

EMERGENZA PROFUGHI: QUALE ACCOGLIENZA?

Francesco Di Ciò
Sergio Pasquinelli

Questo numero raccoglie i materiali e gli interventi presentati a Milano il 3 dicembre scorso nell'ambito del seminario di Welforum "Emergenza profughi", organizzato dall'Istituto per la ricerca sociale in collaborazione con CeSPI e Comune di Milano. Il seminario ha visto la partecipazione di numerosi testimoni impegnati oggi nella gestione di questo complesso fenomeno: rappresentanti del governo, di alcune Regioni, di grandi Comuni e del Terzo settore, si sono confrontati sulle maggiori criticità del nostro sistema di accoglienza, individuando e condividendo gli orientamenti e le priorità da sostenere oggi per gestire questo complesso sistema di interventi. I materiali qui raccolti ruotano attorno a un binomio chiave: come superare questa emergenza infinita e come attrezzarsi invece per costruire integrazione.

Gli interventi presentati nel corso del seminario ci hanno da subito aiutato a dare senso alla parola "emergenza",¹ descrivendo e ridimensionando il fenomeno attraverso dati sui flussi e sulle rotte maggiormente tracciate in questi ultimi mesi; abbiamo potuto comprendere quanto questo fenomeno sia, di fatto, ormai stabile ma al contempo oscillante. Nel 2015 in Europa sono arrivati 1.049.716 migranti, quasi tutti attraverso il Mediterraneo: la Grecia ha accolto l'84% del totale degli arrivi via mare, mentre l'Italia è il secondo paese in Europa con 153.052 migranti arrivati via mare, che equivalgono al 15% degli arrivi in Europa. La Sicilia resta ancora la regione maggiormente interessata dagli approdi, anche se altre regioni come Calabria, Puglia, e Lombardia sono sempre più coinvolte nei processi di accoglienza.

1 In particolare si veda l'intervento di Petra Mezzetti, "I percorsi e i flussi, al presente e in prospettiva".

I FLUSSI MIGRATORI

Dal punto di vista delle provenienze le prime nazionalità sono quelle dei paesi in guerra: Eritrea, Somalia, Nigeria, Sudan e Siria; popolazioni in fuga composte oggi da una forte percentuale di minori non accompagnati. I dati presentati ci hanno aiutato a comprendere che, nonostante il clima di emergenza, in Italia nell'ultimo anno c'è stata una tendenziale diminuzione degli arrivi.

Quali sono i bisogni e le domande di chi arriva o passa per il nostro paese? Tutti gli immigrati, e soprattutto i profughi, cercano una cosa: un punto per ripartire, un luogo e un tempo dove ricostruire il proprio futuro. La realtà è che oggi in Italia questo "punto di ripartenza" è circondato da grande incertezza. Per almeno tre motivi: per i tempi della burocrazia e delle

procedure per ottenere asilo; per le caratteristiche di ondate migratorie in cui si mescolano profughi in senso stretto con migranti economici e per le caratteristiche del nostro sistema di accoglienza, poco orientato a offrire “servizi”, a costruire progetti sulle persone, a chiedere impegni e il loro rispetto, a garantire diritti e il rispetto di doveri.

Il risultato, dopo due anni e oltre di galleggiamento in un limbo giuridico di incertezza (perché tanto dura l’iter giuridico dei richiedenti asilo in Italia), è che l’integrazione nella società ognuno rischia di farsela da solo. È l’integrazione “fai da te”: con un facile richiamo nei mercati irregolari, quando non nello sfruttamento vero e proprio. L’accoglienza dei migranti, quella ufficiale, istituzionale, si basa oggi in Italia su un sistema ampiamente orientato a fornire risposte emergenziali. Questo sistema, anche se è cresciuto negli anni, presenta ancora forti criticità.

IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

Per rifugiati e richiedenti asilo esiste una rete di accoglienza, gli SPRAR, che è cresciuta come capienza, fino a raggiungere i 20.000 posti nel 2015: una cifra palesemente inadeguata e un insieme di centri che vanno rafforzati. Ma l’esito delle domande di asilo ci dicono una cosa molto chiara: la maggior parte dei migranti lo è per motivi umanitari o economici che non riguardano l’asilo politico. Tutti richiedono asilo politico perché questo è ciò che possono fare, ma si rivela una richiesta impropria in due casi su tre. Si alimentano così sul medio periodo frustrazione e clandestinità.

Come superare l’emergenza/straordinarietà per andare verso un sistema strutturalmente dotato di risposte adeguate? Che cosa possiamo fare per creare una filiera virtuosa che tenga insieme accoglienza e integrazione possibile, dentro una economia ancora fragile come quella italiana?

Sul fronte delle risorse e delle risposte, l’intervento del Ministero dell’Interno ha evidenziato la difficoltà di rispondere efficacemente a un fenomeno che oggi “non possiamo più controllare con gli strumenti tradizionali”, un fenomeno che sta mettendo in discussione innanzitutto le regole del diritto nazionale e il diritto europeo, che mette in crisi le politiche di ispirazione securitaria dove la logica della sanzione, della deterrenza, hanno oggi perso significato; un fenomeno in continuo cambiamento che necessita di risorse difficilmente preventivabili, di un approccio di lungo periodo e forse di nuovi “parametri culturali e codici comportamentali”.²

² Maurizio Falco, “La gestione dell’emergenza profughi”.

