studies», 8, 22 (2020), <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00178-1>

CAMPOMORI F. – FERACO M., *Integrare i rifugiati dopo i percorsi di accoglienza: tra le lacune della politica e l'emergere di (fragili) pratiche socialmente innovative*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 1 (2018), pp. 127-157.

CAROPPO E. – BROGNA P. – BRIA P., *Vulnerabilità, trauma, resilienza tra i richiedenti/titolari di protezione internazionale: un'esperienza pilota a Roma* in COLOMBO MADDALENA (a cura di), *Immigrazione e contesti locali. Annuario CIRMiB 2015*, Vita e Pensiero, Milano 2015, pp. 213-224.

CAVAGNINI C. – ZANETTA M. – ZANOTTI A., *Il sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati a Brescia e provincia nel triennio 2014-2016: dati e riflessioni sul campo*, in COLOMBO MADDALENA (a cura di), *Immigrazione e contesti locali. Annuario CIRMiB2017*, Vita e Pensiero, Milano 2017, pp.317-336.

CENTRI D'ITALIA (2019), *La sicurezza dell'esclusione*, Openpolis-Actionaid, Roma. https://www.actionaid.it/app/uploads/2020/05/CentridItalia_2019.pdf (consultato 28.12.2020).

CENTRI D'ITALIA (2020), *Il sistema a un bivio*, Openpolis-Actionaid, Roma. <https://www.cgil.lombardia.it/wp-content/uploads/2020/11/centridItaliailsistemaaunbivio.pdf> (consultato 28.12.2020).

CIABARRI L., *L'imbroglio mediterraneo. Le migrazioni via mare e le politiche della frontiera*, Carocci, Roma 2020.

COLOMBO MONICA, *The Representation of the 'European Refugee Crisis' in Italy: Domopolitics, Securitization, and Humanitarian Communication in Political and Media Discourses*, «Journal of Immigrant & Refugee Studies», 16, 1-2 (2018), pp. 161-178.

COLOMBO MADDALENA, *Ricerca sociale interculturale e limiti dell'etnocentrismo*, «Studi di Sociologia», 39, 1 (2001), pp. 83-98.

COLOMBO MADDALENA, *Presenza, visibilità e percezione sociale del fenomeno migratorio in Italia. Dov'è l'invasione?*, «Comunicazionepuntodoc», n. 21 (2019a), pp. 139-149.

COLOMBO MADDALENA, *Crisi dei migranti e crisi dei valori europei: il modello Brescia di accomodamento e partecipazione*, in COLOMBO MADDALENA (a cura di), *CIRMiB Migra-REport 2019*, Vita e Pensiero, Milano 2019b.

COLOMBO MADDALENA, *La necessità di formare le persone migranti La dimensione internazionale, gli attori in gioco e il ruolo dell'università*, in COLOMBO MADDALENA – SCARDIGNO F. (a cura di), *La formazione dei rifugiati e dei minori stranieri non accompagnati. Una realtà necessaria*, Quaderno CIRMIB 2-19, Vita e Pensiero, Milano 2019c, pp. 19-36.

COMUNE DI BRESCIA, UFFICIO MIGRAZIONI E INCLUSIONE, *Dati statistici relativi agli sportelli richiedenti asilo e rifugiati*.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, UFFICIO STATISTICO, *Procedimenti relativi alla protezione internazionale*, Aggiornamento dati 31-12-2016.

CORTE D'APPELLO DI BRESCIA, *Rapporto Anno Giudiziario 2019*, Assemblea Generale 26 gennaio 2019.

D'ANGELO A., *Immigrazione e presenza straniera nell'Europa del lockdown*, in IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 30° edizione*, IDOS-Confronti, Roma 2020, pp. 64-71.

DAHER L.M. – LEONORA A.M., *Decisioni e responsabilità educative del tutore volontario. Riflessioni da uno studio in Sicilia*, in COLOMBO MADDALENA – SCARDIGNO F. (a cura di), *La formazione dei rifugiati e dei minori stranieri non accompagnati. Una realtà necessaria*, Vita e Pensiero, Milano 2019, pp. 89-98.

DE PASCALE A., *Nuovo Patto europeo su migrazione e asilo*, 2020 <https://www.ismu.org/nuovo-patto-europeo-su-migrazione-e-asilo-23-9-2020/>

DELLA PUPPA F. – SANÒ G. (a cura di), *Attraverso i confini dell'accoglienza. Traiettorie sociali, condizioni materiali e strategie di fronteggiamento di richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, «Studi Emigrazione», LVII, 220 (2020), pp. 515-635.

DI CECCO S., *Ringraziare per l'ospitalità? Confini dell'accoglienza e nuove frontiere del lavoro migrante nei progetti di volontariato per richiedenti asilo*, in FABINI G. – FIROUZI TABAR O. – VIANELLO F., *Lungo i confini dell'accoglienza*, Manifestolibri, Roma 2019, pp. 211-235.

EYES ON EUROPE, *Explaining the main drivers of anti-immigration attitudes in Europe* <https://www.eyes-on-europe.eu/explaining-the-main-drivers-of-anti-immigration-attitudes-in-europe/> (consultato 28.12.2020).

FACCHINI D. (intervista a Gianfranco Schiavone), *Migranti: le conseguenze del decreto Salvini e il nuovo «sistema parcheggio»*, pubblicata su «Altraeconomia» dell'11 dicembre 2018. <https://altreconomia.it/conseguenze-decreto-salvini/> (consultato 28.12.2020).

FASANI F. – MAZZA J., *Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response*, ISA Papers, 155 (2020).

FERRETTI D., *Il welfare locale alla prova delle migrazioni. Un'analisi dei progetti Sprar nelle città medie italiane*, «Autonomie locali e Servizi sociali», 1 (2017), pp. 95-107.

GALOS E. – BARTOLINI L. – COOK H. – GRANT N., *Migrant Vulnerability to Human Trafficking and Exploitation: Evidence from the Central and Eastern Mediterranean Migration Routes*, International Organization for Migration (IOM), Ginevra 2017.

GIANFREDA S., *The Governance of Reception in Italy. The Case of Liguria (2011-2020)*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 1 (2021), pp. 73-94.

GIOVANNETTI M. – OLIVIERI M.S. – PERI C. (a cura di), *Crescita evoluzione sviluppo:*

i cambiamenti operati dall'accoglienza, report di ricerca, Cittalia, Centro Astalli, Roma 2018.

GIOVANNETTI M. (a cura di), *Atlante Siproimi/Sai 2020*, rapporto Annuale, Cittalia, Anci, Ministero Interno, Roma 2021.

GIOVANNETTI M., *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, «Diritto, Immigrazione, Cittadinanza», 1 (2019), pp. 1-29.

GIOVANNETTI M., *Riconosciuti e 'diniegati': dietro i numeri, le persone*, «Questione Giustizia», 2 (2018). https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/riconosciuti-e-diniegati-dietro-i-numeri-le-persone_533.php

GJERCJI I., *L'asilo dei minori. Accoglienza, trattamento e condizione sociale dei minori richiedenti asilo in Italia*, «DEP – Deportate, Esuli, Profughe», 34 (2017), pp. 80-98.

GODIO G. (a cura di), *Meno asilo, più irregolari*, IN FONDAZIONE MIGRANTES (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2019*, Tau Edizioni, Perugia 2019, pp. 195-219.

GOFFMAN E., *Asylum. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Trad. it. Einaudi, Torino 2003 (ed. or. 1961).

GOZZOLI C. – DE LEO A., *Receiving asylum seekers: Risks and resources of professionals*, «Health Psychology Open», January-June (2020), pp. 1–14. DOI: 10.1177/2055102920920312 journals.sagepub.com/home/hpo

GRANDI F., *Esodi forzati oggi: una questione di umanità*, Martini Lecture Bicocca, Milano 2019.

