



Dossier

EMERGENZA NORD AFRICA IN PROVINCIA DI BOLOGNA
Esperienze, percorsi, lezioni apprese

A cura di Raffaele Lelleri

Con contributi di: Rita Paradisi, Raffaele Lelleri, Emanuele Burgin, Djordje Sredanovic, Valerio Vanelli, Monia Giovannetti e Nicolò Marchesini

Bologna, dicembre 2013

INDICE:

Presentazione	
Un Dossier sull'Emergenza Nord Africa in provincia di Bologna	pag. 4
<i>(di Raffaele Lelleri e Rita Paradisi)</i>	
Prefazione	
Un'accoglienza non solo formale	pag. 6
<i>(di Emanuele Burgin)</i>	
Capitolo 1	
Lo scenario internazionale, nazionale e regionale dell'Emergenza Nord Africa	pag. 8
<i>(di Djordje Sredanovic)</i>	
1.1) Le origini dell'Emergenza Nord Africa ed il suo contesto internazionale	
1.2) L'avvio della gestione nazionale dell'Emergenza Nord Africa	
1.3) L'Emergenza Nord Africa in Emilia-Romagna	
Box	
I numeri dell'accoglienza ENA in Italia ed Emilia-Romagna	pag. 15
<i>(di Monia Giovannetti e Nicolò Marchesini)</i>	
- Le presenze	
- Tipo di gestori e di strutture	
- I minori	
- Le strutture di accoglienza	
Capitolo 2	
Due anni di gestione dell'Emergenza Nord Africa in provincia di Bologna	pag. 18
<i>(di Rita Paradisi)</i>	
2.1) Il Piano nazionale di accoglienza: ricadute e <i>governance</i> locale	
2.2) Il sistema di accoglienza in provincia di Bologna	
2.3) Qualificare l'accoglienza:	
2.3.1) La questione giuridica	
2.3.2) Sostenere l'inserimento sul territorio	
2.3.3) Guardare al futuro	
2.4) Verso la fine dell'Emergenza	
2.5) Dopo la fine dell'Emergenza	
2.6) In conclusione	
Capitolo 3	
Gli accolti ENA a Bologna e provincia: il monitoraggio delle presenze e dei percorsi di integrazione	pag. 30
<i>(di Valerio Vanelli)</i>	
3.1) I sistemi informativi sull'Emergenza Nord Africa della Provincia di Bologna e della Protezione civile:	
3.1.1) Il sistema informativo dell'Osservatorio provinciale delle Immigrazioni della Provincia di Bologna	

- 3.1.2) Il sistema informativo della Protezione civile regionale
- 3.2) Le persone accolte: quantificazione e caratteristiche
- 3.3) Le persone accolte: status giuridico e permessi di soggiorno
- 3.4) Le persone accolte: percorsi di integrazione e ulteriori informazioni rilevate
- 3.5) Distribuzione sul territorio e differenti approcci nella gestione dell'Emergenza

Capitolo 4

L'Emergenza Nord Africa dal punto di vista degli operatori: risultati di un'indagine sociale

pag. 45

(di Raffaele Lelleri)

- 4.1) La ricerca
- 4.2) Vissuti, livelli di soddisfazione, ambivalenze
- 4.3) Analisi dell'esperienza
 - 4.3.1) Specificità
 - 4.3.2) Il modello di accoglienza
 - 4.3.3) Relazioni e coordinamenti
- 4.4) Proposte di miglioramento per il futuro
- 4.5) Prospettive

Gli autori e le autrici del Dossier

pag. 73

Allegati

pag. 74

Introduzione

Un Dossier sull'Emergenza Nord Africa in provincia di Bologna

di Raffaele Lelleri e Rita Paradisi

L'Emergenza Nord Africa¹, ora formalmente conclusa, ha rappresentato per il nostro Paese e per il sistema dei servizi di Bologna e provincia un'esperienza particolare, complessa e per molti sensi controversa.

Abbiamo convissuto per molti mesi con le sue sfide e le sue contraddizioni. Giorno dopo giorno abbiamo maturato spunti di analisi e di consapevolezza, ma la velocità, l'intensità e la totalità che hanno contraddistinto quel periodo non ci hanno sempre permesso di esprimerli, di confrontarli a pieno tra di noi e di consolidarli sotto forma di bagaglio di conoscenze, di buone e di cattive pratiche.

Per questi motivi, abbiamo deciso di realizzare una ricerca su questi temi affinché, 'a mente fredda', venissero ricostruiti il contesto di riferimento, le politiche e le pratiche implementate, le scelte realizzate, al fine di:

- analizzare tale esperienza e conservarne una traccia storica;
- valorizzare l'impegno di tutti;
- trarne delle proposte operative e delle indicazioni strategiche di medio termine, in riferimento al "*passaggio alla gestione ordinaria dei flussi migratori non programmati*" sancito dall'Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali dell'11 luglio 2013.

Questo report è l'esito di tale lavoro di indagine, che abbiamo strutturato metodologicamente, alla luce della limitatezza delle risorse a nostra disposizione, lungo un duplice asse.

- Innanzitutto, il Dossier intende approfondire le tematiche dell'accoglienza e delle politiche sociali ed integrative. Non verranno invece specificamente affrontate le questioni sanitarie, lavorative, scolastiche, né quelle di esclusiva competenza del Ministero dell'Interno. Non verranno parimenti trattate le questioni relative ai minori non accompagnati richiedenti asilo ENA ed ai rimpatri volontari assistiti.

- Inoltre, come teniamo sempre a fare, il Dossier mira a raccogliere il punto di vista della comunità locale – in questo caso della rete dei servizi (Regione, Protezione civile, Distretti, Comuni), dei soggetti attuatori e del Terzo settore che hanno fatto parte del Tavolo provinciale Emergenza Nord Africa di Bologna. Non siamo invece stati in grado di rendere conto dell'opinione di altri soggetti, in primis dei beneficiari finali – su cui aspichiamo che altri ricercatori possano investire.

Dopo una introduzione sullo scenario internazionale e nazionale dell'Emergenza Nord Africa, il Dossier presenta gli esiti dell'analisi secondaria dei dati relativi alle accoglienze realizzate a Bologna e provincia, descrive la storia politica, giuridica, amministrativa e

¹ Nel corso del Dossier, al fine di semplificare il linguaggio, l'espressione "Emergenza Nord Africa" verrà talvolta abbreviata nell'acronimo "ENA".

progettuale locale dell'Emergenza nazionale e rende infine conto delle opinioni e delle considerazioni degli operatori sociali coinvolti sul territorio.

Il lavoro che qui presentiamo non avrebbe potuto essere realizzato senza il fondamentale contributo di una serie di colleghi e colleghe, che sentitamente ringraziamo:

- gli autori dei capitoli, innanzitutto, e Cittalia-Fondazione Studi e Ricerche dell'ANCI;
- i componenti del Tavolo provinciale Emergenza Nord Africa di Bologna;
- i partecipanti alla ricerca sociale, che desideriamo citare personalmente: Giulio Dall'Orso (Tenda di Abraham, Castel San Pietro Terme), Lorenzo Sarti (Comune di San Giovanni in Persiceto), Simonetta Sermi (Villa Aldini, Bologna), Antonella Gandolfi (ASC Insieme, Distretto di Casasalecchio di Reno), Michele Camurati (Croce Rossa Italiana), Francesca Gigliotti (centro Milliaro, Bologna), Andrea Facchini (Regione Emilia-Romagna), Silvia Festi (coop Lai-Momo), Maria Chiara Patuelli (Ufficio di Piano del Distretto di Pianura Est), Maria Grazia D'Alessandro (CEFAL), Mario Larocca (Villa Pallavicini, Bologna), Antonio Monni (Protezione civile regionale dell'Emilia-Romagna), Annalisa Faccini (Comune di Bologna);
- Salvatore Scifo per l'assistenza nel corso e dopo i focus group.

Buona lettura.

Prefazione

Un'accoglienza non solo formale

di Emanuele Burgin

Per il nostro sistema di Protezione civile, l'Emergenza Nord Africa ha rappresentato un'esperienza nuova ed una bella sfida.

La peculiarità della Protezione civile è infatti l'intervento in caso di calamità. Opera con somma urgenza per mettere in salvo la popolazione ed organizzare i primi soccorsi: le tende, i pasti nelle cucine da campo, la messa in sicurezza del territorio e degli edifici. L'obiettivo prioritario della sua azione è quello di soccorrere in una situazione di emergenza, tipica delle calamità.

Trasporre questa modalità operativa nella gestione dell'Emergenza Nord Africa ha imposto il confronto con problematiche e modalità assai diverse. E' stato necessario affrontare una dimensione sociale nuova, relativa all'accoglienza, alla vita quotidiana di queste persone, alla diversità culturale... una dimensione sociale che ha per altro visto un protagonismo molto diverso da parte delle persone – sia di quelle soccorse, sia degli operatori coinvolti.

E' stato dunque fondamentale poter beneficiare del rapporto con i Comuni, per attivare un sistema che non fosse centrato soltanto sul soccorso immediato, e dunque sul 'dare', ma che ponesse le condizioni per l'inserimento attivo delle persone accolte sul territorio.

Altri hanno fatto scelte diverse: la Regione Lombardia, ad esempio, ha ospitato i profughi in alberghi deserti, ubicati in cima al Monte Campione, al freddo e al gelo dei 1.800 metri di quota; la città di Roma li ha accolti in un centro collettivo in zona Stazione Termini e, di fatto, in mezzo alla strada.

Noi, grazie alla collaborazione di tanti Comuni, li abbiamo inseriti nel tessuto sociale, ed è per questo che i profughi accolti non hanno prodotto impatto in termini di criticità sociale, fatto salvo forse il caso dei Prati di Caprara che rappresenta, viceversa, la tipica concentrazione di persone avulse dal contesto circostante.

Penso che abbiamo dato una risposta di qualità, di cui possiamo essere soddisfatti, pur con una distinzione fondamentale: siamo stati certamente all'altezza nella prima accoglienza e nella distribuzione sul territorio, realizzata in collaborazione con i servizi sociali dei Comuni; abbiamo avuto invece grandi difficoltà, ma non per colpa nostra, quando queste persone, trovato un tetto e un pasto, hanno maturato il bisogno di recuperare dignità, cosa che passa attraverso la possibilità di lavorare e di rendersi utili. E questo si è scontrato con la normativa vigente, in merito alla quale non potevamo fare alcunché: secondo la legge, queste persone per i primi sei mesi non potevano lavorare e sono state quindi obbligate a lungo all'inattività. 'Non è vita questa', bensì una condizione precaria da assistiti.

Pensando al futuro, se dovessimo nuovamente affrontare una simile situazione emergenziale, dovremmo certamente fronteggiare la difficoltà dei Comuni che, con i loro servizi, garantiscono l'accoglienza alle persone: dovremmo mettere a disposizione più risorse specifiche, ad esempio mediatori interculturali. I Comuni presi uno per uno – fatta

eccezione forse solo per il capoluogo - sono strutturalmente soli in questo contesto, perché non sempre hanno a disposizione professionalità, competenze e risorse per fronteggiare problematiche particolari come quelle dei profughi.

Un altro miglioramento auspicato riguarda la certezza della prospettiva: abbiamo vissuto lunghi mesi durante i quali non si sapeva cosa sarebbe accaduto dopo il 31 dicembre, sia in relazione ai permessi di soggiorni, sia riguardo alla risorse per l'accoglienza.

Pur nelle difficoltà, a Bologna il raccordo fra servizi sociali e Protezione civile ha funzionato bene, ed è stato importante il ruolo svolto dalla Regione, sia come coordinamento, sia nell'interfaccia col Governo nazionale. In prospettiva, riflettere su questa collaborazione significa, a mio avviso, affrontare il tema cruciale dei termini e delle modalità operative della Protezione civile. La Protezione civile non può intervenire oltre il primo soccorso, e cioè, di norma, per i primi 60 giorni. Oltre tale soglia è necessario che si responsabilizzino e siano garantite competenze e risorse alle istituzioni 'del tempo di pace', Comuni, Province e Regioni.

Credo invece che un modello corretto sia quello sperimentato con il terremoto del maggio 2012 in Emilia-Romagna: la Protezione civile ha coordinato ed attuato, con una contabilità speciale, i soccorsi e la messa in prima sicurezza, da maggio a luglio, poi si è ritirata 'consegnando le chiavi' dell'intero sistema – comprese le risorse - al Commissario delegato, ovvero alla Regione e agli Enti locali. E' questo l'approccio 'di normalità' che deve ispirare il governo di eventuali nuove emergenze come quella del Nord Africa.

Sarà così possibile "*gestire in modo ordinario situazione straordinarie*" – un ossimoro che appare di difficile soluzione se non vengono risolte una serie di questioni: da un lato, i limiti imposti all'ordinaria amministrazione, ad esempio dal Patto di stabilità (tetto alle spese, blocco delle assunzioni di personale); dall'altro lato, la necessità di ridefinirne i parametri degli interventi in situazioni di emergenza. Eppure, è strategico attribuire le responsabilità alle Istituzioni deputate (gli Enti locali e territoriali, in questo caso) che hanno, in linea di massima, le competenze giuste per intervenire.

In definitiva, la soluzione utile è quella di attivare l'amministrazione ordinaria mettendola però nelle condizioni di operare con strumenti e risorse supplementari ad hoc. I Governi l'hanno promesso a più riprese, ma non sempre realizzato appieno né prontamente.

Vorrei concludere con un ricordo che ben simboleggia cos'è stata per il nostro sistema locale questa emergenza.

Un'immagine che risale al giorno in cui arrivarono i primi profughi, alle otto di un sabato mattina, nel centro della Protezione civile di via Agucchi. Accompagnavo la Presidente Draghetti. Qualcuno ci aveva sconsigliato di parteciparvi, suggerendo che la Presidente rimanesse a casa. "*Qui c'è solo da prendere insolenze dalla gente*". Dunque un clima di grande allarmismo, anche creato ad arte, tanto che la sera prima, nel programma di una emittente televisiva locale, intervenni per confermare che l'indomani era previsto l'arrivo di due pulman di giovani africani, ma che bastava passare una mezz'ora in via Ugo Bassi per vederne molti di più... In questo clima, la Presidente disse: "*Io voglio andare a testimoniare la nostra solidarietà*".

Non è stata un'accoglienza solo formale, e nei mesi successivi abbiamo provato a dimostrarlo.

Capitolo 1

Lo scenario internazionale, nazionale e regionale dell'Emergenza Nord Africa

di Djordje Sredanovic

1.1

Le origini dell'Emergenza Nord Africa ed il suo contesto internazionale

L'Emergenza Nord Africa ha costituito di fatto la gestione di due flussi 'eccezionali' di rifugiati dai Paesi del Nord Africa verso l'Italia:

- un flusso, sviluppatosi per primo, in cui prevalevano i cittadini tunisini;
- un secondo flusso di migranti provenienti dalla Libia, dei quali però solo una minima parte di cittadinanza libica.

I due flussi sono legati a quella che è stata definita la Primavera Araba, una serie di sollevazioni popolari nei Paesi arabi (in particolare Tunisia, Libia, Egitto, Siria, Yemen e Bahrein), sfociati in alcuni casi in cambi di governo, in altri in guerre civili, e in altri ancora in repressioni.

Sia in Tunisia che in Libia la Primavera Araba ha visto la caduta di figure politiche al governo da decenni, cadute a cui si sono accompagnati, in Tunisia, un periodo di instabilità, e, in Libia, una vera e propria guerra civile, seguita da un intervento militare esterno. In entrambi i casi, una delle conseguenze è stato un flusso eccezionale di rifugiati verso l'Europa; a questo riguardo va del resto subito chiarito che tale flusso è stato solo una minima parte dei movimenti di rifugiati da questi Paesi, che nella maggior parte dei casi è stata accolta nei Paesi confinanti.

I movimenti dalla Libia sono il riflesso della posizione che questo Paese ha avuto nelle migrazioni con origine dall'Africa soprattutto sub-sahariana.

La Libia, da un lato, era integrata nei sistemi migratori diretti in Europa, sia come importante punto di passaggio delle migrazioni dall'Africa sub-sahariana verso l'Europa, sia come partner delle politiche di contrasto delle stesse migrazioni (si vedano i diversi accordi sottoscritti con l'Italia in materia di contrasto delle migrazioni irregolari e in materia di rimpatrio). Dall'altro lato, la Libia era essa stessa destinazione migratoria, avendo una domanda di manodopera legata direttamente e indirettamente all'industria petrolifera. La Libia ha avuto una politica di porte aperte alle migrazioni, soprattutto dagli altri Paesi arabi, negli anni '90, oltre che una tradizione di migrazioni stagionali nelle proprie aree sahariane. È negli anni 2000, su pressione soprattutto dei Paesi dell'Unione Europea, che la Libia ha chiuso le proprie frontiere ai migranti, firmando con il Governo italiano una serie di accordi bilaterali tra il 2003 ed il 2008, tramite i quali ha collaborato a un rafforzamento progressivo dei controlli e delle barriere ai flussi nel Canale di Sicilia. Gli stessi accordi con il Governo italiano sono poi stati gradualmente recepiti nel sistema di governo delle migrazioni dell'Unione Europea.