Di fronte a questa complessità l’Italia si sta muovendo, si sta organizzando con una “governance articolata”. Il sistema di accoglienza non è infatti strutturato in modo unitario: da un lato è un sistema a macchia di leopardo che non vede ancora lo stesso impegno di tutte le regioni, dall’altro è per molti contesti regionali o locali ancora un sistema a doppio binario costituito dalla rete di accoglienza dei CAS in capo alle Prefetture e dal sistema SPRAR in capo ai Comuni e al Terzo settore. Dal 10 luglio 2014, in sede di Conferenza unificata, è cominciato un sofferto negoziato tra Amministrazioni centrale, Regioni e associazione dei Comuni, dentro

una crisi economica perdurante e un clima di insofferenza e paura verso lo straniero. Tutto ciò è aggravato da ciò che sta accadendo oggi in Europa dove “ci si chiama fuori”, dove si costruiscono muri, dove si definiscono ancora risposte tradizionali centrate sulle sanzioni, sul respingimento, sul ricollocamento, senza riuscire a costruire accordi di riammissione con i paesi di origine.³

³ Si veda: “How to manage the migrant crisis”, *The Economist*, 6-12 febbraio 2016.

PROGETTI PER SUPERARE LA LOGICA DELL'EMERGENZA

Per superare la logica dell'emergenza occorre lo spazio per formulare progetti con le persone, regole chiare: stabilire dei patti, dei contratti, richiedere impegni, farli rispettare. Patti e progetti devono stabilire traguardi: la padronanza della lingua italiana, un lavoro, un'abitazione autonoma, una vita di relazione soddisfacente. Quanto più questi traguardi sono coerenti con le risorse delle persone, quanto più queste se li sentono propri, tanto più potranno generare cambiamento.

Pensiamo ai programmi di inserimento usati nella sperimentazione del Reddito minimo di inserimento: aiuti a fronte di impegni, tempi certi con verifiche e controlli, risorse dedicate a costruire reti che affondano le radici nei sistemi dell'istruzione, della formazione professionale, del mercato del lavoro. Servono canali strutturati, risorse dedicate, perché le persone lasciate sole perdono motivazione e tendono ad acquisire comportamenti opportunistici.

Certo la congiuntura economica non aiuta ma esistono spazi interessanti per la popolazione migrante: il lavoro domestico e l'agricoltura sono due esempi di settori dove certo non mancano criticità anche pesanti, ma dove la presenza straniera è cresciuta in fretta.

Dopo la prima accoglienza e la solidarietà occorrono nuove regole, nazionali ma dentro un sistema dove anche Regioni e Comuni devono avere un ruolo. Per evitare di andare in ordine sparso verso il fai-da-te dell'inserimento dell'immigrato nella società italiana. Esistono buone prassi e hanno molto da dire.

È risultato certamente positivo l'orientamento espresso dal nostro Governo di moltiplicare i luoghi dove costruire politiche multi-livello, centrate sul dialogo tra i diversi attori istituzionali. Occorre procedere con politiche per sviluppare interventi di integrazione capaci di assorbire i fenomeni migratori in chiave positiva, politiche orientate ad aumentare il livello di istruzione dei migranti, a evitare i rischi di ghettizzazione sociale e urbana dei cittadini stranieri, ad aumentare il dialogo e a contrastare possibili discriminazioni.

Ma dallo scambio avvenuto nel corso del seminario è emerso come oggi per l'Italia sia prioritario definire un sistema con regole unitarie che definiscano i ruoli degli attori istituzionali e permettano a ciascuno (Prefetture, Comuni, Terzo settore) di esercitare un ruolo chiaro nel governo del sistema. In secondo luogo è risultata evidente la centralità del ruolo delle Regioni nella loro funzione di pianificazione e programmazione, ruolo esercitato

di fatto solo da alcune di esse (solo la metà delle Regioni oggi ha un piano di accoglienza).

Dai contributi di questo numero risulta evidente quanto sia importante oggi costruire politiche di accoglienza integrate con le politiche del welfare locale, politiche preventive perché attente alle diversità, alle culture, ai bisogni dei diversi target, politiche integrate con i servizi che si rivolgono alle fragilità in generale.

Altro tema richiamato più volte nel corso della giornata riguarda l'urgenza di andare verso un sistema di accoglienza riqualificato. Molti interventi infatti hanno richiamato la necessità di sperimentare un impianto di monitoraggio e valutazione del sistema di accoglienza nel suo complesso, orientato a migliorarne la qualità e a verificarne l'efficienza e l'efficacia, anche attraverso la realizzazione di processi partecipativi volti a strutturare sistemi di accreditamento. Perché, come ha affermato Maurizio Falco, "conoscere per governare è un principio in questo momento assolutamente ineludibile". Occorre dunque sostenere l'attività dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione e predisporre dispositivi di *governance* che consentano un monitoraggio costante, aggiornato e condiviso tra tutti i soggetti del territorio.



Francesco Di Ciò

Sociologo, mediatore dei conflitti, fondatore della cooperativa Dike. Da vent'anni svolge attività di consulenza e formazione rivolta a operatori dei servizi pubblici e del privato sociale per l'avvio e lo sviluppo di processi di cambiamento organizzativo. È vicedirettore della Scuola IRS di Aggiornamento e Formazione per il Sociale.



Sergio Pasquinelli

Sociologo, è responsabile di ricerca dell'IRS, dove svolge attività di consulenza, analisi e formazione. Ha diretto il "Primo Rapporto sul lavoro di cura in Lombardia", frutto di un progetto condiviso con 16 partner della società civile lombarda (Maggioli, 2015). È vicedirettore di *Prospettive Sociali e Sanitarie*.