HARTONEN V. – VÄISÄNEN P. – KARLSSON L. – PÖLLÄNEN S., 'Between heaven and hell': Subjective well-being of asylum seekers, «International Journal of Social Welfare», 30 (2021), pp. 30–45.

IARIA R., *Le parole al tempo della pandemia*, «Migranti Press», 2 (2021), p. 3.

IN-MIGRAZIONE (a cura di) (s.d.), *La supervisione agli operatori dei centri di accoglienza per richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale*, https://www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/149_LA%20SUPERVISIONE.pdf (consultato 28.12.2020).

IN-MIGRAZIONE (a cura di), *Accoglienza rifugiati: un'ordinaria emergenza*, Rapporto 2017.

IOM, *Victims of trafficking in the central Mediterranean route: focus on women from Côte d'Ivoire, from the trafficking in Tunisia to the risk of re-trafficking in Italy*, Rome 2020. <https://italy.iom.int/en/news/arrivals-sea-number-female-potential-victims-trafficking-c3%B4te-d%E2%80%99ivoire-increasing>

ISTAT, *Data warehouse di Istat sugli immigrati stranieri e nuovi cittadini*. <http://stra-dati.istat.it/>

ISTITUTO CATTANEO, *Immigrazione in Italia: tra realtà e percezione*, Bologna 2018 www.istitutocattaneo.org

LINTNER C. – ELSÉN S., *Getting out of the seclusion trap? Work as meaningful occupation for the subjective well-being of asylum seekers in South Tyrol, Italy*, «Journal of Occupational Science», (2017) DOI: 10.1080/14427591.2017.1373256

MAINWARING C., *Migrant agency: Negotiating borders and migration controls*, «Migration Studies», 4, 3 (2016), pp. 289–308.

MANCINI D., I «Decreti Salvini». *I lavoratori agricoli stranieri diventano più vulnerabili*, in OSSERVATORIO P. RIZZOTTO, *Agromafie e caporalato. Quinto Rapporto*, Ediesse, Roma 2020, pp. 27-46.

MARCHETTI C., *Le sfide dell'accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, «Meridiana», 86 (2016), pp. 121-143.

MARCHETTI C., *Rifugiati e migranti forzati in Italia. Il pendolo tra 'emergenza' e 'sistema'*, «REMHU - Revista Interdisciplinare Movilidad Humana», 43 (2014), pp. 53-70.

MARINI R., *Fuori dalle issues. Poteri e politiche simboliche della paura nell'analisi dei 'classici'*, «Sociologia della Comunicazione», 54 (2017), pp. 40-63.

MARZANA A. – ALFIERI S., *Mi impegno in tutte le lingue del mondo. L'attivismo dei giovani immigrati come promotore di benessere e integrazione*, Rubbettino, Catanzaro 2015.

MASLACH C. – LEITER M.P., *Burnout e organizzazione. Modificare i fattori strutturali della demotivazione al lavoro*, Feltrinelli, Roma 2000.

MEDU (MEDICI PER I DIRITTI UMANI) – ZABELLI I. (a cura di), *La pandemia di Rosarno. Emergenza sanitaria e sfruttamento endemico*, VII Rapporto sulle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti stranieri nella Piana di Gioia Tauro, Luglio 2020. <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/la-pandemia-di-rosarno-emergenza-sanitaria-e-sfruttamento-endemico/>

MERLO G. – TARANTINO C. (a cura di), *La segregazione delle persone con disabilità. I manicomi nascosti in Italia*, Maggioli, Rimini 2018.

MINISTERO DELL'INTERNO, *Quaderno Statistico per gli anni 1990-2019. Prima sezione: Richieste di asilo. Seconda sezione: Esiti delle richieste di asilo*. Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Roma 2020a.

MINISTERO DELL'INTERNO, *Dati e statistiche della Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo - Riepilogo anno 2019*. Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Roma 2020b.

MINISTERO DELL'INTERNO, *Decreto legge 34/2020 convertito nella legge 17 luglio 2020, n.77. Circolare n. 2399 del 24 luglio 2020 - Disposizioni applicative. Nota informativa in merito alla procedura di regolarizzazione dei rapporti di lavoro (art. 103 Co.1 del decreto legge n.34 del 19 maggio 2020) - informativa per i richiedenti asilo*. Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo, Roma 2020c.

MINISTERO DELLA SALUTE, *Linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria*, Roma 2017.

MINISTRO DELL'INTERNO, MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI E MINISTRO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI, *Decreto 27 maggio 2020 - Modalità di presentazione dell'istanza di emersione di rapporti di lavoro*, Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 137 del 29-05-2020.

MONTAGNA, N. *Flussi migratori e sistemi di accoglienza nel Mediterraneo - Dati 2014-2019*

e risultati di una ricerca in Italia, in COLOMBO MADDALENA (a cura di), *CIRMiB Migra-REport 2019*, Vita e Pensiero, Milano 2019, pp.129-144.

MORNIROLI A., *Buone pratiche e 'malagestione' dei richiedenti asilo in Campania*, in COLOMBO MADDALENA (a cura di), *Immigrazione e contesti locali. Annuario CIRMiB 2015*, Vita e Pensiero, Milano 2015, pp. 145-154.

NIEM (NATIONAL INTEGRATION EVALUATION MECHANISM) REPORT, *Beneficiari di protezione internazionale e integrazione in Italia. Focus sull'accesso al sistema abitativo*, Fondazione ISMU, Milano 2021.

OMIZZOLO M., *Il percorso virtuoso verso la professionalizzazione del personale impiegato nel sistema di accoglienza*, «Libertà civili», 2 (2017), pp. 81-84.

OPENPOLIS – ACTION AID, *Il Sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati dopo il Decreto Sicurezza*, in IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 30° edizione*, IDOS-Confronti, Roma 2020, pp. 153-158.

OPENPOLIS – ACTION AID, *Una mappa dell'accoglienza*, Centri d'Italia, Roma 2021.

OXFAM, IN-MIGRAZIONE (a cura di) (2019), *Invece si può. Storie di accoglienza diffusa*, Roma https://www.inmigrazione.it/userfiles/file/oxfam_invece%20si%20pu%C3%B2_paper%20accoglienza_web.pdf (consultato 28.12.2020).

PEW RESEARCH CENTER, *Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs*, July, 2016. <https://www.pewresearch.org/global/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>

PITZALIS S., *Il continuum dell'emergenza. Criticità strutturali e mutamenti nel sistema di accoglienza prima e durante la pandemia da Covid-19*, «Illuminazioni», Suppl. n. 9 al n. 53, luglio-settembre 2020. <http://www.rivistailluminazioni.it/2020/10/19/silvia-pitzalis-2/>

PREFETTURA DI BRESCIA, *Dati statistici relativi alle presenze nel sistema di prima accoglienza (CAS) - Dati 2018-2020*, Brescia.

PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, *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*. Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 40 del 16-02-2008.

PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, *Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 - Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*. Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 231 del 04-10-2018.

PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, *Legge 1 dicembre 2018, n.132 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate*. Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 281 del 03-12-2018.

PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, *Legge 30 luglio 2002, n. 189 - Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*. Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 199 del 26-08-2002.

QUESTURA DI BRESCIA, UFFICIO IMMIGRAZIONE, *Dati statistici relativi ai Permessi di Soggiorno per gli anni 2017-2020*.

RINALDI E., *L'inclusione finanziaria degli stranieri: il caso dei rifugiati*, in COLOMBO MADDALENA (a cura di), *Immigrazione e contesti locali. Annuario CIRMiB 2014*, Vita e Pensiero, Milano 2014, pp. 175-190.