Gli scontri militari tra i sostenitori di Gheddafi e quelli del Consiglio Nazionale Libico, nonché l'intervento militare esterno, sono stati il contesto in cui una parte consistente della popolazione del Paese, in particolare la popolazione senza cittadinanza libica, ha cercato rifugio all'estero.

Oltre alle condizioni dei migranti in Libia, che erano difficili ancora prima dello scoppio della guerra civile, è stato in particolare il ricorso da parte di Gheddafi a mercenari dei Paesi subsahariani ciò che ha reso particolarmente vulnerabile la situazione in Libia dei migranti provenienti da tali Paesi. Vi è stata infatti una fase del conflitto in cui l'aver la pelle nera portava al rischio di essere percepiti ex-mercenari. Si consideri poi che gli accordi bilaterali con l'Italia avevano reso la Libia di fatto sede di centri di detenzione dei migranti respinti nel tentativo di raggiungere l'Italia, centri che durante la guerra si sono svuotati anche in direzione dell'Italia.

La composizione di questo flusso di rifugiati riflette dunque quella del sistema migratorio libico: vi sono cittadini di paesi con forti flussi migratori in uscita, come Nigeria, Ghana o Somalia, ma anche Paesi vicini alla Libia, come il Mali, il Niger o il Ciad, da cui non esistevano prima del 2011 flussi consistenti verso l'Italia. Mentre i migranti dai Paesi arabi più vicini presenti in Libia si sono diretti prevalentemente verso i Paesi confinanti, migranti provenienti da altri paesi a prevalente religione musulmana più lontani, come il Pakistan ed il Bangladesh, sono stati invece parte del flusso di rifugiati diretti in Italia.

L'Emergenza Nord Africa è però un concetto e un fenomeno specificatamente italiano.

Innanzitutto l'Italia è stata, tra i Paesi europei, quello verso il quale si sono diretti la maggior parte dei flussi diretti di profughi da Tunisia e Libia. L'unico altro Paese in cui vi sono stati sbarchi significativi è stato Malta; nel caso di questo paese non vi sono state tuttavia misure eccezionali per l'accoglienza dei profughi, dato che già da prima dei flussi eccezionali del 2011 erano attivi progetti di reinsediamento dei rifugiati, sia verso alcuni Paesi dell'Unione Europea (progetto EUREMA), sia verso Paesi tradizionali d'asilo come gli Stati Uniti.

Il flusso di rifugiati diretti in Europa è stato poi solo una frazione ridotta dei movimenti complessivi, come anticipato. A fronte di circa 30.000 rifugiati diretti verso l'Europa, si stima che quasi 800 mila persone si sono invece rifugiate in maniera temporanea nei Paesi confinanti alla Libia, in particolare Tunisia ed Egitto. L'Alto Commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite parla infatti non di "*Emergenza Nord Africa*" ma di "*rifugiati della Primavera Araba*", in riferimento non a Tunisia e Libia, bensì a Libia e Siria, e in particolare alla maggioranza dei profughi accolti nei Paesi confinanti. Questo riflette, d'altra parte, le caratteristiche di buona parte delle migrazioni forzate a livello mondiale, la massima parte delle quali rimane nel contesto di una mobilità Sud-Sud.

Vi sono certamente delle differenze tra i diversi flussi: quelli verso i Paesi confinanti alla Libia hanno incluso il ritorno nei propri Paesi d'origine di migranti presenti in Libia, oltre che spostamenti che si sono limitati ai momenti di maggiore intensità dei combattimenti per poi essere seguiti da ritorni in Libia. Allo stesso modo, la natura delle strutture di accoglienza è stata molto diversificata tra Paese e Paese, ma l'incidenza numericamente modesta dei flussi verso l'Europa rapportati a quelli totali va comunque tenuta in debita considerazione.

I flussi di rifugiati dalla Siria, pur avendo raggiunto nel 2013, secondo stime dell'UNHCR, una cifra superiore ai 2 milioni di persone, hanno raggiunto i Paesi europei in una

proporziona ancora inferiore a quella dei profughi dalla Libia, e con tempi piuttosto lunghi. Se i profughi nei paesi vicini alla Siria (soprattutto Libano, Giordania e Turchia) hanno raggiunto cifre elevate sin dall'inizio della guerra civile nel 2011, solo nel 2013 è iniziato un flusso significativo di profughi verso l'Europa e verso l'Italia in particolare.

Ad integrazione di queste analisi, è utile richiamare qui sinteticamente alcune considerazioni generali rispetto alle migrazioni per motivo d'asilo.

La normativa e le pratiche di gestione internazionale dei flussi di rifugiati sono orientate, oltre che a garantire il diritto di asilo e l'incolumità delle persone coinvolte, anche a rendere relativamente controllabili e prevedibili i flussi stessi, individuando in ogni caso un solo Paese presso il quale il rifugiato deve avanzare la domanda d'asilo.

Questo principio, bilanciato solo in parte dalle politiche di reinsediamento dei rifugiati, espone in misura maggiore i Paesi geograficamente predisposti a divenire il “*primo paese sicuro*”, come l'Italia, ma soprattutto come i Paesi del Sud globale confinanti ai centri del conflitto. Allo stesso tempo esso limita le possibilità di scelta dei rifugiati e, in alcuni casi, la possibilità di 'successo' della migrazione, per quanto forzata. In ragione del principio del “*primo Paese sicuro*”, alcuni migranti si trovano a non poter arrivare al Paese nel quale sarebbero in grado di attivare risorse linguistiche e culturali, oltre che, cosa più importante, reti di familiari e conoscenti migrati in precedenza.

Ciò non vuol dire, tuttavia, che i flussi migratori verso l'Italia siano prevalentemente costituiti da rifugiati: altri Paesi (anche comunitari, come la Svezia), che per altro partecipano a politiche di reinsediamento, hanno un'incidenza molto più alta dei rifugiati sui movimenti migratori complessivi – incidenza che in Italia è – finora – molto più limitata rispetto alle migrazioni economiche e familiari.

Gli sbarchi a Lampedusa fanno parte di un sistema più vasto di vie migratorie di accesso all'Europa – sistema che include, oltre al Canale di Sicilia, le Canarie, lo Stretto di Gibilterra, l'Egeo e, più recentemente, Sardegna, Corsica e Baleari (mentre si è ridotta la rilevanza, prima marcata, dell'Adriatico). L'intensità dei flussi migratori in una di queste vie d'accesso è legata anche a quanto avviene negli altri contesti, per cui l'innalzamento delle barriere alla migrazione per una delle vie d'accesso può sfociare semplicemente nel trasferimento delle migrazioni su un'altra via d'accesso.

Non va inoltre dimenticato che, al di là dell'intensificarsi degli sbarchi nel 2011, gli arrivi via mare costituiscono una parte ridotta delle stesse migrazioni senza documenti verso l'Italia. Una stima del Ministero dell'Interno per il 2006² attestava infatti i migranti senza documenti presenti sul territorio italiano al 13%, con un'incidenza più bassa non solo di quella degli *overstayer* (64%), ossia di chi entra regolarmente con un visto ma rimane sul territorio oltre la durata dello stesso, ma anche con un'incidenza più bassa di quella degli stessi ingressi irregolari via terra (23%).

2 Il riferimento è al *Rapporto sulla criminalità in Italia 2006. Analisi, prevenzione, contrasto*, pubblicato nel 2007 dal Ministero dell'Interno:

http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/14/0900_rapporto_criminalita.pdf

Pur in assenza di stime numeriche più recenti, il dato generale sull'incidenza minoritaria degli arrivi via mare rimane altamente condiviso nella letteratura scientifica sull'argomento.

1.2 *L'avvio della gestione nazionale dell'Emergenza Nord Africa*

Le due fasi di arrivi sono state gestite con modalità differenti dal Governo italiano. Per gli arrivi al 1 gennaio al 5 aprile 2011, che includevano prevalentemente migranti con cittadinanza tunisina, è stato emesso il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dello stesso 5/4/2011. Tale Decreto ha fatto riferimento all'istituto della protezione temporanea, che ha origine nella Direttiva europea 2001/55/CE, ed è stata recepita in Italia con il Decreto Legislativo 7 aprile 2003 n. 85.

La protezione temporanea ha comportato il rilascio di un permesso per motivi umanitari della durata di sei mesi, con il quale era possibile sottoscrivere un eventuale contratto di lavoro. Va sottolineato come il Decreto non facesse riferimento specifico alla nazionalità dei rifugiati coinvolti, ma solo al fatto di essere giunti dal Nord Africa nel periodo sino al 5 aprile; il fatto che ne abbiano beneficiato prevalentemente cittadini tunisini è legato alla composizione sino a quel momento dei rifugiati sbarcati. I permessi per motivi umanitari emessi sono stati prorogati due volte durante l'Emergenza Nord Africa, rimanendo dunque validi sino alla fine del 2012³.

Contestualmente al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2011, con cui è stata concessa la protezione temporanea, veniva sottoscritto con il Governo tunisino un accordo sulle riammissioni, che apriva ai respingimenti verso la Tunisia, anche in da quel paese grande numero, di ogni successivo arrivo proveniente da quel Paese.

Sino ad allora la riammissione sul territorio tunisino era infatti regolata da un accordo del 1998, che limitava le riammissioni a 4 persone al giorno. Va sottolineato come questo tipo di accordi abbiano una forte influenza sulla pratica dei respingimenti: nel caso di un altro Paese attraversato dalla Primavera Araba, l'Egitto, non vi sono stati effetti in Italia dal punto di vista degli sbarchi e della gestione successiva, anche perché era già in vigore un accordo bilaterale per la riammissione in grandi numeri in Egitto dei migranti respinti in Italia.

Su un altro versante, quello del permesso per motivi umanitari, vi è stato un momento di attrito diplomatico con il Governo francese, che ha criticato la decisione del Governo italiano e ha preso provvedimenti, ivi inclusa una breve sospensione della libera circolazione secondo le modalità dell'Accordo di Schengen, per limitare l'afflusso in Francia dei profughi che avevano ottenuto il permesso per motivi umanitari in Italia.

Per gli arrivati dopo il 5 aprile 2011, in questo caso migranti con diverse cittadinanze, provenienti in prevalenza dalla Libia, il Governo italiano non ha invece optato per l'attivazione della protezione temporanea, rendendo di fatto possibile solo la richiesta individuale di asilo.

I richiedenti asilo inseriti in questo tipo di procedura hanno avuto accesso a una serie di permessi di soggiorno di breve durata, in attesa della convocazione della Commissione per la valutazione della richiesta. In particolare nei primi sei mesi di questo percorso i richiedenti non hanno diritto a firmare alcun contratto di lavoro.

3 Si veda ad esempio la ricostruzione di Marina Frabboni: *Diritto d'asilo ed Emergenza Nord Africa: il quadro normativo di riferimento*, in *Africa e Mediterraneo*, 77/2012, pp. 36-38.

Il passaggio in Commissione può avere esiti diversi a seconda del pericolo stimato per il singolo richiedente nel Paese di origine. In particolare, oltre al riconoscimento dell'asilo politico vero e proprio, o al diniego della domanda, vi può anche essere il riconoscimento della protezione sussidiaria (con permesso di soggiorno di massimo tre anni) o umanitaria (con permesso di soggiorno di massimo un anno). Mentre l'asilo viene riconosciuto in presenza di rischi individuali provabili, quella sussidiaria viene concessa in assenza di evidenza di una persecuzione individuale, ma in caso di comprovato rischio di un danno grave per il richiedente. Quella umanitaria infine viene concessa in assenza dei requisiti per le due precedenti, in caso di riconoscimento di altra vulnerabilità (ad esempio per motivi di salute). La protezione sussidiaria può, ad esempio, essere legata a situazioni di conflitto nel Paese di origine, da cui deriva la constatazione di un pericolo generalizzato (ma non individuale) nel caso di ritorno in tale Paese. Da questo punto di vista, una Circolare del Ministero dell'Interno del 15 giugno 2012 ha suggerito alle Commissioni di valutazione della domanda d'asilo che tutti i richiedenti cittadini del Mali si trovavano in una condizione che necessitava della protezione sussidiaria, dato il conflitto nel frattempo intensificatosi in tale Paese. Oltre alla differente durata del permesso, la protezione umanitaria in particolare non è inquadrata in una normativa dell'Unione Europea, e non costituisce dunque uno status riconosciuto nel resto dell'Unione, escludendo dunque i beneficiari anche della possibilità di libero movimento nell'area Schengen.

A incidere sugli esiti delle richieste di asilo da parte dei migranti coinvolti nell'Emergenza Nord Africa non vi era soltanto il principio del "*primo Paese sicuro*", ribadito a livello di Unione Europea dal Regolamento Dublino II del 2003, secondo il quale il rifugiato può chiedere asilo solo nel primo Paese di arrivo in cui non corre rischi dimostrabili.

Nel caso, in particolare, dei rifugiati arrivati dalla Libia, vi era, inoltre, infatti, la seguente complessità: il Paese rispetto al quale andavano provati i rischi in caso di rimpatrio non era la Libia, bensì i rispettivi Paesi di cittadinanza; questo voleva dire, da una parte, che i rischi e le persecuzioni, spesso personali, vissute in Libia non erano in considerazione nella valutazione della domanda d'asilo; dall'altra parte, nel caso dei profughi che avevano trascorso periodi più lunghi in Libia prima dell'inizio dell'instabilità nel Paese di origine, la prova dei rischi corsi doveva spesso essere riferita a un momento risalente a molti anni prima dell'arrivo in Italia.

La questione della specificazione di 'eccezionalità' dell'Emergenza Nord Africa merita una riflessione specifica.

Per un verso, gli arrivi a Lampedusa del 2011 sono stati significativamente più alti rispetto alle medie degli ultimi anni. Tuttavia si potrebbe considerare come origine della definizione come caso 'eccezionale' dei rifugiati inseriti nell'Emergenza Nord Africa le stesse misure 'eccezionali' della dichiarazione dell'emergenza umanitaria e della concessione della protezione temporanea.

Prima e dopo l'Emergenza Nord Africa, infatti, numeri anche consistenti di rifugiati sono stati accolti in Italia, all'interno della rete dei CARA. Vi è poi la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 23 febbraio 2013, che condanna l'Italia per la pratica dei respingimenti collettivi, proprio perché alcuni dei migranti coinvolti nella pratica avrebbero avuto diritto ad entrare sul territorio italiano per fare domanda di protezione internazionale.

Allo stesso tempo l'impatto degli arrivi sul sistema giudiziario, per il quale la Procura di Agrigento si è trovata nel 2011 nell'impossibilità fattuale di iscrivere nel registro degli

indagati tutti i migranti sbarcati, è legato alla scelta governativa di definire l'immigrazione clandestina come reato, rendendo necessaria l'azione della Procura.

Ancor prima della decisione in merito alla protezione temporanea, il 12 febbraio 2011 era stata dichiarata una emergenza umanitaria nazionale (ex Legge 225/1992) per gestire gli arrivi.

L'apertura dell'emergenza, che non ha peraltro avuto nessun impatto sul piano dello status giuridico riconosciuto ai migranti coinvolti, è stato il quadro all'interno del quale sono stati gestiti i diversi momenti dell'accoglienza.

In un primo momento, il Governo ha indicato il Prefetto di Palermo come commissario dell'emergenza, e ha ipotizzato di gestire l'emergenza tramite la rete dei CARA, affiancata da tendopoli temporanee, e di ampliare il numero dei CIE sul territorio nazionale con 13 nuove strutture.

Con il proseguire degli arrivi nel marzo 2011 è poi stato firmato un accordo tra Stato, Regioni ed Enti Locali (il 30 marzo e il 6 aprile 2011) con cui, accanto alla decisione sulla protezione temporanea, si è messo in vigore un piano nazionale di accoglienza su tutto il territorio nazionale e in strutture che vanno al di là di quelle usate per la gestione ordinaria degli arrivi. Allo stesso tempo ad essere nominato Commissario per l'Emergenza è stato il Capo del Dipartimento della Protezione civile.

A seguito della firma dell'accordo con i rappresentanti di Regioni ed Enti Locali, il Governo ha predisposto un Piano nazionale di accoglienza dei rifugiati accolti in proporzione alla popolazione di ciascuna Regione, fatta eccezione per l'Abruzzo, in considerazione delle conseguenze del terremoto del 2009.

1.3 ***L'Emergenza Nord Africa in Emilia-Romagna*** ***(cenni)***

La logica della distribuzione dei rifugiati arrivati a Lampedusa tra le singole Regioni è stata legata innanzitutto alla capienza delle strutture di accoglienza ordinaria, insufficiente per gli arrivi del 2011. Dall'altra parte, la stessa logica ha puntato a non concentrare nelle regioni meridionali, e in Sicilia in particolare, i rifugiati, suddividendo l'accoglienza su tutto il territorio. Tra i CARA, infatti, solo uno è localizzato al Nord (Gorizia) e due al Centro (Roma e Ancona), mentre i restanti sono tutti collocati al Sud (Foggia, Bari, Brindisi, Crotone, Caltanissetta, Trapani, più il neo-istituito CARA di Mineo in provincia di Catania).

Questione che si affianca a questa logica di fondo è l'alternativa tra strutture di accoglienza straordinaria di grandi dimensioni, con dunque rilevanti concentrazioni di rifugiati, e l'opzione dell'accoglienza diffusa, con più centri di dimensioni inferiori.

La scelta tra le due opzioni è stata legata anche al livello di collaborazione e di capacità della singola Regione e degli Enti locali nell'individuare soluzioni alternative ai grandi centri.

I contesti regionali e locali risultano molto differenziati a questo riguardo: alcuni hanno puntato soltanto o soprattutto sull'accoglienza diffusa, talvolta integrata con strutture medio-grandi con funzioni di 'hub'; altri sono caratterizzati da una serie di strutture private

alberghiere adibite allo scopo.

In Emilia-Romagna, grazie anche alla collaborazione di un largo numero di Enti locali, il modello prevalente è stato quello della capillarità territoriale, con le Province e i singoli Comuni ed altre entità territoriali che hanno attivato progetti di accoglienza di piccole dimensioni. Anche nella nostra regione, una parte dei rifugiati ha comunque potuto essere accolta facendo uso di strutture di dimensioni relativamente più grandi e, in maniera più ridotta, del settore privato alberghiero.

A mero titolo esemplificativo, tra le regioni caratterizzate da uno sforzo maggiore nell'analizzare e rielaborare i dati dell'Emergenza Nord Africa, e su cui sono quindi disponibili dati, la Toscana si è caratterizzata per un modello maggiormente caratterizzato dall'accoglienza diffusa, e quindi per un'accoglienza dalla forma molto simile a quella emiliano-romagnola. Al contrario, il caso della Puglia, regione che ospita anche in periodo non emergenziale tre CARA, l'accoglienza si è fondata in un primo periodo su grandi centri alberghieri, e successivamente, con il trascorrere dei mesi, su una rivisitazione di tale modello, che ha portato al trasferimento di parte dei rifugiati in centri di dimensione minore.

Si rimanda al box curato da Giovannetti e Marchesini per i dettagli sui numeri dell'accoglienza in Italia ed Emilia-Romagna.

Si evidenzia qui che i dati confermano il modello dell'accoglienza diffusa: l'Emilia-Romagna è la seconda regione per numero di strutture pur non essendo tra le prime per numero assoluto di accolti – il che implica, come atteso, che il numero medio di accolti per struttura risulta più basso che altrove. La modalità di accoglienza in appartamento risulta prevalente in Regione, mentre l'accoglienza nei centri collettivi è stata la più utilizzata a livello nazionale. Inoltre, a livello regionale il ruolo degli Enti locali nell'accoglienza risulta centrale. Tanto a livello di strutture gestite (più della metà gestite da enti pubblici), che a livello di persone accolte (il 46%), l'incidenza della soluzione pubblica è infatti significativamente superiore ai valori nazionali (meno del 30% delle strutture e del 20% degli accolti), a testimonianza dell'elevato livello di coinvolgimento degli Enti locali nel caso emiliano-romagnolo.

Box

I numeri dell'accoglienza ENA in Italia ed Emilia-Romagna (dati al 31 dicembre 2012)

di Monia Giovannetti e Nicolò Marchesini

- Le presenze

In Italia i migranti accolti nell'ambito della c.d. Emergenza Nord Africa erano oltre 18.500 al 31 dicembre 2012, ossia alla fine formale di tale esperienza.

I profughi erano presenti per quasi il 41% al Nord, il 27% al Sud, il 18% al Centro d'Italia e il rimanente 14% nelle Isole (Fig. 1⁴). Le regioni con il maggior numero assoluto di presenze risultavano essere, in ordine decrescente: la Lombardia (13% sul totale degli accolti), la Sicilia (12%), la Campania (11,3%), il Lazio e la Puglia (entrambe con il 9,2%).

In Emilia-Romagna i migranti accolti nelle strutture a fine anno 2012 erano oltre 1.500 (8% rispetto al livello nazionale), 362 dei quali in provincia di Bologna (Fig. 2).

In allegato, in fondo al Dossier:

- Fig. 1 - Distribuzione degli accolti ENA in Italia, per comune, al 31 dicembre 2012
- Fig. 2 - Distribuzione degli accolti ENA in Emilia-Romagna, per comune, al 31 dicembre 2012

- Tipo di gestori e di strutture

A livello italiano gli accolti erano maggiormente ospitati in strutture gestite da cooperative sociali (27%), da associazionismo cattolico (23%) e da amministrazioni pubbliche (quasi 19%).

In Emilia-Romagna i migranti erano accolti in maggioranza dall'amministrazione pubblica (46,5% pari a 701 individui), un quarto da cooperative sociali (25,5% pari a 385 migranti) e il 17,7% dall'associazionismo cattolico (267 persone); inoltre, il 5,2% degli accolti era presente in strutture gestite dell'associazionismo laico e il 5,1% da quelle gestite da privati, contro rispettivamente il 12,7% e il 18,3% della media nazionale.

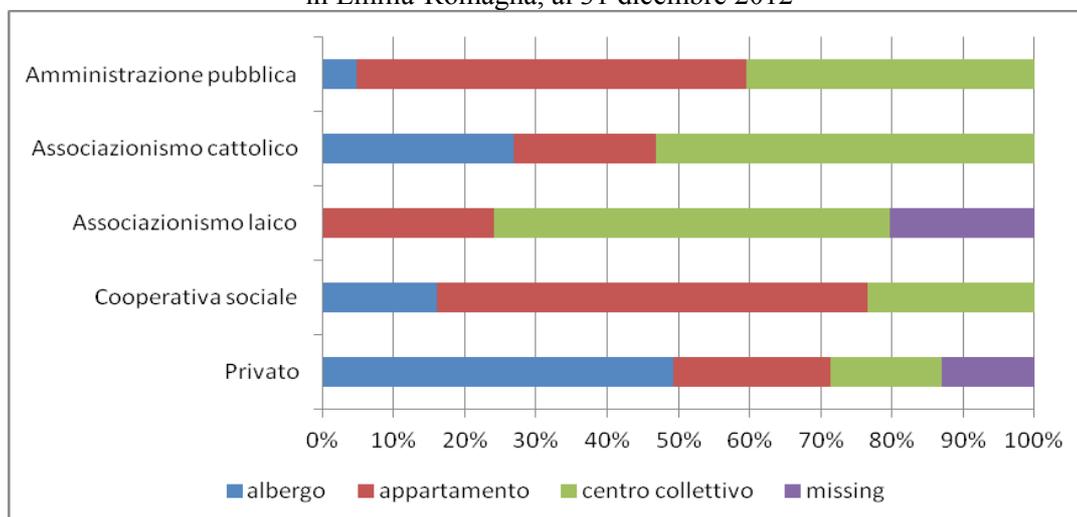
In Emilia-Romagna, anche la distribuzione degli accolti per tipo di struttura a livello regionale differiva sensibilmente dalla media nazionale. Infatti, a fronte del 46,2% degli accolti in centri collettivi in Italia, in regione solo il 37,9% dei migranti era presente in centri collettivi, mentre la maggioranza era ospitata in appartamenti (46,7% del totale degli accolti in regione) contro il 25,6% di media nazionale. Infine, se in Italia il 28,1% degli accolti era ospitato in alberghi, in Emilia-Romagna tale percentuale risultava essere

4 Le figure menzionate nel testo sono riportate nell'appendice in fondo al rapporto.

decisamente inferiore (13,6%).

In particolare, in Emilia-Romagna l'amministrazione pubblica ha accolto il 54,6% dei migranti in appartamenti, il 40,5% in centri collettivi e il 4,6% in albergo. Anche le cooperative sociali hanno accolto la maggior parte dei migranti in appartamenti (60,5%), seguiti dai centri collettivi (23,4%) e dagli alberghi (16,1%). L'associazionismo cattolico ha seguito uno schema differente – accogliendo il 53,2% dei migranti in centri collettivi, il 27,0% in alberghi e il 19,9% in appartamento – così come l'associazionismo laico. È da notare che per il 20,3% degli accolti in gestione all'associazionismo laico, non è stato possibile associarli a nessuna struttura a causa di dati non sufficienti. Infine, i privati hanno accolto quasi la metà dei migranti in alberghi, quasi un quarto in appartamenti e il 15,6% in centri collettivi.

Graf. 1
Distribuzione degli accolti ENA per tipo di struttura e di ente gestione, in Emilia-Romagna, al 31 dicembre 2012



Fonte: Elaborazione Cittalia su dati della Protezione civile nazionale

- I minori

Degli oltre 1.500 migranti distribuiti a livello regionale, 73 erano minori, accolti per quasi il 40% dall'amministrazione pubblica (rispetto a 20,7% italiano) e dalle cooperative sociali (31,5% contro il 27,4 della media nazionale), mentre il restante 30% era suddiviso principalmente tra associazionismo cattolico (15,1%, che invece raggiunge il 21,5% in Italia) e associazionismo laico (13,7%, il quale in Italia è pari al 23,1%), e solo per un 1,4% riferibile ai privati, contro una media nazionale di 7,3%.

A livello nazionale, i minori erano principalmente accolti in centri collettivi (57,0%), appartamenti (31,5%) e solo infine in alberghi (6,5%). In Regione, invece, la situazione appare differente. La maggioranza, pari al 50,7%, si trovava in appartamento, quindi il 35,6% in centri collettivi e il 9,6% in alberghi.

- Le strutture di accoglienza

In Emilia-Romagna vi erano 235 strutture (Fig. 3), pari al 17,6% delle strutture a livello nazionale (il cui totale è pari a 1.332); per numero di strutture attive, l'Emilia-Romagna risultava seconda solo alla Lombardia (276).

In allegato, in fondo al Dossier:

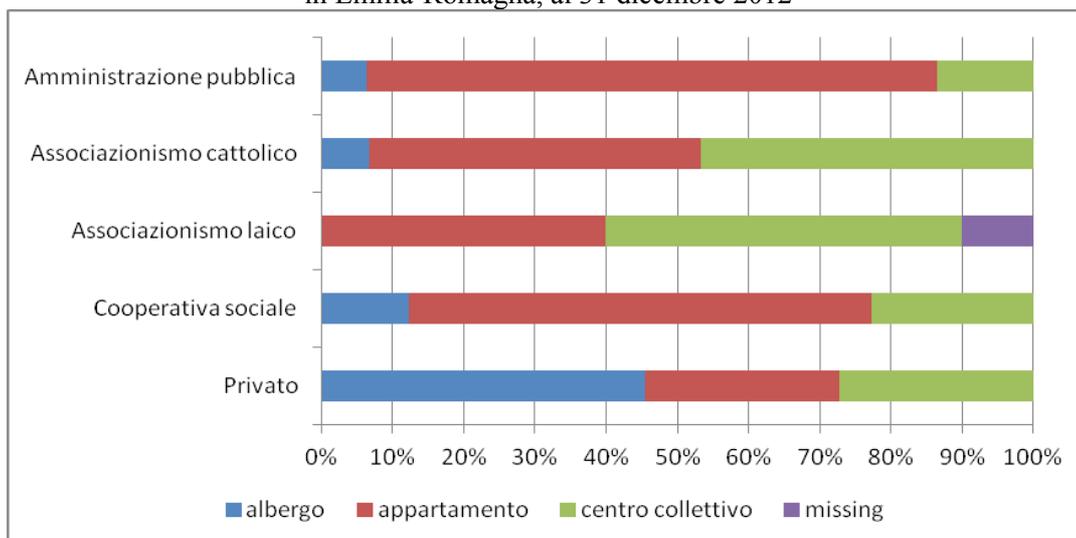
- Fig. 3 - Distribuzione delle strutture di accoglienza ENA in Emilia-Romagna, per comune, al 31 dicembre 2012

Come atteso, la loro gestione era significativamente differente rispetto alla media nazionale.

Se, infatti, la maggioranza delle strutture in Emilia-Romagna erano in gestione all'amministrazione pubblica (53,6%), tale gestione si attesta al 27,9% considerando l'intero Paese. In regione seguivano, al secondo e terzo posto, le cooperative sociali (24,3%) e l'associazionismo cattolico (21,6%), contro il 21,6% e i 23,0% italiano. Infine, il 5,1% delle strutture era di gestione privata (rispetto al 12,4% nazionale) ed il 4,3% era gestito dall'associazionismo laico contro il 15,1% registrato a livello italiano.

Graf. 2

Distribuzione delle strutture di accoglienza ENA per tipo di struttura e di ente gestione, in Emilia-Romagna, al 31 dicembre 2012



Fonte: Elaborazione Cittalia su dati della Protezione civile nazionale

Capitolo 2

Due anni di gestione dell'Emergenza Nord Africa in provincia di Bologna

di Rita Paradisi

Questo capitolo illustra come si è realizzata sul territorio provinciale di Bologna l'accoglienza dei migranti giunti nel nostro Paese in seguito alla cosiddetta Primavera Araba ed alla conseguente Emergenza dichiarata dal Governo sul territorio nazionale. Sarà difficile raccontare nel dettaglio questa esperienza e soprattutto le molte difficoltà ed i successi, così come non sarà sempre possibile testimoniare la sensibilità e l'impegno degli operatori, dei volontari, degli amministratori e di tutte le persone che hanno dedicato all'accoglienza tempi ed energie che travalicano certamente il mero dovere professionale. Sono questa sensibilità e questo impegno che, nonostante le difficoltà del momento storico che viviamo e le contraddizioni insite nella gestione dell'Emergenza a livello centrale, testimoniano e confermano la tradizione di accoglienza e solidarietà che, nel bene e nel male, caratterizza la nostra comunità territoriale.

2.1

Il Piano nazionale di accoglienza: ricadute e governance locale

Il 12 febbraio 2011 il Governo dichiara lo Stato di Emergenza umanitaria sul territorio nazionale in relazione “*all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord-Africa*”; nel mese di marzo convoca la Conferenza Unificata Stato-Regioni-Enti Locali con la quale sottoscrive i due accordi del 30 marzo e del 6 aprile.

Sulla base di tali accordi gli Enti locali si impegnano a collaborare alla gestione dell'accoglienza, nell'ambito di un Piano nazionale approvato il 12 aprile 2011 e predisposto dal Dipartimento di Protezione civile, in collaborazione con le sue Agenzie regionali e con le rappresentanze di ANCI e UPI.

Il Piano si prefigge tre obiettivi:

- assicurare ai migranti la prima accoglienza;
- garantirne l'equa distribuzione sul territorio italiano;
- provvedere all'assistenza.

L'attuazione del Piano, posta in capo alla responsabilità del Dipartimento di Protezione civile, avviene attraverso il coinvolgimento di tutte le Amministrazioni regionali e locali (con l'eccezione dell'Abruzzo) e degli altri soggetti appartenenti al sistema nazionale di Protezione civile (tra cui ad esempio la Croce Rossa Italiana che a Bologna ha gestito l'*hub* di Prati di Caprara).

Il Piano garantisce l'assistenza sino ad un massimo di 50.000 migranti.

Coerentemente con gli accordi sottoscritti in Conferenza Unificata, la Regione Emilia-Romagna, al fine di gestire l'Emergenza, istituisce una Cabina di Regia, coordinata dal

Sottosegretario alla Presidenza, che si insedia il 7 aprile 2011 e a cui partecipano: assessori regionali alla Protezione civile ed alle Politiche sociali, ANCI ed UPI, Province, Comuni capoluogo e Comuni con più di 50.000 abitanti.

Ciascun Comune o Provincia ha individuato autonomamente l'assessorato che partecipa alla Cabina di Regia regionale.

La Provincia di Bologna ha optato per un lavoro congiunto tra due assessorati:

- quello alla Protezione civile ha curato principalmente il raccordo con la Cabina di regia regionale;
- quello alle Politiche sociali il raccordo con i Distretti socio-sanitari e con i Comuni del territorio provinciale.

Anche per quanto riguarda i servizi degli Enti locali coinvolti nella gestione dell'accoglienza, nella nostra provincia si attivano i servizi sociali – sebbene non siano mancate collaborazioni con le Protezioni civili comunali, soprattutto nella fase iniziale, per attività di supporto logistico all'accoglienza.

La Provincia di Bologna, l'11 aprile 2011, convoca la Conferenza Metropolitana dei Sindaci per coinvolgere i comuni del territorio nella gestione dell'Emergenza. Le decisioni assunte in quella sede sono condivise ed approvate, due giorni dopo, anche dall'Ufficio di Presidenza della Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria di Bologna, cui partecipa stabilmente anche il Presidente del Nuovo Circondario Imolese.

In quelle sedi si stabilisce di istituire un Tavolo tecnico di coordinamento provinciale, cui è affidato il compito di collaborare con la Protezione civile regionale alla definizione ed attuazione del Piano di accoglienza locale e che diventa il luogo privilegiato dei soggetti impegnati nell'accoglienza per discutere e concordare azioni comuni e buone prassi, per affrontare le criticità e per progettare interventi utili a qualificare l'accoglienza.

Il Tavolo, coordinato dall'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna, è costituito inizialmente dai referenti di ciascun Distretto in rappresentanza dei Comuni del territorio e dai referenti dell'Agenzia regionale di Protezione civile; successivamente sono stati invitati e vi hanno effettivamente partecipato, referenti:

- della Questura e della Prefettura di Bologna;
- del Dipartimento di Sanità pubblica della Regione Emilia-Romagna;
- del Servizio Politiche per l'Accoglienza della Regione Emilia-Romagna
- dei soggetti gestori delle strutture di accoglienza;
- del Terzo settore: in particolare Caritas di Bologna e Imola ed il Forum del terzo settore.