SANTAGATI M. – BARZAGHI A. – COLUSSI E., *L'agency dei minori stranieri non accompagnati nell'accesso all'istruzione. Alternative possibili nel viaggio dal Sud al Nord Italia*, in COLOMBO MADDALENA – SCARDIGNO F., *La formazione dei rifugiati e dei minori stranieri non accompagnati. Una realtà necessaria*, Quaderno CIRMiB 2, Vita e Pensiero, Milano 2019, pp. 49-60.

SCHIAVONE G., *La regolarizzazione nell'anno della pandemia: prime riflessioni*, in IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 30° edizione*, IDOS-Confronti, Roma 2020, pp.131-136.

SEMPREBON M., *Il protagonismo dei rifugiati. Esempi di inclusione lavorativa in Valle Camonica*, in COLOMBO MADDALENA (a cura di), *Immigrazione e contesti locali. Annuario CIRMiB 2017*, Vita e Pensiero, Milano 2017, pp. 305-316.

SFARDINI A., *Rappresentare l'immigrazione: le narrazioni dei media*, «Appunti di cultura e politica», 1 (2019), pp. 19-26.

SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI (SPRAR) - MINISTERO DELL'INTERNO - ANCI, *Rapporto Annuale 2015*.

SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI (SPRAR) - MINISTERO DELL'INTERNO - ANCI, *Rapporto Annuale 2016*.

SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI (SPRAR) - MINISTERO DELL'INTERNO - ANCI, *Rapporto Annuale 2017*.

SISTEMA DI PROTEZIONE PER TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E PER MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI (SPRAR/SIPROIMI) - MINISTERO DELL'INTERNO - ANCI, *Rapporto Annuale 2018*.

SISTEMA DI PROTEZIONE PER TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E PER MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI (SPRAR/SIPROIMI) - MINISTERO DELL'INTERNO - ANCI, *Rapporto Annuale 2019*.

SISTEMA DI PROTEZIONE PER TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E PER MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI (SPRAR) - MINISTERO DELL'INTERNO, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, Roma 2018.

SORGONI B. – POZZI S. – GIANFAGNA G. (a cura di), *Etmografia dell'accoglienza. Rifugiati e richiedenti asilo a Ravenna*, CISU, Roma 2011.

TARANTINO C., *La cura di segregazione. Un'analisi degli studi*, in MERLO G. – TARANTINO C. (a cura di), *La segregazione delle persone con disabilità*, Maggioli, Rimini 2018, pp. 65-75.

TARSIA T., *Inventare i servizi Sprar nell'area dello Stretto: una ricognizione critica*, in COLOMBO MADDALENA (a cura di), *Immigrazione e contesti locali. Annuario CIRMiB 2015*, Vita e Pensiero, Milano 2015, pp. 167-182.

TARSIA T., *Pratiche relazionali nella seconda accoglienza per richiedenti asilo*, «Sociologia e Politiche Sociali», 21, 3 (2018), pp. 127-147.

TUDISCA V. – PELLICCIA A. – VALENTE A. (a cura di) (2019), *Imago migrantis: migranti alle porte dell'Europa nell'era dei media*. CNR-IRPPS e-Publishing, Roma.

UNHCR, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, Division of International Protection Services (DIPS), Brussels 2007. <https://www.refworld.org/docid/463b24d52.html> (consultato 31.8.2021).

URRU R., *Pratiche dell'accoglienza*, in SORGONI B. – POZZI S. – GIANFAGNA G. (a cura di), *Etnografia dell'accoglienza. Rifugiati e richiedenti asilo a Ravenna*, CISU, Roma 2011, pp. 61-86.

VILLA M. (2018), *I nuovi irregolari in Italia*, Ispi on line, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/i-nuovi-irregolari-italia-21812> (consultato 28.12.2020).

VOX (OSSERVATORIO ITALIANO SUI DIRITTI) – ITSTIME (UNIVERSITÀ CATTOLICA MILANO) (2019), *La mappa dell'intolleranza 4.0*, Milano. <http://www.voxdiritti.it/la-nuova-mappa-dellintolleranza-4/> (consultato 28.12.2020).

ZANOTTI A. – TRAINA G., *Accoglienza non fa rima con emergenza. Migrazioni forzate e risposte del sistema nazionale e locale nella prospettiva dell'accoglienza diffusa*, in COLOMBO MADDALENA (a cura di), *Immigrazione e contesti locali. Annuario CIRMiB 2015*, Vita e Pensiero, Milano 2015, pp. 123-138.

Siti Web degli sportelli comunali e accreditati di Brescia e provincia

SPORTELLO RIFUGIATI VIA SAFFI

[https://www.comune.brescia.it/servizi/servizisociali/ServiziOfferti/servizistranieri/Pagine/SPORTELLO-RICHIEDENTI-ASILO-E-RIFUGIATI-\(VIA-SAFFI,-40-BS\).aspx](https://www.comune.brescia.it/servizi/servizisociali/ServiziOfferti/servizistranieri/Pagine/SPORTELLO-RICHIEDENTI-ASILO-E-RIFUGIATI-(VIA-SAFFI,-40-BS).aspx)

UFFICIO MIGRAZIONE E INCLUSIONE DEL COMUNE DI BRESCIA, SPORTELLO DI PIAZZALE REPUBBLICA <https://www.comune.brescia.it/servizi/servizisociali/ServiziOfferti/servizistranieri/Pagine/LavoroMigrazioneInclusioneSociale.aspx>

UFFICIO IMMIGRATI CGIL

[http://www.cgil.brescia.it/sito_cgil/public/interna.php?id=80&classic=\\$classic&sss=cgil](http://www.cgil.brescia.it/sito_cgil/public/interna.php?id=80&classic=$classic&sss=cgil)

UFFICIO STRANIERI UIL

<http://www.uilbrescia.it/servizi/ufficio-stranieri/>

SPORTELLO IMMIGRATI ANOLF - CISL

<https://www.cislbrescia.it/servizi/anolf/>

SPORTELLO ASSOCIAZIONE CENTRO MIGRANTI ONLUS

<https://www.diocesi.brescia.it/main/aree-pastorali/pastorale-per-la-mondialita/ufficio-per-i-migranti/associazione-centro-migranti>

ACLI SPORTELLO IMMIGRATI

<https://www.aclibresciane.it/attivita/nuovi-orari-per-patronato,-sportello-immigrati-e-colf-badanti>

MOVIMENTO CRISTIANO LAVORATORI - UNIONE PROVINCIALE DI BRESCIA

<https://www.mclbrescia.it/servizi/servizi-per-cittadini-stranieri/>



Traccia di intervista semi-strutturata a dirigenti degli enti gestori di centri di prima e seconda accoglienza

FASE 1: (1 minuto) Ringraziamento per la disponibilità a concedere l'intervista e spiegazione dello scopo dell'intervista

FASE 2: Intervista

Per iniziare vorrei che mi raccontasse qualcosa del suo lavoro: che ruolo ricopre, da quanto tempo lavora per questo ente gestore, quali sono le sue mansioni, ecc.

SEZ. 1 - L'ORGANIZZAZIONE, LA MISSION, I SERVIZI

Mi può parlare della storia della sua organizzazione (cooperativa, associazione, ecc.): quando è stata fondata, quali sono stati i passaggi più significativi e a quali eventi sono legati.

L'organizzazione oggi: qual è la mission? Da quanto tempo lavorate nell'accoglienza dei migranti e cosa vi ha portato a lavorare in questo settore?

Quanti e quali tipologie di centri gestite e quante persone sono accolte attualmente? Dove si trovano questi centri?