La Conferenza Metropolitana e la Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria, concordano anche nell'adottare il modello di accoglienza diffusa proposto dal Piano nazionale di accoglienza e dalla Cabina di Regia regionale: pertanto stabiliscono una distribuzione territoriale dei migranti proporzionale al numero di cittadini residenti in ciascun distretto.

In realtà questo intento si concretizza solo in parte, presumibilmente per due motivi:

- per la decisione, concordata tra l'Agenzia regionale di Protezione civile, la Prefettura e l'allora Commissario straordinario di Bologna, di attivare l'*hub* regionale di Prati di Caprara (una caserma dismessa e riadattata per l'Emergenza), dove vengono progressivamente accolti, da maggio a novembre 2011, fino a circa 130 migranti (per lo più giovani maschi adulti provenienti dalla Nigeria);

- non tutti i distretti, pur rendendosi disponibili all'accoglienza, si allineano alle decisioni assunte e, di fatto, accolgono un numero di profughi inferiore rispetto alla quota stabilita.

E' da supporre che su questa decisione abbiano inciso non solo problemi oggettivi (come la difficoltà a reperire strutture idonee) ma anche l'esperienza pregressa nella gestione dell'Emergenza Jugoslavia: i Comuni probabilmente temevano di ritrovarsi, come accadde allora, improvvisamente senza più risorse per gestire l'accoglienza e sostenere i percorsi di inclusione dei profughi accolti. Ciò in un contesto sociale profondamente mutato che avrebbe posto, nel verificarsi di una simile evenienza, difficoltà molto maggiori, derivanti dalla crisi economica e dai suoi effetti sul mercato del lavoro, dai tagli alle risorse per il sistema di welfare, dalle limitazioni imposte agli Enti locali dal Patto di stabilità.

2.2

Il sistema di accoglienza in provincia di Bologna

Il Tavolo tecnico di coordinamento provinciale si insedia il 13 aprile 2011 e immediatamente si attiva per rispondere alla richiesta di accogliere il primo gruppo di 173 persone in arrivo da Lampedusa.

Sono giorni di lavoro molto intenso per tutte le persone coinvolte, il cui impegno va ben al di là dell'ordinario. Operatori sociali, amministratori, volontari: diversi sono i soggetti che si attivano per individuare le strutture, segnalandole agli uffici provinciali ed agli operatori dell'Agenzia regionale di Protezione civile, che procedono poi al sopralluogo ed a concordare ed attuare, anche con gli uffici tecnici dei Comuni, gli interventi necessari all'approntamento delle strutture ritenute idonee. Gli operatori sociali dei comuni sono coinvolti anche in queste attività e si adoperano per assicurare in tempo utile il reperimento di: arredi, vestiario, generi di prima necessità, nonché per coinvolgere il terzo settore attivo a livello locale che avrebbe potuto offrire aiuto e supporto all'accoglienza.

Oltre agli arrivi programmati per il tramite dell'Agenzia regionale di Protezione civile, nei primi mesi dell'Emergenza si registrano, soprattutto nel capoluogo, anche numerose richieste di accoglienza da parte di migranti giunti spontaneamente sul territorio: il 6 maggio 2011 c'è già una lunga lista di attesa, costruita sulla base degli accessi quotidiani allo Sportello attivo presso l'ASP Poveri Vergognosi: 157 persone, per le quali il Comune di Bologna mette a disposizione, in attesa delle necessarie verifiche sul diritto all'accoglienza, un servizio doccia e un servizio mensa.

In questa prima fase il Tavolo tecnico di coordinamento provinciale assicura il raccordo tra i singoli territori e gestori con:

- l'Agenzia regionale di Protezione civile per individuare ed approntare le strutture di accoglienza, nonché per definire e concordare le modalità di accoglienza e inserimento dei migranti;
- il Dipartimento di Sanità pubblica per la prima visita medica, l'accesso e l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale delle persone accolte;
- la Questura e la Prefettura per attivare le procedure necessarie alla regolarità del soggiorno sul territorio nazionale;
- la Cabina di Regia regionale.

Successivamente, il Tavolo si attiva anche per condividere ed implementare azioni di sistema a supporto dei percorsi di inclusione dei profughi e per affrontare le criticità che via via si andavano evidenziando.

Da aprile 2011 a dicembre 2012 il Tavolo si è riunito complessivamente 13 volte, a cadenza prima quindicinale, poi mensile e infine, nel corso del 2012, quando parallelamente si costituiscono specifici sotto-gruppi di lavoro, trimestrale. Alle riunioni formalmente convocate, si affiancano contatti telefonici e personali pressoché quotidiani fra operatori sociali e operatori di protezione civile che, in questa inedita collaborazione, si contaminano reciprocamente scoprendo anche sensibilità comuni verso il contesto nel quale operano.

Gli arrivi si sono concentrati soprattutto nei primi tre mesi dall'inizio dell'Emergenza; il numero delle persone in accoglienza si stabilizza, con variazioni relativamente significative, già da novembre 2011 conservandosi sostanzialmente immutato fino a dicembre 2012.

Le scelte compiute dai distretti per rispondere all'accoglienza sono assai differenziate, ne emerge un quadro a macchia di leopardo che vede in tutti i casi fortemente impegnati i Comuni del territorio i quali sostengono o si avvalgono del supporto operativo di soggetti del terzo settore, del privato sociale ed anche, in alcuni casi, del privato *for-profit*. La configurazione del sistema di accoglienza, consolidatasi già a novembre 2011, si può così delineare:

- circa 36 strutture di accoglienza attive in poco meno di 30 comuni⁵; si tratta per lo più di appartamenti che accolgono un numero limitato di persone (da 2 a 7) e sono ubicati nei distretti di Casalechio, Pianura Est, Porretta Terme, Nuovo Circondario Imolese. Le strutture che accolgono più di 10 persone, oltre all'*hub* di Prati di Caprara, sono 4 ed ospitano la maggioranza delle persone; sono ubicate a Bologna, Pianura Ovest e San Lazzaro;
- 7 le tipologie di gestori: sono soprattutto Comuni e loro consorzi (14 casi), cooperative sociali e loro consorzi (11 casi), 5 fra parrocchie, fondazioni religiose e associazioni di volontariato, 2 strutture alberghiere, 1 ente di Formazione professionale, la Croce Rossa Italiana. In tutti i casi, il Comune dove la struttura è ubicata è parte attiva nella gestione dell'accoglienza: sottoscrive il Patto di accoglienza e rende disponibili risorse e servizi a supporto dei percorsi di inclusione dei profughi.

2.3

Qualificare l'accoglienza

Nonostante le molte incertezze e l'esigenza di occuparsi in tempi brevissimi (perché la comunicazione degli arrivi veniva per lo più effettuata con uno o due giorni di anticipo), del reperimento e approntamento di strutture per rispondere ai bisogni primari dei migranti da accogliere, da subito gli operatori che siedono al Tavolo tecnico di coordinamento, evidenziano la necessità di integrare la logica propria della protezione civile (risposta

⁵ Tali valori sono da considerarsi medi in quanto sono minimamente variati nel corso delle rilevazioni di monitoraggio. In particolare, durante l'Emergenza il numero delle strutture censite è stato compreso fra 35 e 37 ed il numero dei territori comunali coinvolti fra 26 e 27.

emergenziale a bisogni primari) con la progettualità tipica dei servizi sociali (più centrata sulle prospettive e sul sostegno all'inclusione sociale) per assicurare un'accoglienza capace anche di guardare al futuro delle persone.

In quest'ottica il Tavolo da un lato propone di definire, in accordo con la Protezione civile, uno standard di servizi che debbano/possano essere erogati agli ospiti accolti nelle strutture ed i cui costi siano riconosciuti nella retta giornaliera pro-capite prevista dal Piano nazionale di accoglienza; dall'altro rileva l'opportunità di uniformare questa accoglienza a quella già attiva, anche sul nostro territorio, nell'ambito del Sistema nazionale di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

Queste proposte vengono portate in Cabina di Regia regionale la quale probabilmente se ne fa portavoce a livello nazionale. E' da supporre che altri territori abbiano avanzato in Conferenza Unificata proposte analoghe, tanto che, nel luglio 2011, il Dipartimento di Protezione civile invia ai gestori un Vademecum per l'Accoglienza ed un modello di Patto di Accoglienza da sottoscrivere con i migranti. Questi documenti rispondono in parte alle richieste del nostro territorio ma hanno anche forti limiti intrinseci, che incidono negativamente sulla qualità dell'accoglienza che è possibile erogare. Le misure ivi contenute sono infatti pensate avendo a riferimento i grandi centri nazionali di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) i quali hanno caratteristiche strutturali non conformi a quelle in essere sul nostro territorio.

A titolo esemplificativo: il Vademecum prevedeva la concessione ai profughi di un *pocket-money* per l'acquisto di generi alimentari, schede telefoniche, biglietti bus, ecc. Nei CARA tali *pocket* sono facilmente spendibili negli spacci interni, mentre sul territorio occorre trovare negozi convenzionati e non sempre ve ne sono di disponibili, soprattutto per l'acquisto di alcuni generi come i titoli di viaggio o le schede telefoniche. Ciò ha creato non poche difficoltà alla vita quotidiana dei migranti ed agli operatori coinvolti nella gestione delle strutture di accoglienza.

2.3.1 - La questione giuridica

Il tema della posizione giuridica dei migranti è una delle prime che il Tavolo tecnico pone, in particolare per le persone giunte in Italia dopo il 5 aprile che erano state indirizzate a presentare richiesta di protezione internazionale, unica possibilità per loro di permanere regolarmente sul territorio.

Gli operatori sociali sono consapevoli che tali richieste avrebbero ricevuto per lo più dei dinieghi, poiché non coerenti con le previsioni della normativa sull'asilo e rifugio vigente nel nostro Paese. Il conflitto che aveva indotto alla fuga questi migranti non interessava infatti il loro Paese di origine ma un Paese terzo, nel quale vivevano magari da decenni ma che non era il loro: tale fattispecie non è contemplata dalla nostra normativa sulla protezione internazionale.

Un'altra forte criticità evidenziata dagli operatori e derivante dalla condizione giuridica di questi migranti, è il fatto che un Permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale è assai poco funzionale ai percorsi di inclusione socio-lavorativa delle persone. Infatti, un richiedente protezione internazionale per i primi sei mesi non può lavorare; la normativa prevede che in questo lasso di tempo la competente Commissione territoriale decida nel merito della richiesta. In realtà i tempi di decisione travalicano i 6 mesi, trascorsi i quali il richiedente ottiene un Permesso temporaneo (della durata di 3 mesi rinnovabile) che, pur consentendo formalmente la stipula di un contratto di lavoro, è

oggettivamente poco spendibile in tal senso. Tale Permesso ha infatti una durata troppo limitata e sono incerte le sue prospettive: la possibilità di trasformarlo in un Permesso di protezione internazionale, che assicura maggiore stabilità sul territorio, è subordinata alla decisione futura della Commissione.

Al contrario, un Permesso di soggiorno per motivi umanitari, seppur temporaneo – qual è quello rilasciato, in seguito alla dichiarazione dello Stato di Emergenza, a tutti coloro che sono entrati nel nostro Paese dal 1 gennaio al 5 aprile 2011 – consente immediatamente di stipulare contratti di lavoro, dà diritto al rilascio di un titolo di viaggio (che permette di muoversi nell'area Schengen) ed è convertibile, ove ne sussistano i presupposti, in Permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

La Provincia di Bologna, su sollecitazione del Tavolo e rispetto al tema della condizione giuridica dei migranti, oltre a facilitare il raccordo fra gli operatori dei servizi sociali ed i funzionari dei competenti Uffici territoriali del Governo, si è attivata in più direzioni:

- Nel giugno 2011 ha organizzato una giornata di studio sui temi del diritto di asilo e del sistema di protezione in Italia, rivolta agli operatori più direttamente coinvolti nella relazione quotidiana con i migranti accolti; a questa iniziativa di formazione hanno partecipato circa 50 operatori, appartenenti alle organizzazioni pubbliche e private a diverso titolo impegnate nell'accoglienza.
- Nel secondo semestre 2011 la Provincia ha sostenuto il Comune di Bologna nel potenziamento dello Sportello Protezioni internazionali gestito tramite ASP Poveri Vergognosi, allo scopo di dotarlo di un supporto operativo itinerante sul territorio provinciale. Il progetto, realizzato con la collaborazione dell'Associazione Al Sirat, ha consentito di effettuare colloqui di informazione giuridica con quasi tutti i migranti accolti i quali, nella maggior parte dei casi, avevano presentato richiesta di protezione internazionale senza una precisa consapevolezza di tutte le relative implicazioni.
- Nell'aprile 2012, la Provincia convoca la Conferenza Metropolitana di Bologna che decide di inviare formale richiesta al Ministro dell'Interno affinché sia riconosciuta la Protezione umanitaria a tutti i migranti accolti; tale richiesta troverà una risposta positiva solo più tardi, quando i possibili benefici che ne sarebbero potuti derivare per l'inserimento dei migranti nella comunità locale non potranno più essere supportati con le risorse previste dal Piano nazionale di accoglienza.
- Infine, a maggio 2012, non appena iniziano i primi pronunciamenti negativi della Commissione territoriale sulle richieste di protezione internazionale, la Provincia si attiva anche per raccordarsi con l'Ordine degli avvocati e coinvolgere associazioni di giuristi (ASGI, Giuristi democratici, Avvocati di strada, servizi di consulenza legale di CGIL CISL e UIL, Al Sirat e Melting Pot) che danno la propria disponibilità ad assumere il Patrocinio legale a spese dello Stato avverso tali dinieghi. Ognuna di queste realtà individua un proprio referente che, insieme agli operatori sociali del territorio, accompagna i profughi nel valutare, decidere ed eventualmente presentare il ricorso.

2.3.2 - *Sostenere l'inserimento sul territorio*

Allo scopo di qualificare l'accoglienza nella direzione indicata dal Tavolo tecnico di coordinamento, la Provincia di Bologna si è attivata anche per rendere disponibili risorse – ad altro titolo già attive sul territorio - a sostegno dei percorsi di inclusione dei profughi in accoglienza e per recuperarne di nuove.

In particolare:

- attraverso i Piani provinciali per l'insegnamento dell'Italiano come seconda lingua, è stato possibile consentire a quasi tutte le persone accolte di frequentare almeno un corso di italiano della durata minima di 20 ore;
- la rete dei Centri per l'impiego ha messo a punto un pacchetto di servizi dedicati ai profughi, tra cui: laboratori per piccoli gruppi per illustrare il sistema dei servizi ed il mercato del lavoro italiani, iscrizione laddove possibile, attivazione di tirocini formativi con disponibilità del CIP a svolgere gratuitamente la funzione di Ente promotore⁶;
- con risorse del Fondo Sociale Europeo, il Servizio Lavoro ha approvato due progetti di formazione professionale specificatamente dedicati ai richiedenti/titolari di protezione internazionale che, fra il 2011 ed il 2012, hanno consentito l'accesso a percorsi di formazione a 40 persone.

Grazie a queste misure, che si affiancano agli interventi attivati dai soggetti gestori e/o dai comuni, circa un centinaio fra gli accolti ha potuto fruire di percorsi di transizione al lavoro. Gli esiti di tali attività in termini occupazionali non si possono definire pienamente soddisfacenti in ragione sia della crisi del mercato del lavoro, che proprio nel 2012 attraversa una delle sue fasi più critiche, sia per i permessi di soggiorno in possesso di questi migranti che, come già evidenziato, non ne agevolano l'occupabilità. Non è un caso che le persone (circa 15) che al 31.12.2012 avevano concluso con successo il percorso di fuoriuscita dall'accoglienza raggiungendo autonomia lavorativa ed abitativa sul territorio, sono per la maggior parte migranti che hanno fruito, fin dal loro arrivo in Italia, del Permesso di soggiorno per motivi umanitari.

A supporto del sistema di accoglienza, l'Osservatorio provinciale delle immigrazioni ha implementato, già dal maggio 2011, una serie di pagine web dedicate (www.provincia.bologna.it/emergenzanordafrica), utili sia a veicolare informazioni sulle iniziative realizzate a livello locale, sia a consentire facile accesso alle numerose circolari del Ministero e della Protezione civile. Non appena la situazione si è minimamente stabilizzata rispetto agli arrivi, l'Osservatorio ha anche iniziato a raccogliere e sistematizzare informazioni per elaborare *report* periodici di monitoraggio sulle accoglienze in provincia di Bologna.

Va evidenziato infine il tentativo – che non ha avuto gli esiti auspicati - di stipulare con l'Azienda di trasporto pubblico locale, sulla base di apposita determinazione approvata annualmente dalla Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, un accordo operativo a valenza provinciale per applicare tariffe ridotte e titoli di viaggio specificatamente rivolti a questi migranti.

⁶ La Provincia di Bologna è l'unica, in tutta la Regione Emilia-Romagna che – successivamente all'entrata in vigore del D.L. n. 138 del 13/08/2011 - decide di continuare ad attivare tirocini formativi anche per questa tipologia di persone, coerentemente a quanto indicato dalla Circolare del Ministero del Lavoro n. 24 del 12/09/2011.

2.3.3 - Guardare al futuro

Consapevole della necessità di gestire l'accoglienza sia qualificandola sia superandone, per quanto possibile, l'impostazione emergenziale, il Tavolo tecnico di coordinamento provinciale si attiva ben presto per lavorare sulle prospettive delle persone e del sistema di accoglienza. Lo fa in riferimento a tre aree tematiche - uscita dall'accoglienza, rimpatrio volontario assistito, *fund raising* - per ognuna delle quali decide di costituire al proprio interno uno specifico gruppo di lavoro.

Il primo gruppo ha messo a punto un documento di *Linee guida per l'uscita dall'accoglienza* che viene approvato dal Tavolo il 29 novembre 2011. Il documento, i cui contenuti si ispirano al Vademecum SPRAR, è stato presentato in Cabina di Regia regionale. A ciò non è però seguita la possibilità di renderlo effettivamente operativo, consentendo ad esempio di finanziare con le risorse del Piano nazionale alcune delle misure lì ipotizzate.

Il documento ha rappresentato comunque un utile riferimento per i gestori, orientandoli ad accompagnare in modi diversi l'uscita dei profughi dai centri di accoglienza. E' verosimile, altresì, che sia stato utile a sollecitare l'adozione - da parte dell'Assessorato regionale alle politiche sociali e, successivamente, da parte del Commissario Delegato - di documenti con analoghe finalità.

Il secondo gruppo di lavoro ha sviluppato una riflessione sul tema del rimpatrio volontario assistito e proposto l'organizzazione, curata dalla Provincia di Bologna nell'ottobre 2012, di una giornata di studio dal titolo *(Ri)Partire. Teoria e pratica del rimpatrio volontario*, con il doppio intento di informare gli operatori sui progetti e le modalità di rimpatrio effettivamente disponibili sul territorio nonché di fornire loro spunti di riflessione utili ad avvicinare i migranti a questa misura, per certi aspetti assai controversa.

Circa 70 gli operatori, a vario titolo coinvolti nella gestione dell'accoglienza, che hanno partecipato a tale iniziativa.

Il terzo gruppo infine ha promosso, in accordo con gli amministratori locali, la costituzione di una rete di soggetti pubblici e privati - già coinvolti nella gestione dell'Emergenza - che si è attivata per elaborare e presentare sugli Avvisi 2012-2013 del Fondo Europeo per i Rifugiati (FER), progetti di rilievo provinciale, utili a proseguire l'accoglienza ed accompagnare i profughi nei percorsi di inserimento sul territorio.

Dei tre progetti presentati, uno è stato selezionato ma non ammesso a finanziamento, un altro è ancora in attesa che sia concluso l'iter di valutazione, il terzo infine è stato selezionato e finanziato ed è attualmente in fase di realizzazione.

Il progetto, denominato *AID: azioni di integrazione e dialogo* consente la presa in carico di 150 richiedenti asilo e rifugiati che potranno fruire di colloqui di orientamento ai servizi del territorio ed alle azioni di progetto. Tra queste persone, 30 saranno selezionate per l'accesso ad altrettanti percorsi di transizione al lavoro, 20 potranno beneficiare di misure di accompagnamento all'autonomia abitativa e 30 saranno inseriti in attività di socializzazione.

2.4 *Verso la fine dell'Emergenza*

Il DL n. 95 del 6 luglio 2012 conferma la disponibilità di risorse per la gestione dell'Emergenza fino alla sua chiusura, già fissata (con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6.10.2011) al 31 dicembre 2012.

Circa tre mesi dopo, il 26 settembre, la Conferenza Unificata approva un documento di indirizzo per il superamento dell'Emergenza Nord Africa (cosiddetta *Exit strategy*) a valere su tutto il territorio nazionale. Il documento prevede, fra le misure di accompagnamento all'uscita dall'accoglienza, un ampliamento di circa 1.000 posti all'interno dello SPRAR, ipotizza un ulteriore ampliamento di 1.000 posti previa verifica delle risorse disponibili da parte del Ministero dell'Interno. Questa misura, se rapportata ai circa 26.500 migranti ancora ancora in accoglienza al momento della definizione della *Exit strategy*, si rivela del tutto insufficiente; lo stesso documento, peraltro, evidenzia le criticità rappresentate dal “*sottodimensionamento dei posti disponibili rispetto all'effettivo fabbisogno*” di cui il sistema soffre. Inoltre, contrariamente a quanto richiesto dal sistema di accoglienza locale⁷, l'ampliamento potrà riguardare solo i comuni che sono già nello SPRAR (dunque solo Bologna per la nostra provincia).

Il documento di *Exit strategy* prevede poi l'attivazione, a cura del Ministero del lavoro, di interventi a sostegno dell'inserimento al lavoro: 1.000 doti formative individuali, ognuna del valore di 5.000 euro, da attivarsi immediatamente; altre 10.000 doti, da attivarsi qualora l'Unione Europea rendesse disponibili le risorse necessarie. Infine, il documento richiama la possibilità di accedere ai progetti di rimpatrio volontario assistito attivi sul territorio nazionale, nonché l'opportunità di presentare progetti ad hoc sul Fondo europeo per i rifugiati.

Il Tavolo tecnico di coordinamento provinciale, a fronte della difficile prospettiva che si prospetta con le misure sopra richiamate, di fatto insufficienti a rispondere ai bisogni derivanti dalla chiusura dei centri di accoglienza, sollecita un nuovo intervento del livello politico locale.

La Provincia convoca dunque la Conferenza Metropolitana che, nella seduta del 15 ottobre 2012, decide di scrivere nuovamente al Governo cui rivolge due richieste. La prima riguarda la possibilità di destinare risorse da investire nella gestione ordinaria dopo il 31.12.2012 con modalità più flessibili e quindi maggiormente coerenti con le necessità poste dalla chiusura dell'Emergenza; la seconda riguarda, nuovamente, l'opportunità di concedere ai profughi permessi di soggiorno per motivi umanitari. La Conferenza Metropolitana scrive anche alla Regione, chiedendo non solo di sostenere le proprie istanze sui tavoli nazionali ma anche di attivare un intervento specifico sulla struttura di Prati di Caprara, la cui prospettiva di chiusura desta preoccupazione.

Il 30 ottobre 2012 una Circolare del Ministero dell'Interno (attivando una specifica procedura informatica denominata *Vestanet*) consente a tutti i richiedenti asilo accolti nell'ambito dell'Emergenza Nord Africa, compresi quelli che avevano già ricevuto un diniego e coloro che avevano presentato ricorso avverso tale diniego, di richiedere un Permesso di soggiorno per motivi umanitari.

⁷ Lettera della Conferenza Metropolitana dei Sindaci al Ministro dell'Interno – aprile 2012.

L'adozione di questa utile, seppur tardiva, misura non è tuttavia sufficiente ad attenuare apprensioni ed incertezze sul futuro, che riguardano soprattutto le persone accolte ma anche i gestori ed i comuni coinvolti. La preoccupazione dei migranti si manifesta anche attraverso le proteste pubbliche che organizzano sia autonomamente sia con il sostegno di alcune associazioni attive sul territorio.

Si pone anzitutto il tema di dove le persone, dopo il 31 dicembre 2012, troveranno risposta ai bisogni primari, considerando che la maggior parte di loro non ha un'occupazione; non è chiaro se e come sarà possibile dare continuità ai percorsi di inclusione dei migranti che era stato possibile attivare. Suscitano particolare preoccupazione le situazioni di fragilità personale o familiare che, in alcuni casi, sono tali da compromettere la possibilità di autonoma gestione della quotidianità che la fuoriuscita dai centri comporta. La chiusura delle strutture di maggiori dimensioni fa intravedere anche possibili ripercussioni sull'ordine pubblico.

La situazione si definisce ufficialmente il 28 dicembre 2012 con l'Ordinanza n. 33 di Protezione civile che regola la chiusura dello stato di Emergenza ed il rientro nella gestione ordinaria. L'Ordinanza dispone che a partire dal 1 gennaio 2013 il Ministero dell'Interno subentri al Dipartimento di Protezione civile ed individua i Prefetti “*quali soggetti responsabili a porre in essere le attività occorrenti per la prosecuzione, in regime ordinario e nei limiti delle risorse disponibili, delle iniziative finalizzate all'accoglienza [...] ed a favorire i percorsi di uscita*”.

La stessa Ordinanza invita le Prefetture a rinegoziare i contratti con i gestori “*assicurando le opportune riduzioni di spesa*” ed utilizzando come parametro “*il costo unitario dei progetti curati dallo SPRAR*”.

Il richiamo allo SPRAR, tanto auspicato dagli operatori sociali del nostro territorio, viene purtroppo limitato ai soli costi dell'accoglienza e non al modello socio-educativo da utilizzare nella gestione degli interventi, con ciò limitando di fatto la possibilità di accompagnare l'uscita dai centri con progettualità che potessero creare prospettive per le persone.

La Prefettura di Bologna, nei primi giorni del 2013, insedia il nuovo Tavolo regionale, al quale sono invitati i Prefetti dell'Emilia Romagna, l'Assessore alle Politiche Sociali della Regione, la Provincia ed il Comune di Bologna.

Successivamente la Prefettura di Bologna insedia anche il nuovo Tavolo di coordinamento provinciale, con caratteristiche operative sostanzialmente mutate e funzionali alle esigenze derivanti dalle necessità poste dalla “*gestione ordinaria*” dell'accoglienza. Tali esigenze sono connesse inizialmente alla rinegoziazione dei contratti con i gestori e, dopo l'emanazione da parte del Ministero dell'Interno della Circolare del 18 febbraio 2013, all'individuazione delle persone in condizioni di vulnerabilità.

Tale Circolare stabilisce infatti che l'accoglienza si debba concludere obbligatoriamente entro il 28 febbraio 2013, tranne che per i soggetti vulnerabili, per i quali dovrà invece proseguire fino al loro inserimento nello SPRAR.

La stessa Circolare inoltre recepisce – seppur con modalità non del tutto congrue – parte delle richieste che il sistema di accoglienza locale aveva avanzato al Prefetto, in quanto dispone: da un lato che le Questure concedano a questi migranti i Titoli di viaggio previsti dalla Circolare MAE n. 48/1961 e sostitutivi del Passaporto (che risulta difficile da ottenere dalle autorità diplomatiche dei rispettivi Paesi); dall'altro che sia possibile concedere ai profughi in uscita dai centri un *bonus* pari a 500 euro pro-capite, qualora

siano risultati risparmi di spesa nella nuova gestione prefettizia. Non viene accolta la richiesta di poter utilizzare tale *bonus* con modalità più flessibili, a supporto dei progetti individualizzati di uscita dall'accoglienza.

Una successiva Circolare del Ministero dell'Interno del 1 marzo 2013, individua infine le categorie vulnerabili facendo riferimento al DL 140/2005⁸: minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone per le quali è accertato che abbiano subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale. A questa tipologia possono aggiungersi sia famiglie con figli minori, sia coloro che necessitano di assistenza sanitaria specialistica sia, infine, le persone con disabilità.

2.5

Dopo la fine dell'Emergenza

Il 31 marzo 2013, un mese dopo la cessazione ufficiale dell'Emergenza, sono 113 (circa il 33% degli accolti al 31.12.2012) le persone ancora inserite in progetti di accoglienza di vario tipo: alcuni a carico degli Enti locali, altri – ovvero le persone vulnerabili (44) – ancora sostenuti economicamente dal Ministero dell'Interno.

I Comuni hanno quindi autonomamente deciso, laddove possibile, di mantenere attiva l'accoglienza non solo per i soggetti vulnerabili ma anche per altri fra gli accolti, cui viene assicurato un livello minimo di assistenza.

Alcuni Distretti (Casalecchio di Reno, Pianura Est, Pianura Ovest, Porretta Terme) hanno concordato con i profughi la continuazione dell'accoglienza almeno fino a Giugno 2013 ed attivato percorsi individualizzati che, considerando soprattutto la dimensione abitativa e lavorativa, mirano all'autonomo inserimento delle persone nella comunità locale. Nella Pianura Ovest l'obiettivo è anche quello di distribuire tra i Comuni del Distretto le persone accolte, per consentire la chiusura della struttura di protezione civile dove sono stati inseriti originariamente. Il Distretto di San Lazzaro ha co-finanziato un progetto della Comunità Nigeriana per sostenere l'inserimento in autonomia dei migranti ancora in accoglienza. Le persone con cittadinanza tunisina, che nel frattempo hanno perso il titolo di soggiorno, sono fuoriuscite spontaneamente dalle strutture di accoglienza senza dare informazioni.

Le maggiori criticità si registrano, com'era prevedibile, nel capoluogo che si trova a dover fronteggiare anche le complessità derivanti dalla chiusura di Prati di Caprara. Dopo il 28 febbraio, 39 persone hanno trovato accoglienza notturna nell'ambito del Piano Freddo predisposto dal Comune; circa 20 le persone non vulnerabili per le quali il Comune mantiene attiva l'accoglienza.

La Provincia di Bologna decide, a maggio 2013, di sostenere i Comuni ancora attivi nell'accoglienza, cui trasferisce una quota di risorse distribuita proporzionalmente al numero di persone non vulnerabili ancora in carico. Data la limitatezza delle risorse disponibili (che ammontano complessivamente a 24.000 Euro), tale scelta assume di fatto un valore simbolico ma è comunque utile sia per accompagnare la fuoriuscita in autonomia delle persone sia per sostenere alcune esperienze anche innovative, come ad esempio l'implementazione del progetto di autogestione abitativa “Casa Merlani” attivato dal Comune di Bologna.

8 “Attuazione della Direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri”.

A luglio 2013 la Conferenza Unificata approva un *Documento di indirizzo per il passaggio alla gestione ordinaria dei flussi migratori non programmati*. Il documento, richiamando la già citata *Exit strategy*, stabilisce da un lato di uniformare, riconducendoli al modello SPRAR, i sistemi di accoglienza per richiedenti/titolari di protezione internazionale presenti in Italia; dall'altro di rendere permanenti il Tavolo di coordinamento nazionale ed i Tavoli di coordinamento regionali, coordinati dai Prefetti dei capoluoghi di regione e sperimentati nell'ambito dell'Emergenza Nord Africa dopo il 31.12.2012. Rimane sullo sfondo il ruolo dei Comuni sui quali, in tutti i casi, l'accoglienza ha ricadute inevitabili, sia in corso di attivazione sia, soprattutto, nelle fasi successive.

Il 16 agosto 2013 la Prefettura di Bologna, coerentemente alle indicazioni del Ministero dell'Interno, segnala ai gestori la definitiva cessazione dell'assistenza, anche in favore dei soggetti vulnerabili, a far data dal 1° settembre 2013.

Così si chiude, almeno formalmente, un'esperienza che ha segnato profondamente la vita di tanti migranti ma anche, seppur diversamente, il sistema di welfare locale. Parte delle persone accolte restano ancora sul territorio affrontando, insieme agli operatori dei servizi sociali ed ai volontari delle associazioni, le difficoltà derivanti anche da una gestione dell'Emergenza non del tutto lineare e coerente con i bisogni reali di questi migranti forzati. Alcuni di loro sono o saranno a breve coinvolti nelle azioni previste dal progetto *AID*; altri saranno o sono già stati inseriti nello SPRAR; a molti altri ancora rimane solo, qui o altrove, un presente di difficile sopravvivenza.

2.6

In conclusione

Tre parole chiave possono essere utilizzate per descrivere questa esperienza:

- la prima è **incertezza**, che ha costantemente accompagnato tutti i soggetti coinvolti e per primi i profughi;
- la seconda è una parola composta ed è **circolari/ordinanze** che, strumenti principe di gestione dell'emergenza, sono state particolarmente numerose, spesso tardive e poco coerenti con le esigenze del sistema di accoglienza locale;
- la terza è **rigidità**, qualità che ha permeato di sé il governo nazionale dell'Emergenza, limitando l'autonomia decisionale di chi gestiva la relazione diretta con i migranti, nonché la possibilità di utilizzare al meglio le risorse disponibili.

Il segno più positivo e tangibile che l'Emergenza Nord Africa ha lasciato sul nostro territorio è forse il fatto che, per la prima volta nel 2013, all'Avviso pubblicato il 30 luglio 2012 dal Ministero dell'Interno per la presentazione di progetti di accoglienza da attivarsi nell'ambito dello SPRAR, rispondono tutti i Distretti del territorio provinciale i quali aderiscono, seppur con diversi livelli di responsabilità, al progetto del Comune di Bologna, che fino ad allora era l'unico nella nostra provincia attivo in tale ambito.

Dunque questa esperienza, segnata da tante contraddizioni e complessità, ha infine avuto una ricaduta anche positiva sul sistema di *welfare* locale, mentre non ha potuto rispondere appieno alla necessità dei profughi di ricostruire per sé e per i propri familiari un'esistenza dignitosa.

Capitolo 3

Gli accolti ENA a Bologna e provincia: il monitoraggio delle presenze e dei percorsi di integrazione

di Valerio Vanelli

3.1

I sistemi informativi sull’Emergenza Nord Africa della Provincia di Bologna e della Protezione civile

3.1.1 - Il sistema informativo dell'Osservatorio provinciale delle Immigrazioni della Provincia di Bologna

Al fine di fornire un utile strumento di supporto al lavoro del Tavolo tecnico di coordinamento provinciale Emergenza Nord Africa – e ad integrazione del sistema informativo implementato dalla Protezione civile regione, di cui a seguire – l’Osservatorio per le Immigrazioni della Provincia di Bologna ha svolto una funzione di monitoraggio delle accoglienze realizzate a Bologna e provincia.