- N° complessivo delle strutture
- Prima/seconda accoglienza
- Strutture collettive e/o accoglienza diffusa
- N° e tipologia di beneficiari (solo uomini/donne, vittime di tratta, minori, famiglie, ecc.)
- Da cosa è dipesa la scelta del luogo in cui sorgono le strutture?

Quali servizi di accoglienza e di supporto ai migranti offrite?

Ci sono dei servizi minimi che siete tenuti a garantire?

- L'accoglienza: orientamento e accompagnamento ai servizi pubblici e al territorio; vitto (scelta del catering o autonomia); beni agli ospiti, pocket money
- Altri servizi: assistenza medica, supporto psicologico, mediazione, assistenza legale, assistenza scolastica (alfabetizzazione linguistica; scuola; corsi professionalizzanti), accompagnamento al lavoro
- I servizi realizzati in caso di vulnerabilità

Immaginando l'impostazione iniziale del servizio di accoglienza, quali sono stati i cambiamenti più significativi che sono intercorsi negli anni e quali le motivazioni?

Avete sviluppato dei progetti, ora terminati o in essere, volti a favorire l'autonomia dei beneficiari e la loro inclusione sociale? Quali aspetti ritiene positivi e quali sono state le criticità incontrate?

Oltre agli introiti provenienti dalle convenzioni, avete altre forme di finanziamento?

La necessità di avere altre forme di finanziamento da cosa è dipesa? (ritardi nei pagamenti, cifre non adeguate, decisione di fornire servizi aggiuntivi a quelli minimi)

– Obblighi amministrativi e di rendicontazione

SEZ. 2 - IL PERSONALE E LA FORMAZIONE

Quante persone sono impiegate e (più o meno) con quali professionalità (almeno le professionalità prevalenti)?

Vi avvalete di personale e/o consulenti esterni (legali, figure sanitarie, ecc.)?

Quali sono le competenze personali e professionali che privilegiate in fase di selezione del personale e come sono sviluppate/integrate durante il percorso professionale?

– Formazione/aggiornamento: è obbligatoria o facoltativa? Da chi e con che cadenza è tenuta?

– Supporto alle équipes con supervisioni singole e/o di gruppo

Come funzione operativa e direzione interagiscono? Qual è la qualità delle loro relazioni.

Eventuali problematiche e come le hanno gestite (se ne è a conoscenza)

SEZ. 3 - RETI RELAZIONALI

Quali sono gli attori principali con cui vi rapportate a livello istituzionale e in che modo?

Per lo svolgimento del vostro operato, avete rapporti con gli attori presenti sul territorio? (altri enti gestori, Terzo Settore, imprese, enti locali, cittadini, ecc.) Mi può raccontare in cosa consistono questi rapporti, magari facendo esempi?

Come sono cambiate queste relazioni? È possibile indicare dei momenti di svolta?

SEZ. 4 - L'IMPATTO DI ALCUNI AVVENIMENTI RECENTI

Quali significativi cambiamenti avete riscontrato in seguito all'entrata in

vigore della nuova normativa in tema di accoglienza e, in generale, all'inasprimento del clima nei confronti dei migranti? Che impatto hanno avuto sull'accoglienza ed i servizi ai migranti (economico, sociale, culturale)?

Avete avuto difficoltà ad adeguarvi al nuovo capitolato?

Ora che siamo giunti alla fine dell'intervista, vuole aggiungere qualcosa oppure ha qualche domanda da pormi?

Abbiamo terminato l'intervista. La ringraziamo per la sua preziosa collaborazione!

Traccia di intervista semi-strutturata a operatori degli enti gestori di centri di prima e seconda accoglienza (CAS, SPRAR, SIPROIMI)

FASE 1: (1 minuto) Ringraziamento per la disponibilità a concedere l'intervista e spiegazione dello scopo dell'intervista

FASE 2: Intervista

Per iniziare vorrei che mi raccontasse qualcosa del suo lavoro: che ruolo ricopre, da quanto tempo lavora per questo ente gestore e con che contratto [dipendente/ collaboratore, full/part time, determinato/indeterminato], quali sono le sue mansioni, ecc.

SEZ. 1 - IL PERSONALE E LA FORMAZIONE

Ora vorrei che approfondisse le caratteristiche dell'équipe nella quale lavora, valorizzandone le professionalità che ne fanno parte - siano esse risorse interne o esterne -, nonché i ruoli e le funzioni che la caratterizzano, anche in relazione al tipo e al numero di utenti accolti.

– Composizione équipe: specifici profili professionali richiesti in relazione al ruolo e multidisciplinarietà; n° minimo di operatori/n° beneficiari (è adeguato?)

– Mansioni in relazione al tipo di centro (CAS/SPRAR/SIPROIMI; struttura collettiva/appartamenti)

– Altre professionalità e mansioni (psicologo; mediatore; operatore legale); si tratta di collaboratori interni o esterni; eventuali volontari

Com'è organizzata l'équipe nello svolgimento dei suoi compiti?

– Presidio e turni

– Persone minime presenti contemporaneamente

– Riunioni

– Rapporti gerarchici e orizzontali

– Secondo la sua esperienza, quali sono le competenze personali e professionali che ritiene indispensabili per lavorare a contatto con i richiedenti asilo?

– Competenze équipe

Le specificità (capacità, competenze, interessi) di ciascun operatore sono prese in considerazione nelle mansioni attribuite?

Eventuali lacune e mancanza di una figura professionale specifica (è sempre stato così?)

Come queste competenze sono sviluppate/integrate durante il percorso professionale di un operatore?

- Formazione e aggiornamento
- Supervisioni

SEZ. 2 - STRUTTURA E IDONEITÀ DEGLI SPAZI

In quanti e quali tipologie di centri lavora e quante persone vi sono accolte attualmente? Dove si trovano questi centri?

- N° complessivo delle strutture
- Prima/seconda accoglienza
- Strutture collettive e/o accoglienza diffusa
- N° e tipologia di beneficiari (solo uomini/donne, vittime di tratta, minori, famiglie, ecc.)
- I centri sono al massimo della loro capienza?

Mi potrebbe descrivere il contesto nel quale sorgono le strutture di accoglienza e come è organizzata la logistica per la loro gestione.

- Luogo centrale/periferico
- Vicinanza/distanza dei servizi dalle strutture
- Tempi e mezzi per gli spostamenti
- Gli operatori si spostano o sono fissi in una struttura?

Rispetto a quanto previsto da capitolato, ritiene che gli spazi e l'organizzazione delle strutture da voi gestite siano adeguate? Quali aspetti ritiene potenzialmente migliorabili?

- Abitabilità e adeguatezza degli spazi (per beneficiari ed équipe)
- Sicurezza degli spazi (manutenzione caldaia e estintori)
- Accessibilità degli spazi
- Forniture

Vengono effettuati dei controlli per verificare l'adeguamento della struttura al capitolato?

SEZ. 3 - L'ORGANIZZAZIONE DELL'ACCOGLIENZA E I SERVIZI OFFERTI

Quali servizi di accoglienza e di supporto ai migranti offrite?

Ci sono dei servizi minimi che siete tenuti a garantire?

- L'accoglienza: orientamento e accompagnamento ai servizi pubblici e al territorio; vitto (scelta del catering o autonomia); beni agli ospiti, pocket money
- Altri servizi: assistenza medica, supporto psicologico, mediazione,

assistenza legale, assistenza scolastica (alfabetizzazione linguistica; scuola; corsi professionalizzanti), accompagnamento al lavoro

– I servizi realizzati in caso di vulnerabilità

Quali sono gli adempimenti amministrativi ai quali vi dovete attenere per ottenere/ mantenere i finanziamenti governativi?

- Monitoraggio consegna beni
- Registro presenze
- Acquisto alimenti o catering
- Altro

Da quando lei opera all'interno dell'organizzazione, ci sono stati dei significativi cambiamenti nella gestione e nell'erogazione dei servizi di accoglienza? Quali e per quali motivi?