Fin dalle prime settimane, ciò si è concretizzato nella raccolta telefonica e/o via e-mail di alcune semplici informazioni di natura macro e sociodemografica; con l'andar del tempo, e grazie ad una serie di sperimentazioni, il sistema è stato consolidato al punto di divenire una puntuale attività di monitoraggio a cadenza fissa, che è stata realizzata grazie alla proficua collaborazione degli enti gestori e degli Enti locali coinvolti.

L’Osservatorio ha così predisposto una apposita scheda di rilevazione, con cui si sono raccolti, a più riprese e quindi in serie storica comparabile, sia dati di natura individuale sulle singole persone accolte, sia dati aggregati.

Per quanto concerne i dati sulle singole persone accolte, la prima scheda utilizzata – che è stata poi via via implementata e arricchita nella sua portata informativa con le rilevazioni successive – prevedeva la raccolta delle seguenti informazioni:

- generalità
- genere
- età
- cittadinanza
- data di arrivo presso la struttura di accoglienza
- stato del percorso di riconoscimento della protezione internazionale, guardando essenzialmente ai tre passaggi fondamentali: la fotosegnalazione, il deposito del modello C3 (c.d. “memoria”), la consegna del primo permesso di soggiorno trimestrale per richiesta asilo⁹

⁹ Questo per i profughi richiedenti asilo; si ricorda – e si vedrà con le analisi di seguito presentate – che i cittadini della Tunisia hanno invece seguito il percorso di ottenimento del permesso di soggiorno

Con le rilevazioni successive, si sono poi aggiunti ulteriori campi della scheda di rilevazione, talvolta in risposta a specifiche sollecitazioni da parte dei soggetti competenti, da compilarsi sempre con riferimento alle singole persone:

- la sottoscrizione del Patto di accoglienza
- i successivi passaggi dell'iter relativo al permesso di soggiorno (se scaduto, se rinnovato, etc.)
- la convocazione in Commissione territoriale, l'avvenuta audizione, l'esito e la notifica dell'esito della stessa
- la frequenza di corsi di italiano
- la partecipazione a percorsi di inserimento al lavoro, inteso in senso ampio come qualsiasi forma di lavoro regolare dipendente, autonomo o parasubordinato, anche tramite borse-lavoro, tirocini formativi, etc.

Accanto a questi dati raccolti a livello individuale, al soggetto compilatore della scheda si domandavano anche alcuni dati aggregati per singola struttura, riferiti dunque al complesso dei profughi ivi accolti.

Con la scheda utilizzata per le prime rilevazioni effettuate si è richiesto in particolare di indicare la composizione dei nuclei familiari: quanti uomini soli, quante donne sole, quante donne sole con figli e quante famiglie.

Poi, con le rilevazioni successive, la scheda è stata arricchita, richiedendo l'indicazione anche di:

- numero di accolti iscritti all'Anagrafe comunale e/o allo schedario della popolazione temporanea presente
- numero di iscritti al Servizio Sanitario Nazionale

Circa la modalità organizzativa della raccolta dati, l'Osservatorio provinciale ha predisposto una scheda con i campi sopra indicati per ciascuna struttura, inviandola poi, via posta elettronica, al soggetto chiamato alla compilazione. Per alcuni distretti si trattava dell'Ufficio di Piano che provvedeva a compilare tutte le schede delle strutture afferenti al proprio territorio; per altri distretti, invece, erano direttamente le singole strutture a compilare la/e propria/e scheda/e.

Una volta compilate, le schede venivano restituite via posta elettronica all'Osservatorio provinciale che procedeva a controllare ed inserire i dati così raccolti in una apposita matrice dati. Questa è stata dunque via via aggiornata, rilevazione dopo rilevazione, finendo col rappresentare la 'memoria' dell'intero monitoraggio posto in essere.

La prima rilevazione è stata realizzata nel mese di novembre 2011 ed ha chiesto ai soggetti compilatori di fornire dati ed informazioni aggiornati al 1° novembre 2011¹⁰. Questa prima rilevazione ha rappresentato la prima 'fotografia' collettiva scattata alla realtà che di fatto si era andata consolidando in quei primi mesi.

Dopo questa prima istantanea, a cadenza pressoché trimestrale, si è proceduto alle rilevazioni successive, secondo la seguente tempistica:

- II rilevazione al 15 gennaio 2012
- III rilevazione al 15 aprile 2012
- IV rilevazione al 15 luglio 2012

umanitario (ex art. 20), per il quale non sono previsti questi adempimenti.

¹⁰ Vista la fluidità della situazione e il passaggio di persone accolte da una struttura all'altra (sia dello stesso distretto che di distretti diversi), si è fin dal principio deciso di chiedere la compilazione delle schede con riferimento a una data prefissata, così da avere dati tutti allineati allo stesso giorno.

- V rilevazione a dicembre 2012 (a conclusione formale dell'Emergenza)
- VI rilevazione al 31 marzo 2013 (a 3 mesi dalla conclusione formale dell'Emergenza)

Ciascuna di queste fotografie ha portato alla realizzazione di un breve rapporto di monitoraggio in cui si presentavano i dati e le tendenze emersi dalla rilevazione, accompagnati da brevi commenti e da eventuali approfondimenti tematici. Tutti questi rapporti sono interamente scaricabili dal sistema di pagine web gestito dalla Provincia di Bologna in merito all'Emergenza Nord Africa:

www.provincia.bologna.it/emergenzanordafrica

Per un verso, può essere certamente considerato un successo la progettazione, l'implementazione e l'arricchimento in itinere dello strumento di rilevazione e dunque dello stesso sistema informativo provinciale – che ha permesso la raccolta e la sistematizzazione di una molteplicità di dati ed informazioni, sia sulle persone accolte che sulle strutture di accoglienza e i relativi soggetti gestori; per l'altro verso, non si devono nascondere alcuni limiti incontrati in corso d'opera.

Non va innanzitutto trascurato l'onere a carico dei soggetti gestori e dei referenti delle strutture chiamati trimestralmente ad aggiornare ed integrare i dati della rilevazione precedente. Ciò inoltre ha richiesto un notevole lavoro da parte dell'Osservatorio provinciale, per gestire la rilevazione: predisposizione delle schede aggiornate, spedizione via mail, solleciti, controllo ed archiviazione delle schede ricevute, aggiornamento della matrice dati, etc.

Altro punto che andrebbe certamente posto al centro dell'attenzione per un'eventuale ulteriore rilevazione è la necessità di un maggior raccordo con il sistema informativo della Protezione civile, così da avere dati fra loro dialoganti e dunque anche in grado di sostenersi e integrarsi reciprocamente.

3.1.2 - Il sistema informativo della Protezione civile regionale

Accanto al monitoraggio avviato e implementato dall'Osservatorio provinciale con le finalità sopra descritte, è importante ricordare che per il periodo dell'Emergenza è stato attivo il sistema informativo della Protezione civile regionale, volto ad una sistematica raccolta di dati ed informazioni per la gestione quotidiana, amministrativa e contabile delle accoglienze, anche ai fini della rendicontazione.

Anche nel caso della Protezione civile, il sistema è stato implementato, migliorato e arricchito in itinere: è nato, già dai primi mesi dell'Emergenza, come una scheda Excel inviata ai soggetti gestori chiamati a compilarla e a restituirla. Dal momento, però, che l'aggiornamento dei dati da parte dei soggetti gestori doveva essere quotidiano (per segnalare la presenza delle singole persone accolte, etc.), già nell'agosto del 2011 era stata realizzata un'applicazione ad hoc, centralizzata presso la Protezione civile regionale stessa, che doveva pertanto importare nell'applicativo i dati quotidianamente forniti dai singoli soggetti gestori. In una fase successiva, per evitare questo oneroso carico di lavoro, si è implementato un sistema informativo che permetteva direttamente ai soggetti gestori di inserirsi nell'applicativo, tramite password, per aggiornare i dati giornalieri di propria competenza.

Certamente, come sottolineato dagli stessi referenti della Protezione civile regionale, la compilazione diretta da parte dei soggetti gestori ha sgravato gli uffici di una onerosa

attività di data-entry e importazione dati; ciò presenta, allo stesso tempo, però lo svantaggio che non è possibile procedere a controlli sistematici sulla qualità ed attendibilità dei dati e delle informazioni inserite dai compilatori. Per fare fronte a questo limite, sono stati effettuati controlli a campione ad hoc presso alcune strutture.

Quanto ai campi contenuti nel sistema informativo della Protezione civile regionale, è utile chiarire che si tratta di quelli identificativi e caratterizzanti le strutture (denominazione, indirizzo e recapiti della struttura, capienza massima, etc.) e quelli relativi ai dati anagrafici e socio-demografici delle singole persone accolte (generalità ed eventuali *alias* dovuti a errori nella trascrizione dei nomi e cognomi, genere, età, Paese di cittadinanza, posizione familiare, data di arrivo, situazione rispetto ai documenti di permesso, etc.). Le diverse tabelle della bancadati sono fra loro relazionate e dunque è possibile verificare in ogni momento in quale struttura si trova una persona, piuttosto che l'elenco dei nominativi delle persone ospitate in una certa struttura in un dato momento.

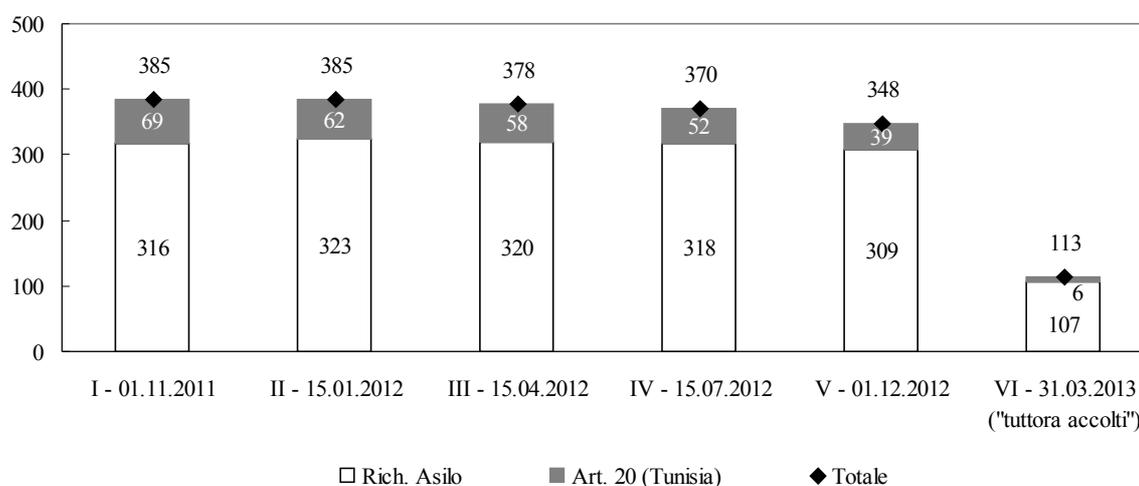
3.2

Le persone accolte: quantificazione e caratteristiche

In questa sede si forniscono i dati e le informazioni raccolti con le diverse rilevazioni dell'Osservatorio provinciale delle Immigrazioni sopra elencate, così da fornire un quadro complessivo di quanto avvenuto nell'intero periodo dell'Emergenza Nord Africa ed evidenziarne anche l'evoluzione, in termini ad esempio di caratteristiche socio-demografiche degli accolti, etc.

È evidente che con le fotografie scattate a cadenza trimestrale si perdono le informazioni relative a quanto accaduto fra una rilevazione e l'altra; è altrettanto vero che, mettendo a fianco le diverse fotografie scattate, diviene possibile ricostruire ex post le dinamiche e le tendenze sviluppatesi nel periodo preso in esame.

Fig. 3.1
Numero accolti ENA in provincia di Bologna,
per tipo di permesso di soggiorno e per data di rilevazione



Il primo dato che interessa porre in evidenza è il numero di persone accolte, così da fornire un primo dimensionamento del fenomeno: alla data della prima rilevazione – ossia al 1° novembre 2011 – risultavano essere 385 gli accolti, di cui 69 (cioè meno del 18%) tunisini con permesso di soggiorno umanitario ex art. 20.

Anche alla seconda rilevazione si manteneva lo stesso numero complessivo di casi, che invece cominciava a calare, seppur di appena 7 casi, già con la terza rilevazione, al 15 aprile 2012; un ulteriore leggero decremento si registrava poi nel trimestre seguente (370 casi al 15 luglio 2012) e poi, più marcatamente, nel dicembre 2012 (348, di cui soltanto 39 tunisini). L'ultima rilevazione è stata realizzata con riferimento al 31 marzo 2013, dunque a Emergenza Nord Africa formalmente conclusa, per rilevare quelli che allora erano definiti i "tuttora accolti": 113 persone, tra cui 6 tunisini (Fig. 3.1).

Se si prendono in considerazione tutti i 'movimenti', ossia tutte le persone che sono state registrate almeno una volta dal monitoraggio provinciale da una struttura di accoglienza nell'intero periodo monitorato (novembre 2011-marzo 2013), si arriva a un totale di 460 casi.

Va precisato che in questo computo una stessa persona che sia passata da una struttura di accoglienza ad un'altra viene considerata due volte. Si tratta comunque di una stima che consente di comprendere con sufficiente compiutezza l'ammontare complessivo del fenomeno. Va per altro precisato che, all'opposto, c'è anche il rischio di una sottostima perchè le fotografie realizzate a cadenza pressoché trimestrale possono aver non intercettato eventuali profughi giunti dopo una rilevazione e fuoriusciti dalle strutture di accoglienza della provincia prima della rilevazione successiva.

Per un più puntuale dimensionamento dell'effettiva portata del fenomeno, è utile qui fare riferimento ad alcuni dati di sintesi forniti dalla Protezione civile regionale. Da un'estrazione dati realizzata a partire dal sistema informativo sopra descritto è emerso che le persone complessivamente accolte – anche per un giorno soltanto – dalle strutture della provincia di Bologna sono state 512, come quota-parte delle complessive 2.126 persone accolte a livello regionale.

La differenza fra questo dato e quello emerso dalla rilevazione trimestrale dell'Osservatorio provinciale delle immigrazioni può essere attribuita essenzialmente a due ordini di ragioni:

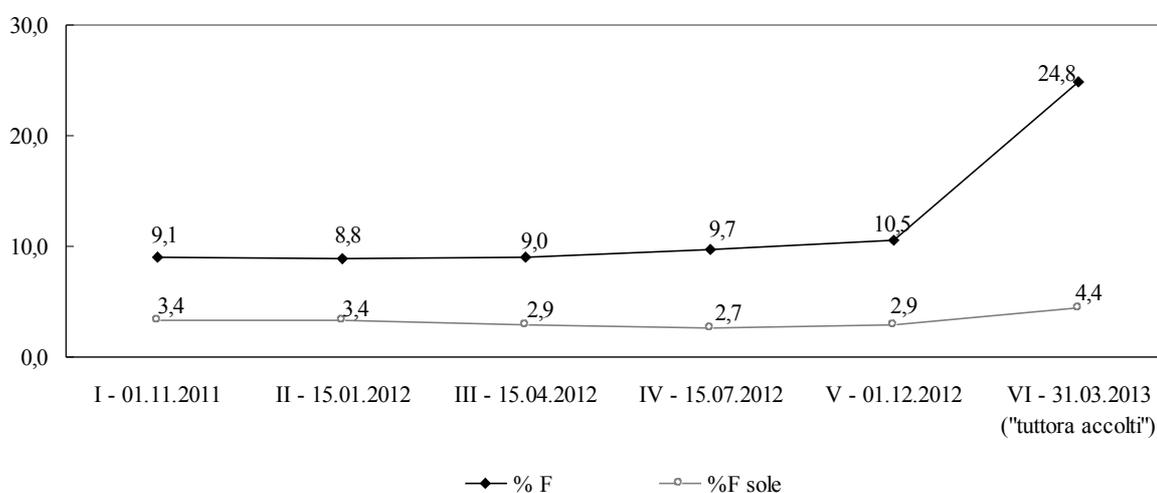
- in primo luogo, la rilevazione provinciale ha cominciato a raccogliere e registrare i nominativi delle persone accolte soltanto a partire dal mese di novembre 2011 – dunque non registrando traccia dei primi 5 mesi dell'Emergenza, caratterizzati oltretutto da elevati movimenti, stabilizzatisi poi nei mesi seguenti;
- in secondo luogo, essendo la rilevazione provinciale realizzata a cadenza trimestrale, è evidente che essa non registri tutte le accoglienze iniziate e concluse tra una raccolta dati e l'altra (per cui, per esempio, la persona arrivata dopo la seconda rilevazione e uscita dal sistema di accoglienza prima della terza rilevazione non risulta registrata nè con il secondo nè con il terzo monitoraggio dell'Osservatorio provinciale).

Al di là delle numerosità, è interessante poi osservare la composizione rispetto alle principali variabili socio-demografiche di questi accolti, anche per verificare se in itinere vi sia stato qualche mutamento proprio nelle caratteristiche di chi giungeva e permaneva sul

territorio a seguito dell’Emergenza Nord Africa.