Quali sono le regole, formali e informali, che incorniciano i rapporti all'interno del vostro SIPROIMI/CAS?

– Beneficiari-équipe: doveri e obblighi (contratto di accoglienza); ruoli e compiti; rapporti collaborativi o schieramenti, rapporti privilegiati

– All'interno del gruppo dei beneficiari: ruoli e compiti; esistenza di sottogruppi, isolamento; rapporti di forza o collaborazioni

Potrebbe raccontarmi un episodio critico che vede coinvolti uno o più beneficiari? Come siete intervenuti?

Quali sono le situazioni a cui le persone che accogliete fanno più fatica ad adattarsi?

Cosa succede se non rispettano il regolamento?

Quando avviene la revoca dell'accoglienza? Chi la stabilisce?

Avete definito o esiste una procedura per la chiusura delle misure di accoglienza?

Qualora un beneficiario non avesse più diritto all'accoglienza, dopo quanto tempo è obbligato ad uscire?

Se avete concesso delle proroghe alla permanenza nel centro, con quali criteri lo avete fatto e qual è la procedura che avete seguito?

Ad oggi, quante uscite ritiene di successo e quante no? Mi può spiegare?

Aspetti positivi e aree di miglioramento nell'assistenza/accompagnamento dei beneficiari

SEZ. 4 - RETI RELAZIONALI

Quali sono gli attori principali con cui vi rapportate a livello istituzionale e in che modo?

Per lo svolgimento del vostro operato, avete rapporti con gli attori pre-

senti sul territorio? (altri enti gestori, Terzo Settore, imprese, enti locali, cittadini, ecc.) Mi può raccontare in cosa consistono questi rapporti, magari facendo esempi?

Come sono cambiate queste relazioni? È possibile indicare dei momenti di svolta?

SEZ. 5 – IMPATTI DEGLI AVVENIMENTI RECENTI

Significativi cambiamenti avete riscontrato in seguito all'entrata in vigore della nuova normativa in tema di accoglienza e, in generale, all'inasprimento del clima nei confronti dei migranti? Che impatto hanno avuto sull'accoglienza ed i servizi ai migranti (economico, sociale, culturale)?

Avete avuto difficoltà ad adeguarvi al nuovo capitolato?

Riuscirebbe ad indicarmi quali, secondo lei, sono i vostri punti di forza e quali i margini di miglioramento nella gestione dell'accoglienza?

Ora che siamo giunti alla fine dell'intervista, vuole aggiungere qualcosa oppure ha qualche domanda da pormi?

Abbiamo terminato l'intervista. La ringraziamo per la sua preziosa collaborazione!

Traccia di intervista semi-strutturata a beneficiari di servizi di prima e seconda accoglienza (richiedenti e titolari di protezione internazionale)¹

FASE 1: (1 minuto) Ringraziamento per la disponibilità a concedere l'intervista e spiegazione dello scopo dell'intervista

FASE 2: Intervista

Per iniziare vorrei che mi raccontassi qualcosa di te: quanti anni hai, da dove vieni, cosa facevi prima di arrivare in Italia, da quanto tempo sei in Italia (sei qui da solo/a?), se hai un documento, cosa fai nella vita e dove abiti: registrare età, sesso, provenienza, status giuridico attuale, da quanto in Italia e se prima dell'arrivo conosceva già qualcuno/è accompagnato/a, background e cosa faceva prima dell'arrivo in Italia, attuale situazione lavorativa/abitativa.

SEZ. 1 - L'ORGANIZZAZIONE DELL'ACCOGLIENZA E I SERVIZI OFFERTI

Ora ti chiedo di raccontarmi il tuo percorso di accoglienza: quali sono state le tappe principali? Quanto è durato? In che cosa è stato utile e in cosa no?

- durata del percorso,
- eventuali proroghe,
- tipologia di centri in cui è stato/è accolto,
- iter legale: supporto, comprensione,
- stato emotivo per l'attesa dell'esito della commissione e/o tribunale,
- supporto nella conoscenza del territorio, nella ricerca del lavoro e/o nello studio, altri supporti (ex. Psicologico, supporto economico, supporto mediatori)

Potresti raccontarmi la tua giornata nel centro/i?

- n. operatori presenti,

¹ Per precisa scelta metodologica, il registro linguistico adottato per le interviste ai beneficiari è quello amicale-informale ('tu') piuttosto che quello istituzionale-formale ('Lei'); già in sede di pre-test si è verificato che alcuni degli intervistati possedevano poca dimestichezza con il Lei, e chiedevano di ripetere la domanda semplificandone la forma. Inoltre il 'tu' coincide con il registro adottato per lo più nelle relazioni con gli operatori dei CAS/SPRAR.

- attività giornaliere, sia interne che esterne al centro (pulizie, spesa, volontariato...), avrebbe voluto fare altro?
- corsi (italiano, professionalizzanti, scuola media/superiore), quanto sono/sono stati importanti?
- lavoro e ricerca del lavoro,
- tempo libero,
- regole nella casa: quale è la più complicata da seguire o incomprensibile?

Come hai vissuto l'emergenza Covid-19? Ti hanno spiegato la situazione, chi ti ha parlato di questo? Cosa hai capito? Come passavi le giornate?

SEZ. 2 - SPAZI E LORO ADEGUATEZZA

Ti chiedo di descrivermi il centro/i e come siete/eravate organizzati al suo interno e il paese/i in cui si trova/no.

- n. di beneficiari nel centro ed etnie presenti,
- caratteristiche e adeguatezza degli spazi (qualità e capienza, servizi sufficienti),
- vicinanza/lontananza dai servizi + centrale/periferico, spostamenti]

SEZ. 3 - RETI RELAZIONALI

Ti sei sentito accolto dagli altri beneficiari?

- tipologia e qualità delle relazioni interne/esterne al centro,
- legami significativi,
- contesto e grado di integrazione,
- eventuali conflitti emersi

Ti sei sentito accolto dagli operatori? Dal personale dei servizi?

- tipologia e qualità delle relazioni interne/esterne al centro,
- legami significativi,
- contesto e grado di integrazione,
- eventuali conflitti emersi

Ti sei sentito accolto dal paese (comunità locale), o più in generale dagli italiani?

- tipologia e qualità delle relazioni interne/esterne al centro,
- legami significativi,
- contesto e grado di integrazione,
- eventuali conflitti emersi

SEZ. 4 - ASPETTI POSITIVI E NEGATIVI DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

Come valuti il percorso nei centri di accoglienza? Cambieresti qualcosa? Ci sono stati dei cambiamenti significativi nel corso del tempo?

– eventuali accenni all’impatto della L. 132, eventi accaduti dopo il 2018

Come ti senti ora? Sei soddisfatto di come la tua vita sta procedendo? Era così che volevi che andasse?

(SE USCITO) Raccontami la tua uscita dal centro. Quando? Come? Dove? Perché? Con chi? Quali sono state le difficoltà che hai trovato una volta uscito?

Cosa ti manca e cosa non ti manca del centro? Cosa ti ha dato/cosa è mancato?

Abbiamo terminato l’intervista. La ringraziamo per la sua preziosa collaborazione!

GLOSSARIO MINIMO

- CAS** *Centro di accoglienza straordinaria*
Nato come misura ‘straordinaria’ per sopperire alla mancanza di posti nelle strutture ordinarie di accoglienza quando gli arrivi dei richiedenti erano massicci, costituisce oggi il primo livello di accoglienza. La permanenza in questi centri dovrebbe essere limitata al tempo necessario per lo smistamento nelle strutture della seconda accoglienza, con accesso oggi ridimensionato. Tali strutture sono attivate dalle prefetture e gestite dalle cooperative, associazioni e strutture alberghiere che si aggiudicano l’appalto pubblico.
- SAI** Istituito con l. 173/2020, il nuovo Sistema di Accoglienza e Integrazione sostituisce il SIPROIMI, ampliandone le maglie. Infatti, la nuova norma prevede l’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale oltre che dei titolari di protezione, dei minori stranieri non accompagnati, nonché degli stranieri in prosieguo amministrativo affidati ai servizi sociali, al compimento della maggiore età. Possono essere accolti, inoltre, i titolari dei permessi di soggiorno per protezione speciale, per casi speciali (umanitari in regime transitorio, titolari di protezione sociale, vittime di violenza domestica, vittime di sfruttamento lavorativo), le vittime di calamità, i migranti cui è riconosciuto particolare valore civile, i titolari di permesso di soggiorno per cure mediche. Nell’ambito del Sistema sono previsti due livelli di servizi di accoglienza; al primo livello accedono i richiedenti protezione internazionale e al secondo livello, finalizzato all’integrazione, accedono tutte le altre categorie sopra elencate. (Fonte: retesai.it)
- SPRAR** *Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati*
Costituiva il sistema di seconda accoglienza, gestito dagli enti locali in rete con le realtà del terzo settore. Uti-

lizzava il Fondo nazionale per le politiche e i servizi d'asilo per i progetti di integrazione di richiedenti e titolari di protezione internazionale. È stato modificato dal Decreto Sicurezza in SIPROIMI.

SIPROIMI *Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati*

Ex SPRAR. Costituisce attualmente il sistema di seconda accoglienza e integrazione, a cui non possono più accedere i richiedenti fino a completamento della procedura della richiesta di protezione e ottenimento del permesso di soggiorno (a seguito del riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria). Utilizza ancora il Fondo nazionale per le politiche e i servizi d'asilo.

**DECRETO
SICUREZZA**

Decreto "Sicurezza e immigrazione"
Anche detto "Decreto Salvini" o Decreto Legislativo 113/2018, è stato convertito in Legge n. 132 il 1° dicembre 2018, comportando cambiamenti in materia di immigrazione e accoglienza, tra cui l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

ABSTRACTS

The reasons behind the research: quality of migrant reception, commitment of municipalities and the civil society's 'push' (Silvia Bianchi, Clemente Elia, Marco Fenaroli, Antonio Trebeschi, Agostino Zanotti and Rete Restiamo umani)

The chapter shows the origin and the current *modus operandi* of the Brescia SPRAR co-ordination network within the social, political and cultural frame of the Italian reception system and anticipates some of the research aims. It includes four paragraphs. § 1 shows how the main actors over the last 20 years have been requested to adapt to the constant changes in the migratory policies. Between 2018 and 2021 the rules changed deeply, and two opposite models of reception have been implemented, creating stress on the system. The last configuration (according to Law n. 173/2021), together with restoring the basic inclusion principles, opens an ultimate question: will the next reception policy be the result of a clear (and rational) confrontation between different options and models, or will it mirror once again only the ideological position of one or other government? In § 2 the well-organised network established in Brescia among a group of institutions, municipalities and associations, that managed the reception centres for asylum seekers, is designed. It aims to: widespread the 'culture of receiving', support the Home Affair local Office during the re-location of asylum seekers among the villages and cities, develop sensibilization campaigns for residents, and train both social workers and volunteers at a local level. All these activities aim at improving the customization of the reception, so to lead migrants towards a better personal self-efficacy and facilitate their job and social insertion. § 3 highlights the role played by Municipalities within the asylum seekers and refugees reception system: according to the Officer for Social Security of the Brescia Council's view, over the last 20 years the national policy opted for an emergency, top-down approach, which is ineffective to overcome problems created by the newcomers, but rather stresses the pre-existing and new social inequalities, and exacerbates the anti-immigrant public opinion. The duty of hospitality, that falls mainly on the shoulders of municipalities, entails the whole social body, and it should be not offloaded on individuals (and their 'good will'), rather we need of true national (and non-nationalistic) reception policies. § 4 reports the thought of the volunteers of *Restiamo umani* network, which is working since 2019 in the sensibilization of residents about

the needs of asylum seekers and migrant people. The strong civic engagement of residents pushed the Brescia SPRAR co-ordination network towards the implementation of a field study, in order to understand: costs of the worsening of reception's conditions caused by the Law 132/2018 for beneficiaries, management agencies and the local community; positive examples of refugees' integration thanks to good reception practices, and the true social capital surrounding the local reception system.

Missing citizens: effects of migratory and receiving policies on the idea of democratic citizenship (Maddalena Colombo)

The study on the receiving system in Brescia represents an interesting case study, useful to understand how the general mandate of receiving, protect and integrate the extra-Ue citizens has been implemented at a local level. This chapter shows the most crucial steps of the migratory and receiving law and policy in Italy during the 1998-2021 period. It argues that the lack of an organic migratory policy nurtures the negative social perception of migrant people, especially of those who cross the Italian borders illegally and then are seen as a burden for the protection and care national system. As a matter of fact, this makes them as 'missing citizens'. But three points, raised by the enquiry carried out in Brescia, can lead to a positive perspective; it seems possible to apply the 'citizenship values' also to refugees and asylum seekers (often suspended due to their temporary status) by: cultivating a fair information about them; taking care of the unavoidable conflict between expectations and real chances for them; and managing the relationships with them by exerting their agency.

The state of art of the reception system in Brescia for asylum seekers and refugees: statistical trends and the work done by the support offices (Francesca Pozzi)

This chapter examines the impacts that the law n. 132 /2018 had on the asylum seekers and refugee reception system for the 2017-2019 period in the province of Brescia, using a two-fold approach. First it provides a statistical analysis on asylum requests and the data related to the reception system (using data from the Ministry of Home Affairs, central and local branches and the local coordination office of reception centres – SPRAR-SIPROIMI) and, where available, for early 2020 (covering also the first wave of the Covid-19 pandemic). The second part of the chapter examines the results of interviews conducted with personnel of the information, administrative and legal support offices in Brescia (8 units). The desk staff, who hardly managed paperwork for foreign citizens on a daily basis, could provide insights on the changes that asylum seekers and refugees, as well as the entire support system, faced since the law came into force: a general cut of public resources to help migrant people in their regularization paths and an increasing space for non-legal, informal activity (carried out by private agencies) to help the people more in need, that risks to compromise the efficiency of the entire reception system.

Direct and indirect effects of law N° 132/2018 on the local reception system: a survey by the managing organizations (Debora Ambrosi and Silvia Beatrice Brocchi)

The qualitative survey carried out with semi-structured interviews, that involved 12 managing organizations in the province of Brescia, investigates how the reception structures have changed following the Law 132/2018 in both numerical-spatial and organizational terms, as well as the relational networks (institutional and otherwise) and the civil society. The drastic reduction of economic resources devoted to refugees and, consequently, of services provided and of adequately trained personnel, especially in the temporary accommodation centres, has favoured the operability of large collective centres rather than the shorter and less structured managing organizations. The risk is a centralization of power and a consequent definition of operating standards in a few hands. Otherwise, the research shows the capacity and desire of the civil community and local institutions in Brescia to counter an approach that seems excessively emergency and not integrative of asylum seekers and refugees, through a type of 'supportive-informal' reception based on the person and his or her networks, in a restorative and integrative perspective.