Per quanto concerne il **genere**, tutte le rilevazioni hanno evidenziato una netta prevalenza maschile, con le donne a costituire sempre circa un decimo dei casi (fig. 3.2), fino al netto incremento del loro peso percentuale registrato con l’ultima fotografia, al 31 marzo 2013, da cui emerge che, fra le persone “tuttora accolte” a quella data, esse costituivano quasi un quarto del totale; ciò è spiegabile considerando il loro maggior grado di vulnerabilità rispetto agli uomini.

Fig. 3.2
Incidenza percentuale donne e donne sole sul totale degli accolti ENA in provincia di Bologna, per data di rilevazione



La Fig. 3.2 presenta anche la percentuale delle donne sole, che rappresentavano il 3,4% del totale degli accolti fino alla seconda rilevazione, sono poi scese sotto il 3% in quelle seguenti, per poi attestarsi al 4,4% nell’ultima fotografia fra i tuttora accolti al 31 marzo 2013.

Per quanto concerne l’**età**, come atteso, si è trattato di persone tendenzialmente giovani-adulte. Basti dire che l’età media degli accolti rilevata con le prime fotografie – senza particolari variazioni dall’una all’altra – è appena superiore ai 27 anni e che la coorte dei ventenni costituisce la maggioranza assoluta dei casi (circa il 60% del totale degli accolti evidenziati da ciascuna rilevazione).

Assai rilevante è poi considerare la **cittadinanza**. Si è già sottolineato in precedenza il peso percentuale limitato dei tunisini – unici che hanno di fatto potuto avvalersi del permesso di soggiorno umanitario ex art. 20. I cittadini della Tunisia sono infatti preceduti dai nigeriani, che costituiscono pressappoco la metà degli accolti e che, per di più, hanno accresciuto il proprio peso relativo col passare delle rilevazioni: essi rappresentavano infatti il 46,5% alla prima fotografia del 1° novembre 2011, risultavano accresciuti di oltre un punto percentuale nella rilevazione successiva, poi leggermente nei due trimestri seguenti, fino ad arrivare, al dicembre 2012, a costituire la maggioranza assoluta (52,9%) dei 348 accolti

complessivi (tab. 3.1).

Dopo Nigeria e Tunisia, il terzo Paese maggiormente rappresentato è il Mali, che conta poco meno di 50 persone accolte, corrispondenti all'incirca al 12-13% del totale.

Seguono poi, con numerosità e pesi relativi via via inferiori, Somalia, Ciad, Ghana, Bangladesh, Sudan e Costa d'Avorio.

Da notare che sono 18 i Paesi rappresentati fra il complesso degli accolti in provincia di Bologna (con l'entrata di un cittadino libico a partire dalla rilevazione del luglio 2012).

Tab. 3.1
Distribuzione per cittadinanza degli accolti ENA in provincia di Bologna,
per data di rilevazione

Cittadinanza	I 01.11.2011		II 15.01.2012		III 15.04.2012		IV 15.07.2012		V 01.12.2012		VI 31.03.2013 ("tuttora accolti")	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Nigeria	179	46,5	184	47,8	183	48,4	179	48,4	184	52,9	34	30,1
Tunisia	69	17,9	62	16,1	58	15,3	52	14,1	33	9,4	6	5,3
Mali	48	12,5	48	12,5	48	12,7	48	13,0	49	14,1	25	22,1
Somalia	21	5,5	21	5,5	21	5,6	21	5,7	20	5,6	13	11,5
Ciad	15	3,9	15	3,9	14	3,7	14	3,8	11	3,2	7	6,2
Bangladesh	13	3,4	13	3,4	13	3,4	12	3,2	12	3,5	} 28 24,8	
Ghana	13	3,4	15	3,9	14	3,7	16	4,3	14	4,1		
Sudan	6	1,6	6	1,6	6	1,6	6	1,6	} 25 7,2			
Costa d'Avorio	5	1,3	5	1,3	5	1,3	6	1,6				
Burkina Faso	4	1,0	4	1,0	4	1,1	4	1,1				
Senegal	3	0,8	3	0,8	3	0,8	2	0,5				
Sierra Leone	3	0,8	3	0,8	3	0,8	3	0,8				
Benin	2	0,5	2	0,5	2	0,5	2	0,5				
Gambia	1	0,3	1	0,3	1	0,3	1	0,3				
Guinea	1	0,3	1	0,3	1	0,3	1	0,3				
Nigeria	1	0,3	1	0,3	1	0,3	1	0,3				
Togo	1	0,3	1	0,3	1	0,3	1	0,3				
Libia	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,3				
Totale	385	100	385	100	378	100	370	100	348	100	113	100

In termini assoluti, le donne sono principalmente nigeriane (21 alla prima rilevazione) – ciò a causa della numerosità decisamente più elevata dei nigeriani rispetto alle altre comunità. Infatti, se si ragiona in termini di incidenza relativa della componente femminile per ciascun Paese di cittadinanza, si osserva che fra i nigeriani le donne costituiscono meno del 12% dei casi, mentre una loro maggior sovra-rappresentazione si rileva fra gli accolti (meno numerosi) del Ciad e del Sudan, di cui rappresentano circa un terzo.

Con riferimento poi alla *composizione familiare*, va innanzitutto evidenziato che la netta maggioranza dei casi è costituita da uomini soli (quasi nove accolti su dieci). Vanno poi poste al centro dell'attenzione anche altre situazioni, spesso a rischio di maggiore vulnerabilità, quali le donne da sole e le donne sole con figli minorenni.

Dalla tab. 3.2 si osserva che le donne sole erano 13 al momento della prima rilevazione del 1° novembre 2011, così come nel trimestre seguente, e che si sono poi via via ridotte come

numerosità. Sono invece parallelamente aumentate le donne sole con figli, fino ad arrivare nel dicembre 2012 ad essere 3 con complessivi 7 figli, per un totale di 10 persone accolte. Si rileva inoltre anche un aumento dei nuclei familiari con presenza di entrambi gli adulti (ed eventuali figli): si trattava di 12 nuclei, per un totale di 35 persone accolte, alla prima ed anche alla seconda rilevazione; sono poi divenuti 15 alla terza e 18 – per un totale di 50 persone componenti questi nuclei – alla quarta rilevazione del 15 luglio 2012.

Tab. 3.2
Numerosità dei profili familiari per data di rilevazione

	Uomini soli	Donne sole	Nuclei familiari	di cui nuclei monoparentali di donne sole con figli
I – 01.11.2011	337	13	12 (35 tot)	2 con 2 figli (totale 4 persone)
II – 15.01.2012	338	13	12 (34 tot)	2 con 3 figli (totale 5 persone)
III – 15.04.2012	325	11	15 (42 tot)	3 con 4 figli (totale 7 persone)
IV – 15.07.2012	310	10	18 (50 tot)	1 con 2 figli (totale 3 persone)
V – 01.12.2012	292	10	17 (46 tot)	3 con 7 figli (totale 10 persone)
VI – 31.03.2013 (“tuttora accolti”)	63	5	19 (45 tot)	2 con 5 figli (totale 7 persone)

Al termine dell’Emergenza Nord Africa, fra “i tuttora accolti” al 31 marzo 2013, erano ben 19 i nuclei presenti, per un totale di 45 persone. Queste 19 famiglie avevano al termine dell’Emergenza un peso decisamente maggiore rispetto alle rilevazioni precedenti (in quanto aumentate di numero a fronte di una riduzione decisamente marcata del totale delle persone accolte); ciò a causa di due ordini di ragioni: il permanere in accoglienza di buona parte delle persone appartenenti a famiglie in quanto soggetti a maggior rischio di vulnerabilità e, di converso, l’uscita di buona parte degli uomini soli¹¹.

3.3 *Le persone accolte: status giuridico e permessi di soggiorno*

Si è osservato in precedenza che la netta maggioranza degli accolti ha afferito al permesso di soggiorno per richiesta d’asilo. Per questi soggetti, il sistema di monitoraggio posto in essere dalla Provincia di Bologna ha voluto verificare i diversi passaggi dell’iter burocratico, tenendo sotto controllo lo stato del percorso di riconoscimento della protezione internazionale e considerando in specifico quattro passaggi fondamentali:

- la foto-segnalazione
- il deposito del modello C3 (la cosiddetta “memoria”)
- la consegna del primo permesso di soggiorno trimestrale per richiesta d’asilo (e poi, con il prosieguo dell’Emergenza e conseguentemente della rilevazione, l’eventuale sua scadenza, il rinnovo, etc.)
- dalla terza rilevazione di luglio 2012, anche lo stato di avanzamento relativo alla convocazione in Commissione territoriale

¹¹ Su questo punto, cfr. Osservatorio provinciale delle Immigrazioni della Provincia di Bologna, «Emergenza Nord Africa». *Accoglienza di adulti e famiglie in provincia di Bologna. Report di monitoraggio n. 6 (aggiornato al 31 marzo 2013)*, Provincia di Bologna, 16 maggio 2013.

Il quadro che emerge dalla tab. 3.3 segnala qualche criticità nella fase iniziale di gestione di tale procedura, con solo poco più della metà degli accolti che a novembre 2011 risultava aver già completato questi tre passaggi fondamentali del percorso di riconoscimento della protezione internazionale.

Segnala allo stesso tempo anche un'accelerazione degli adempimenti burocratici nei trimestri seguenti, con, ad esempio, quasi tre quarti degli accolti che al 15 gennaio 2012 vedevano già completati questi tre step. Con la terza fotografia, di aprile 2012, il quadro risulta decisamente migliore, con la quasi totalità dei casi (94,4%) che vede adempiuti questi tre passaggi, che giungono poi a compimento con il dicembre 2012 (quinta rilevazione).

Tab. 3.3

Numero e incidenza percentuale degli accolti ENA in provincia di Bologna che hanno già realizzato i primi passaggi previsti per il riconoscimento della protezione internazionale, sul totale degli accolti, per data di rilevazione

	I		II		III		IV		V	
	01.11.2011		15.01.2012		15.04.2012		15.07.2012		01.12.2012	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Foto-segnalazione	256	81,0	315	97,5	314	98,1	307	96,5	309	100,0
Deposito C3	204	64,6	313	96,9	311	97,2	306	96,2	309	100,0
Consegna primo permesso di soggiorno	160	50,6	235	72,8	302	94,4	306	96,2	309	100,0

Nota: Dall'analisi sono esclusi i richiedenti permesso umanitario ex art. 20.

Dal luglio del 2012 la rilevazione posta in essere dall'Osservatorio provinciale ha voluto indagare anche lo stato di avanzamento delle audizioni in **Commissione territoriale**. Al 15 luglio 2012 risultavano 88 i soggetti accolti già convocati e ascoltati in Commissione, anche se per la quasi totalità (82) non era ancora noto l'esito¹².

La quinta fotografia evidenziava ancora qualche ritardo nell'espletamento dei lavori della Commissione territoriale, che tuttavia mostrava di aver notevolmente intensificato le proprie attività in quel periodo, con oltre 8 accolti su 10 già convocati e ascoltati. A quel momento risultavano essere 47 i casi respinti (di cui 36 che avevano già avviato le pratiche per il ricorso), mentre era stata riconosciuta la protezione sussidiaria a 38 accolti, il permesso umanitario a 29 e lo status di rifugiati a 2.

Altra informazione che si è rilevata è quella relativa alla sottoscrizione del **Patto di accoglienza**, che coinvolge tutte le persone accolte, compresi i cittadini tunisini ex art. 20. Al 15 gennaio 2012 già 239 casi (pari al 62,1% del totale degli accolti) avevano sottoscritto questo patto. La quota percentuale cresceva oltre il 66% nel trimestre successivo (15 aprile 2012), per superare l'81% al dicembre 2012 (quinta fotografia).

¹² Per i sei casi per cui l'esito era già stato comunicato, si trattava di tre dinieghi e tre riconoscimenti di protezione sussidiaria (quest'ultima riconosciuta a tre cittadini del Mali). Per maggiori dettagli, si rimanda a Osservatorio provinciale delle Immigrazioni della Provincia di Bologna, «Emergenza Nord Africa». *Accoglienza di adulti e famiglie in provincia di Bologna. Report di monitoraggio n. 4 (aggiornato al 15 luglio 2012)*, Provincia di Bologna, 1 settembre 2012).

E' ora opportuno ricordare, in sintesi, quello che è il quadro emerso dall'ultima fotografia, risalente a marzo 2013, circa lo status giuridico delle persone accolte.

I dati rilevati al 31 marzo 2013 indicavano una stabilizzazione dal punto di vista dello status giuridico delle persone **tuttora accolte**. Infatti, dalle 237 persone (su 348) che a dicembre 2012 si stimava avessero una richiesta d'asilo ancora aperta, si passa ad appena 9 persone con richiesta ancora aperta al 31 marzo 2013. Va però precisato che il riconoscimento pieno dell'asilo politico risulta assai limitato, riguardando solo 7 delle 113 persone tuttora accolte a quella data. Alla maggior parte dei richiedenti è stata invece riconosciuta una protezione sussidiaria (49 casi) o una protezione umanitaria (45). Infine, con il venir meno della protezione umanitaria ex art. 20, ad una parte minoritaria dei tunisini è stato riconosciuto, se ne avevano i requisiti, un altro tipo di permesso, come quello di lavoro.

Inoltre, tra le ultime due rilevazioni risultano **fuoriuscite** dai percorsi di accoglienza circa 240 persone (oltre due terzi degli accolti che risultavano al dicembre 2012)¹³. Dal punto di vista dello status giuridico, 12 delle persone fuoriuscite risultavano al momento dell'uscita ancora in attesa del responso per la richiesta d'asilo, mentre la grandissima maggioranza già aveva un permesso di protezione internazionale (asilo politico, protezione sussidiaria) o, soprattutto, di protezione umanitaria (83% circa dei casi). Risultavano poi tutti fuoriusciti gli accolti tunisini (ex art. 20).

Infine, va precisato che le informazioni disponibili su dove si trovino attualmente i fuoriusciti sono assai limitate, dal momento che è stato possibile raccoglierle esclusivamente per 69 casi, pari al 28% del totale. In ogni caso, si registra che le modalità più frequenti sono la permanenza in provincia o il trasferimento verso un Paese terzo¹⁴.

3.4

Le persone accolte: percorsi di integrazione e ulteriori informazioni rilevate

Come spiegato in premessa al presente capitolo, da una rilevazione all'altra si è cercato di arricchire sempre più la portata informativa della scheda di rilevazione e dunque del sistema informativo posto in essere. In particolare, a partire dalla quarta rilevazione, riferita al 15 luglio 2012, si sono raccolte informazioni in merito ad aspetti di rilievo del percorso di integrazione dei migranti.

Più specificamente, si è domandato ai soggetti compilatori della scheda il numero di persone accolte:

- iscritte all'Anagrafe comunale
- iscritte allo schedario della popolazione temporanea
- al Servizio Sanitario Nazionale (SSN)
- che abbiano avuto almeno un inserimento lavorativo (con eventuali approfondimenti, come il numero di coloro che ancora lavoravano al momento della rilevazione, il tipo di rapporto di lavoro, etc.)

13 La maggior parte delle fuoriuscite sono avvenute nel marzo 2013, con la fine ufficiale del prolungamento bimestrale dell'Emergenza Nord Africa. Va comunque precisato che anche nei primi due mesi del 2013 se ne è registrato un certo numero (cfr. «Emergenza Nord Africa». *Accoglienza di adulti e famiglie in provincia di Bologna. Report di monitoraggio n. 6*, op. cit.

14 *Ibidem*.

Alla prima rilevazione effettuata al riguardo – dunque al 15 luglio 2012 – solo una ristretta minoranza dei cittadini stranieri accolti risultava iscritta all’**Anagrafe** del Comune sede della struttura ospitante; si trattava infatti di appena 10 persone, pari al 2,7% dei 370 accolti in quel momento. Va però aggiunto che quasi la metà delle persone accolte (183, pari al 49,5% del totale) erano registrati nello schedario della popolazione temporanea. Sommando quindi gli iscritti all’anagrafe e gli iscritti nello schedario, si arrivava complessivamente a 193 persone, pari al 52,2% degli accolti complessivi. 177 erano invece le persone – pari al 47,8% del totale – non iscritte in nessuno di questi due registri (tab. 2.4).

Alla rilevazione successiva, del dicembre 2012, la situazione era già decisamente migliorata, con oltre la metà dei casi (51,8%) iscritti all’Anagrafe comunale, a cui sommare un 3,7% di casi iscritti nello schedario della popolazione temporanea, per un totale di 55,5% casi iscritti e il restante 44,5% non iscritto in nessuno dei due registri.

Guardando alla rilevazione del 31 marzo 2013 sulle persone in quel momento ancora accolte nelle strutture di accoglienza, risultavano tutte iscritti, nella netta maggioranza dei casi (91,2%) all’Anagrafe del Comune ospitante e nel restante 8,8% dei casi allo schedario della popolazione temporanea (tab. 3.4).