Life stories within the local reception system in Brescia: an enquiry from the point of view of beneficiaries (Debora Ambrosi and Silvia Beatrice Brocchi)

The qualitative field research gathered opinions and accounts from immigrants that were applicants and holders of international protection, beneficiaries and former beneficiaries of the Brescia reception system. The 13 interviewees (with different gender, background and origin) reported very different experiences in Italy and within the reception system, depending on their status: asylum seekers were more frequently stigmatized and limited in their possibilities of movement or agency during the regularization process, as they are not holding the same rights than the protection entitled ones. Experiences of reception were also very different in CAS or SIPROIMI centres: despite the former were merely survival places, the latter proved to be able to work *with* and *on* the single case, to enhance his or her potential and return to him/her dignity and responsibility to start a new life in Italy. On the whole, the investigation confirms the institutionalizing, segregating and emergency nature of the system itself, as well as the risk of a welfare approach that only puts restrictions on the exercise of the agency power by the host people, which have been exacerbated by the 2018 Security Decree.

Recommendations: towards an active citizenship of asylum seekers and refugees
(Agostino Zanotti and Silvia Bianchi)

The chapter develops 7 issues, drawn from the last meeting of the EuropAsilo network (15th of April, 2021), addressing the priorities to take in account to improve the protection and care system for asylum seekers and refugees and to create more relationships between migrant people and local residents: 1) organic national receiving and integrating system; 2) multilevel governance of the public protection system; 3) subsidiarity and devolution of local reception to Third Sector organizations; 4) local multi-disciplinary teams for supporting the community; 5) evaluation of the quality, social impact and administrative efficiency for the reception system; 6) overcoming the 'extra-ordinary' type of reception – CAS; 7) creating a new national agency for the asylum rights and a repository of all protection organizations.

AUTHORS

DEBORA AMBROSI

She holds a Master degree in Sociology and Social Research at the University of Trento. At Università Cattolica of Brescia, she collaborates with LaRIS since 2017 and with CIRMiB since 2018. Within the FAMI Project (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione) *Benvenuti cittadini italiani: i nostri diritti, i nostri doveri* (2018-19) she was classroom tutor for the training activity and developed a field enquiry on a sample of applicants for Italian citizenship. She worked with a 6-month fellowship at University of Padua (FISPPA Department) within the project: Congregations Studies and the religious diversity in Italy. Last publications: *Citizenship between aspirations and responsibility: who are the 'new Italians'?* (in CIRMiB MigraREport 2019); *The religious minorities in the Brescia area: what they think about religious pluralism and the legal status of minorities* (with M. Mignardi, in CIRMiB MigraREport 2021). Since 2021 she works at the Registry Office of the Municipality of Brescia.

SILVIA BIANCHI

She holds a degree in Philosophy at the Università Statale in Milan. Since 2004 he has been working at the Migration and Inclusion Office of the Municipality of Brescia. Member of the Observatory on Migration and Social Inclusion of the Municipality of Brescia, established in 2015. She deals with applicants for international protection, victims of trafficking and integration projects on the territory, in particular related to migrant women. She has carried out qualitative research on migration in Lombardy for the ISMU Foundation and the SDA Bocconi.

SILVIA BEATRICE BROCCHI

After a Master's degree in Emergency Governance at the University of Verona, she graduated in Intercultural Skills at the Università Cattolica del Sacro Cuore of Milan and worked as a legal operator in asylum seekers reception centers until 2019. She has cultivated her interest in the immigration field with research activities, starting her collaboration with CIRMiB in 2019. Having completed a professional specialization course in Community Development Technics and Methods, she currently works as a freelancer with Metodi srl dealing with proposal design, monitoring and evaluation of social projects as well as social researching and training. At the same time, she's employed in a consortium of cooperatives as fundraiser and junior project manager.

MADDALENA COLOMBO

Full Professor in Sociology of Cultural and Communicative Processes; she teaches Sociology of Education, Sociology of Educational Policy and Sociology of Inequalities and Differences at the Faculty of Education, Università Cattolica del Sacro Cuore in Milan and Brescia (Italy), where she manages the professional training course for “European Intermediators for Interculturalism”. Since 2013 she is the Director of the CIRMiB and the LaRIS (Laboratory of Research and Intervention on Society) in Brescia. She is a member of the Scientific Board of several journals in Italy. She co-ordinates the AIS-Education section. Since 2014, she co-ordinates the *CIRMiB Yearbook / MigraREport* on foreign population in Brescia and its local impacts. She wrote more than 180 texts on the school system, socialization processes, and migration issues. Last publications on the topic: *Religious diversity and school integration* («Studi di sociologia», 2, 2019, with M. Santagati and G. Argentin); *La formazione dei rifugiati e dei minori stranieri non accompagnati: una realtà necessaria* (with F. Scardigno, Milano, 2019; *Intercultural Issues and Concepts: A Multidisciplinary Glossary* (with G. Gilardoni, Bruxelles, 2021).

CLEMENTE ELIA

Trade union operator of the Immigration Department of the CGIL Lombardia, he has been the contact person of the desk aimed at refugees and applicants for international protection of the CGIL of Brescia since the late 90s. After a long experience in the management of a First Reception Center, he began to follow the issues of the reception of asylum seekers since the North-Africa emergency of 2011. He has been dealing with ethno-racial discrimination since 2009.

MARCO FENAROLI

Councillor for social services and inclusion of the Municipality of Brescia. Since 2013 he has represented the Municipality in Casa della Memoria and in Consulta per la Pace e la Cooperazione. Political and trade union activist since the late sixties, he was elected city council member (from 1975 to 1984) and was an official of the PCI; he held positions in the CGIL Brescia (of which he was general secretary from 2007 to 2010) and was President of the ANPI (National Association of Partisans of Italy) in Brescia.

FRANCESCA POZZI

She holds a degree in Environmental Sciences at the Università Statale in Milan. She worked at universities in the United States (Columbia University, New York) and Italy (Università Cattolica, Brescia) and researched at FAO (United Nations Food and Agriculture Organization) in Rome. Her main expertise had been in the use of geographic information systems, spatial analysis and geostatistical techniques to examine the relations between environmental and socio-economic factors in different settings (i.e. urban areas in the United States and Italy; poverty mapping in developing countries, and in particular in the Horn of Africa). Since 2016 she has been teaching Italian as a second language to adult immigrants and refugees. In 2019 she obtained a Master degree in Teaching Italian as a Foreign/Second Language. Since 2018 she has been in charge of the statistical report of the foreign population for CIRMiB MigraREport.

RETE RESTIAMO UMANI

The Restiamo Umani network of Brescia was born on August 24 2018, during the kidnapping of migrant people rescued in the Mediterranean Sea by the ship 'Diciotti', when weekly picket lines were organized in the streets of Brescia to denounce migration policies, discrimination and the lack of citizenship rights for foreigners and new Italians. The members of the network call themselves citizens resistant to racism and fascism. They are inspired by the fundamental principles of the Italian Constitution, which recognizes equal social dignity without distinction of sex, race, language, religion and political opinions, personal and social conditions. They think that a fairer and more just world without borders or conflicts is possible; and they set out to build a new, welcoming, supportive community, where inviolable rights (work, education, environment, health and freedom) are guaranteed to all.

ANTONIO TREBESCHI

He has a degree in Engineering and a Ph.D. in Geodetic and Topographic Sciences. Contact person for the Local Authorities of the SPRAR Coordination of the province of Brescia and member of the Provincial Coordination of Local Authorities for Peace and International Cooperation of Brescia. Since 2011 he has been Mayor of the Municipality of Collebeato, which today manages the SPRAR-SAI project "New neighbors" and is active in the protection of the territory (national award "City for Green" 2018) and in the promotion of an inclusive culture and attentive to all forms of fragility. Last publications on the topic: *L'umanità dei numeri: spunti e riflessioni per un'accoglienza qualificata* («Città e dintorni», 122/2017) and *Il Decreto sicurezza visto da un sindaco* («Missione Oggi», 2/2019).

AGOSTINO ZANOTTI

He was founder, president and director of the ADL Association in Zavidovici Impresa Sociale Onlus, where he coordinates numerous national and international projects for applicants and holders of international protection. Since 1992 he has been active in European networks against weapons and in support of the rights of asylum seekers; he was one of the founders of EuropaAsilo He is Promoter of the Autumn School of Sociology of Migration in Brescia, in collaboration with the Medi Center of Genoa He is Speaker at several local and national conferences on the themes of asylum and social justice. He is currently Councillor for Culture, Environment and Civil Protection of the Municipality of Roncadelle and vice-president of the Provincial Coordination of Local Authorities for Peace and International Cooperation of Brescia. He published in the Anuario CIRMiB: *Accoglienza non fa rima con emergenza* (with G. Traina, 2015); *Il sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati a Brescia e provincia nel triennio 2014-2016* (with C. Cavagnini and M. Zanetta, 2017). Other publication: *In Transit. In Seeing the City Anew: Designing for Refugee Integration* (BUDDLlab London 8, 2016).



Tre personaggi in cerca di poesia

di *Franco Rinaldi**

Il mondo si muove, ma non sempre verso dove è previsto. Le persone si muovono, e non sempre verso la meta prefissata. C'è poesia in tutto questo?

Come artista sono convinto che le arti non possano salvare il mondo, ma sono altrettanto convinto che possano migliorarlo.

In quest'opera, i personaggi si affacciano timorosi, eppure immersi nella poesia che riempie lo spazio bianco. Ne sono avvolti e sembrano non esserne coscienti, come a chiedere a tutti noi, ai viventi di ogni specie, e forse ai poeti in particolare, di narrare il mondo per loro.

Il vuoto può contenere il grande spazio dell'anima, con tutti i timori e gli interrogativi che questa reca con sé. Le costruzioni geometriche sono forme che proteggono non soltanto le figure, ma anche le loro paure: sono un riparo che noi stessi costruiamo per non abbandonarci alla verità della poesia.

I poeti sanno, ci indicano ... ma sta a noi avere il coraggio di vedere il grande universo che l'arte ci mostra. Un universo che ci unisce, ci amalgama in un'unica ricerca della bellezza, se solo la sappiamo vedere, e che ci dona il suo abbraccio fraterno.

Chi sarà davvero in grado di 'vedere'? Colui che si cela dietro/dentro le gabbie o colui che guarda oltre il vuoto, l'immenso, il conosciuto?

* Autore dell'immagine di copertina. Lavora nel campo dell'arte e della grafica d'arte dal 1980, con una particolare attenzione al mondo onirico e alla mitologia antica classica.



La collana *Quaderni CIRMiB Inside Migration*

Nasce dall'esperienza ventennale del CIRMiB, il Centro di Iniziative e Ricerche sulle Migrazioni di Brescia (già Osservatorio Provinciale sull'Immigrazione) dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, che si occupa di indagare il fenomeno migratorio e le sue implicazioni nei contesti locali. Il CIRMiB nasce nel 1998 su iniziativa di alcuni docenti dell'Università Cattolica di Brescia dell'area socio-antropologica; nel 2006 il Centro assume la denominazione attuale e nel 2012 rinnova il proprio statuto. Dal 2008 pubblica l'*Annuario CIRMiB Immigrazione e contesti locali*, che dal 2018 è diventato il *CIRMiB MigraREport*.

Consapevoli che le migrazioni caratterizzano tutte le epoche storiche, consideriamo la mobilità un fondamentale diritto umano, una leva di sviluppo socio-economico e un valore aggiunto dal punto di vista culturale. Tuttavia, in una società globalizzata e iperconnessa, dove la digitalizzazione e la scomparsa di molte barriere fisiche portano a una iper-mobilità, le migrazioni rappresentano anche un emblema dei rischi e delle potenzialità connesse con il mutamento sociale. I fondamenti del vivere comune sembrano messi in discussione dai flussi migratori e le istituzioni non paiono in grado di governarli efficacemente. Le persone che intraprendono una migrazione, vivono esperienze dirimpenti che sfuggono alla pianificazione sociale, fino a condurre a esiti di integrazione imprevisti. Per chi e in quali condizioni si produce l'inserimento nelle società di accoglienza? A quali costi e con che perdite? Di fronte alle paure che agitano il mondo occidentale nella sua crisi, alle perduranti conflittualità e disuguaglianze, oggi alle scienze umane e sociali spetta il compito di dimostrare come i migranti possano apportare un contributo allo sviluppo umano globale.

Gli studi e le ricerche ospitati nella collana *Inside Migration* si pongono l'obiettivo di facilitare una comprensione dei processi migratori, per far riflettere sul presente e sul futuro delle società multiculturali. Leggere dentro le migrazioni significa non solo seguire le tradizioni teoriche ed empiriche più consolidate ma anche sviluppare nuovi metodi e approcci nella ricerca sul campo. La collana ospita volumi di sociologia e altre discipline politico-sociali ed umanistiche. Temi specifici riguardano ad esempio: diversità, differenze e disuguaglianze; mutamento culturale e interculturalità; relazioni tra residenti e immigrati; processi di integrazione sociale, lavorativa, scolastica, politica, ecc.; strutture familiari e reti sociali; rappresentazioni sociali del fenomeno migratorio; politiche migratorie su scala locale, regionale, globale; *governance* dei flussi migratori e dinamiche economiche, cittadinanza e partecipazione civica, plurilinguismo e incontro tra religioni, transnazionalismo e cooperazione internazionale, ed altri.



Book Series *Issues CIRMiB Inside Migration*

Issues CIRMiB Inside Migration is the result of a 20-year research activity conducted by the CIRMiB (Centre of Initiatives and Research On Migration - Brescia) at the Università Cattolica del Sacro Cuore in Brescia UCSC (Italy), focusing on the phenomenon of migration and its impacts on local contexts. The Centre CIRMiB was founded in 1998 by some professors in Sociology and Cultural Anthropology; in 2006 it took the current denomination and was established in 2012 by the Rector as a research centre at UCSC. Since 2008 CIRMiB publishes the yearbook: *Annuario CIRMiB Migrations and local contexts*, that in 2018 received the new title: *CIRMiB MigraREport*.

Given that migrations are as old as human history, we consider the free mobility of people one of the most important human rights and a great driver of socio-economic progress and cultural enrichment. However, in a fast changing and hyperconnected society, migration can also represent the risk of social transformation in terms of disruption of the norm and serious changes in the way of thinking, lifestyle and beliefs. In addition to that, the governance of immigration flows doesn't seem to be really effective. Migrant people experience lots of changes in their lives and different kinds of feelings. The way in which migrants rethink their identities, beliefs and lifestyles is unpredictable and can lead to different integration forms or isolation in the host society. Does migration imply a loss or a benefit? For whom and in which way? Social sciences must find an answer to these questions. They must be able to demonstrate how immigrants change society for the better.

Books, research papers and theoretical studies collected in this book series aim to provide a deeper and better understanding of the phenomenon of migration and of multicultural society. Reading *Inside Migration* means not only following consolidated interpretive traditions but also to develop new research approaches and methods. In the series different contributions are collected on migration in the field of sociology, socio-political and human sciences, addressed to the university students, professors, policy makers, administrators and general audience. Specific topics are the following: diversity, differences and inequality; cultural transformation and interculturality; interaction between the natives and the immigrants; social – economic – political – educational integration; migration impacts on family life; social perception of the phenomenon of migration; migration policies; governance of migration flows, citizenship and civic participation, plurilingualism and inter-religious dialogue, transnationalism and international cooperation, and others.

Finito di stampare
nel mese di ottobre 2021
da Litografia Solari
Peschiera Borromeo (Milano)