Tab. 3.4

Numero e incidenza percentuale degli accolti ENA in provincia di Bologna iscritti all’Anagrafe comunale, allo schedario della popolazione temporanea e al Servizio sanitario nazionale, sul totale degli accolti, per data di rilevazione

	IV		V		VI	
	15.07.2012		01.12.2012		31.03.2013 (“tuttora accolti”)	
	N	%	N	%	N	%
Iscritti all’Anagrafe del Comune ospitante	10	2,7	156	51,8	103	91,2
Non iscritti all’Anagrafe ma allo schedario della popolazione temporanea	183	49,5	11	3,7	10	8,8
Non iscritti né all’Anagrafe né allo schedario della popolazione temporanea	177	47,8	134	44,5		
Iscritti al Servizio Sanitario Nazionale	257	69,5	348	100,0	113	100,0

Più diffusa risultava fin dalla rilevazione del luglio 2012 l’iscrizione al **Servizio Sanitario Nazionale**, che vedeva già allora coinvolte 257 persone, pari al 69,5% del totale degli accolti. Già alla quinta rilevazione tutti gli accolti risultavano poi iscritti al SSN, situazione confermata anche dalla fotografia delle persone ancora accolte al 31 marzo 2013 (tab. 3.4).

Tab. 3.5
 Numero e incidenza percentuale degli accolti ENA in provincia di Bologna
 inseriti in percorsi lavorativi, per data di rilevazione

	IV		V		VI	
	15.07.2012		01.12.2012		31.03.2013	
	N	%	N	%	N	%
Persone che hanno avuto almeno un inserimento lavorativo	106	28,6	119	34,3	82	85,4
Persone che non hanno avuto alcun inserimento lavorativo	264	71,4	229	65,7	14	14,6
Totale	370	100	348	100	96	100

Dalla tabella 3.5 si può osservare che, al 15 luglio 2012 (quarta rilevazione), erano 106 le persone accolte che, dopo l'arrivo in struttura, erano già state coinvolte in un percorso di ***inserimento lavorativo*** – inteso in senso ampio come qualsiasi forma di lavoro regolare (dipendente, autonomo o parasubordinato) e comprensivo anche delle cosiddette “borse lavoro”, dei tirocini formativi e delle iniziative formative con *stage* retribuito. Si tratta di un dato di rilievo perché indica che una qualche esperienza lavorativa aveva già allora interessato oltre un quarto (28,6%) degli accolti¹⁵.

Va però aggiunto che alla stessa data di rilevazione erano 63 – dunque poco più della metà - le persone con esperienze lavorative che risultavano ancora occupate.

La quota di persone con almeno un inserimento occupazionale risultava più elevata già alla rilevazione seguente, del dicembre 2012, con oltre un terzo degli accolti (34,3%) che avevano sperimentato almeno un'esperienza lavorativa (tab. 3.5).

Se poi si considerano le persone ancora accolte al momento dell'ultima rilevazione del 31 marzo 2013, la quota arriva oltre l'85% dei casi (numericamente però assai meno consistenti: si tratta di 82 persone su 96). Di queste, poi, 30 – dunque oltre un terzo – risultavano ancora occupate al momento della raccolta dati.

Un'altra dimensione che si è deciso di esplorare riguarda la frequenza da parte degli accolti di ***corsi di italiano***. I dati raccolti devono essere trattati come stime di massima per alcune incongruenze che si sono evidenziate nella serie storica e che non è stato possibile risolvere. Per completezza, si forniscono comunque in questa sede i dati complessivi, da cui emerge che al 15 luglio 2012 (quarta rilevazione) erano meno di un terzo (31,7% di 370 persone) gli accolti che avevano frequentato un corso di alfabetizzazione italiana. Il dato risultava in netta crescita con la rilevazione del dicembre 2012, con oltre il 98% degli accolti ad aver frequentato un percorso di alfabetizzazione.

¹⁵ Si può poi aggiungere che questo valore percentuale era più elevato con riferimento ai soli 52 tunisini accolti ex art. 20, che risultavano aver avuto almeno un'esperienza lavorativa nel 42,3% dei casi.

3.5

Distribuzione sul territorio e differenti approcci nella gestione dell’Emergenza

Il monitoraggio posto in essere dall’Osservatorio provinciale ha avuto anche lo scopo di rilevare il sistema di accoglienza implementato nei diversi distretti socio-sanitari della provincia, guardando in particolare alle scelte organizzative e gestionali messe in campo dai diversi territori.

La distribuzione sul territorio provinciale è rimasta pressoché la medesima nel corso dei mesi, senza dunque variazioni di rilievo fra una rilevazione e l’altra. Questa distribuzione – e la sua relativa stabilità – sono chiaramente illustrate dalla tab. 3.6, che presenta e confronta la distribuzione per territori comunali e per numero di strutture operative in ciascun distretto socio-sanitario, così come emersa dalla prima rilevazione (1° novembre 2011) e dalla quarta (15 luglio 2012).

Tab. 3.6
Distribuzione degli accolti ENA in provincia di Bologna per distretto socio-sanitario:
n. comuni coinvolti e n. strutture d’accoglienza operative.
Situazione al 1 novembre 2011 e al 15 luglio 2012

Distretti socio-sanitari	Totale comuni	I – 1.11.2011		IV 15.07.2012	
		Comuni con strutture d’accoglienza operative	Strutture d’accoglienza operative	Comuni con strutture d’accoglienza operative	Strutture d’accoglienza operative
Bologna	1	1	7	1	6
Pianura Est	15	10	11	8	9
Pianura Ovest	6	1	1	1	1
Imola	10	3	3	3	3
San Lazzaro di Savena	6	1	1	2	3
Casalecchio di Reno	9	4	6	4	7
Porretta Terme	13	6	8	7	7
Totale prov. Bologna	60	26	37	26	36

Al momento della prima fotografia, risultavano 37 le strutture di accoglienza operative, distribuite tra 26 comuni¹⁶; alla quarta fotografia, pur con qualche spostamento interno,

16 La lista di dettaglio dei comuni coinvolti era la seguente:

- Distretto di Bologna: Bologna;
- Distretto di Pianura Est: Argelato, Bentivoglio, Budrio, Castello d’Argile, Castenaso, Malalbergo, Pieve di Cento, San Giorgio di Piano, San Pietro in Casale;
- Distretto di Pianura Ovest: San Giovanni in Persiceto;
- Distretto di Imola: Castel San Pietro Terme, Imola, Medicina;
- Distretto di San Lazzaro: Ozzano Emilia;
- Distretto di Casalecchio: Casalecchio di Reno, Crespellano, Monte San Pietro, Sasso Marconi;
- Distretto di Porretta Terme: Camugnano, Castel di Casio, Castiglione dei Pepoli, Marzabotto, Monzuno, Porretta Terme, Vergato.

erano sempre 26 i comuni coinvolti, per un totale di 36 strutture; la situazione è rimasta poi pressoché immutata nei mesi seguenti, fino ad arrivare alla sesta e ultima fotografia del 31 marzo 2013 – a Emergenza conclusa – quando rimanevano operative 30 strutture, distribuite su 21 comuni della provincia.

Già guardando al numero e alla distribuzione delle strutture di accoglienza nei vari distretti, ci si può rendere conto che sono stati diversi gli approcci e i criteri seguiti da ciascun territorio. È evidente infatti che in un caso – Pianura Ovest – l'accoglienza è stata garantita da un'unica struttura, mentre negli altri si è attivato un maggior numero di strutture e una loro più diffusa distribuzione sul territorio distrettuale. Queste differenze possono essere apprezzate considerando il numero medio di persone accolte per struttura: il dato medio provinciale – calcolato con riferimento alla prima fotografia del 1° novembre 2011 – indica circa 10 accolti per struttura; ma esso deriva da situazioni profondamente diversificate per distretto; si va infatti dagli oltre 32 accolti per struttura della città di Bologna, ai 25 di Pianura Ovest (zona che, come detto, prevedeva un'unica struttura), ai 22 di San Lazzaro di Savena, fino ad arrivare a valori medi compresi fra le 3 e le 6 persone accolte per struttura per gli altri distretti.

Ma le differenze non si fermano alla sola questione della distribuzione intra-distrettuale; notevoli sono infatti le diversità anche rispetto al tipo di strutture coinvolte.

Infatti, per quanto riguarda la natura giuridica del soggetto gestore della struttura e titolare della convenzione con la Protezione civile, oltre al Centro accoglienza migranti “San Felice” di Bologna (Prati di Caprara) città gestito dalla Croce Rossa Italiana, va sottolineata la scelta di differenti modalità organizzative da parte dei diversi distretti e, talvolta, anche all'interno di uno stesso distretto¹⁷.

La modalità organizzativa prevalente ha visto la gestione della convenzione in capo a società cooperative. Ciò ha riguardato 11 delle strutture operative. In particolare, questa soluzione è stata adottata per tutte le strutture di un distretto (Pianura Est), così come per una di quelle di Bologna città¹⁸. Per Bologna città, si devono poi aggiungere due strutture la cui titolarità risulta in capo a un consorzio di cooperative.

La seconda modalità organizzativa prescelta è la titolarità del Comune (8), modalità scelta per la quasi totalità delle strutture di Porretta Terme, cui si può aggiungere l'attribuzione alle relative aziende consortili (è questo il caso delle 7 strutture del distretto di Casalecchio di Reno).

Completano il quadro 2 fondazioni, 2 enti ecclesiastici, 2 soggetti privati e un'organizzazione di volontariato onlus.

Da evidenziare come due distretti – Pianura Est e Casalecchio di Reno – abbiano attribuito la titolarità di tutte le strutture sul proprio territorio ad un unico soggetto gestore (come sottolineato, rispettivamente, ad una società cooperativa e a un'azienda speciale consortile tra comuni). In altri territori, invece, la scelta è ricaduta su una pluralità di soggetti con differente natura giuridica (Enti locali, fondazioni, organizzazioni di volontariato, etc.).

Anche da questi differenti approcci e criteri organizzativi e gestionali è derivata una ulteriore complessità per l'attività di monitoraggio posta in essere dall'Osservatorio

17 È stata la quarta rilevazione a richiedere in dettaglio ai soggetti gestori e ai referenti delle strutture compilatori di fornire informazioni di dettaglio sul soggetto gestore e sulla struttura. In questa sede si forniscono solo alcune informazioni di sintesi, rimandando al relativo rapporto per maggiori dettagli (cfr. Osservatorio provinciale delle Immigrazioni della Provincia di Bologna, *«Emergenza Nord Africa». Accoglienza di adulti e famiglie in provincia di Bologna. Report di monitoraggio n. 4*, op. cit.).

18 Come già illustrato nel precedente capitolo, il Comune competente per territorio ha comunque sottoscritto il Patto d'accoglienza anche nei casi l'ente gestore fosse un altro soggetto.

provinciale, chiamato a rivolgersi in alcuni casi ai referenti degli Uffici di piano distrettuali, in altri a referenti dei Comuni o di altre strutture pubbliche, e in altri casi ancora a referenti di strutture private.

Capitolo 4

L'Emergenza Nord Africa dal punto di vista degli operatori: risultati di un'indagine sociale

di Raffaele Lelleri

4.1 La ricerca

La gestione dell'Emergenza Nord Africa si è fondata e, allo stesso tempo, ha contribuito a generare un rilevante bagaglio di conoscenze, competenze e riflessioni tra gli operatori del welfare locale.

La loro esperienza quotidiana, sia nelle situazioni a diretto contatto con i beneficiari finali che nella programmazione dei servizi, li ha sollecitati ad analizzare l'esistente ed a trovare risposte ad una serie di questioni di assoluta importanza per la qualità dei servizi e delle prestazioni.

Si tratta di un patrimonio che è certamente specifico dell'ENA, ma che – questa è la nostra convinzione – può promuovere considerazioni e significati di interesse anche nei confronti del sistema nel suo complesso.

Al fine di valorizzare tale ricchezza, altrimenti solo locale e dispersa, è stata realizzata un'indagine sociale volta a raccogliere ed analizzare l'opinione dei protagonisti dell'offerta di accoglienza nell'ENA.

E' stata così ascoltata la voce di 14 colleghi e colleghe, in rappresentanza di altrettanti componenti del Tavolo di coordinamento provinciale Nord Africa.

Il loro attivo coinvolgimento è stato realizzato mediante i criteri sinteticamente descritti in tabella 4.1.

Tab. 4.1
Metodologia dell'indagine sociale realizzata

<i>Popolazione di riferimento</i>	- Componenti del Tavolo di coordinamento provinciale ENA.
<i>Modalità di campionamento</i>	- Sono stati miratamente invitati gli Enti locali e gli enti gestori componenti di tale Tavolo. - 14 hanno risposto positivamente all'appello. I loro nominativi e le loro appartenenze sono esplicitati nei ringraziamenti nella Prefazione.
<i>Modalità di raccolta ed analisi delle informazioni</i>	- Sono stati realizzati 3 focus group (con la presenza di 1 moderatore/facilitatore e 2 osservatori) e 2 interviste individuali, dal 24 ottobre al 5 novembre 2013, presso i locali della Provincia di Bologna e dell'Agenzia regionale della Protezione civile dell'Emilia-Romagna. - Semi-strutturata la traccia di intervista. - 8 le ore di registrato interamente sbobinate; sui contenuti emergenti da queste trascrizioni si è concentrata l'analisi scientifica. - E' stato garantito l'anonimato in merito alle valutazioni espresse, che vengono pertanto qui presentate soltanto in forma aggregata.
<i>Rappresentatività</i>	- L'indagine è di tipo qualitativo e non si pone pertanto rigidi obiettivi di rappresentatività statistica. L'eventuale generalizzazione dei suoi risultati, specie in contesti locali diverso da quello bolognese, va quindi operata con una certa cautela. - In ogni caso: <ul style="list-style-type: none"> • Tutti i distretti risultano rappresentati nel campione finale, ad eccezione di quelli di Porretta Terme e di San Lazzaro di Savena. • Sono presenti nel campione finale i rappresentanti dei Comuni e dei Distretti, della Regione e della Provincia, della Protezione civile, degli enti gestori privati. - Certamente, è necessario che futuri studi in questo campo interpellino anche altri attori di primaria importanza, tra i quali: i beneficiari finali, il privato sociale, i rappresentanti anche politici della comunità locale, gli operatori del Ministero dell'Interno, dei servizi del lavoro, della sanità, della scuola.
<i>Tematiche</i>	- In linea con gli obiettivi di questo Dossier, i temi trattati nel corso delle interviste di gruppo ed individuali sono stati quelli più prossimi ai servizi sociali ed ai processi di accoglienza ed integrazione, volgendo lo sguardo sia al passato (l'esperienza maturata) che al futuro (raccomandazioni e proposte).

Nel corso dell'indagine, il clima tra i partecipanti e con i ricercatori è stato molto positivo e collaborativo, anche in ragione della comune appartenenza al Tavolo e dell'impegno di lavoro condiviso nei mesi scorsi.

In generale, piuttosto coerenti tra di loro sono emerse le opinioni raccolte; di più, in molti casi le interpretazioni si sono ben integrate tra di loro. Benché il consenso degli interpellati non fosse un obiettivo dello studio, com'è stato appositamente esplicitato all'inizio di ogni intervista, non sono state registrate differenze di rilievo tra i punti di vista espressi – a testimonianza dell'esistenza di fatto di una sorta di coesa comunità professionale all'interno del sistema dei servizi sociali di Bologna e provincia.

Questo capitolo rende conto ed offre a tutti gli interessati le valutazioni, personali e collettive, emerse all'interno di tale comunità in riferimento all'Emergenza Nord Africa. Il suo indice rispecchia la struttura della traccia di intervista semi-strutturata che abbiamo utilizzato:

- Vissuti, livelli di soddisfazione, ambivalenze [§ 4.2]
- Analisi dell'esperienza passata [§ 4.3]
- Proposte di miglioramento per il futuro [§ 4.4]

4.2

Vissuti, livelli di soddisfazione, ambivalenze

Abbiamo innanzitutto invitato gli intervistati ad esprimere cosa ha rappresentato e tuttora rappresenta, per loro, l'Emergenza Nord Africa.

Lo spettro dei ricordi e delle emozioni che ci hanno restituito è, a distanza di vari mesi dalla sua chiusura formale, ancora **vivo e intenso** – "*C'è davvero molto dentro all'ENA, un vortice...*".

La polarità prevalente è **positiva**; non mancano, tuttavia, frequenti citazioni alla mancanza di riferimenti certi e, soprattutto, alla grande "**fatica**" che quella sfida ha comportato per loro ed il loro lavoro – una percezione, secondo qualcuno, in parte distorta rispetto alla realtà dei numeri delle persone effettivamente accolte.

L'ENA è stata, per tutti, un'esperienza ad elevata intensità **relazionale**, fortemente **formativa**, che ha spinto ad ampliare i propri orizzonti personali e professionali.

- ✓ *Esperienza molto formativa e positiva... Purtroppo anche molto dolorosa...*
- ✓ *Mi rimane la consapevolezza che abbiamo lavorato molto intensamente, specie all'inizio, e i frutti positivi sono arrivati alla fine.*
- ✓ *E' stata un'esperienza forte.*
- ✓ *Più che tutte le vicende ed i drammi, mi restano in mente gli ospiti.*
- ✓ *Leggevo le statistiche dell'OIM, al fatto che in Italia, in fin dei conti, sono arrivati pochi profughi, e mi dicevo: 'E' ridicolo, attorno ad un'immigrazione tutto sommato contenuta, noi qui stiamo facendo uno sforzo pazzesco'. C'è stata anche della querelle giornalistica...*
- ✓ *Lo stravolgimento del mio lavoro, perché solitamente ci occupiamo di altro.*
- ✓ *Trattandosi di un'emergenza, fare molto di più sarebbe stato difficile. Secondo me è stato un successo. Abbiamo fatto il necessario.*
- ✓ *Confusione... Il telefono che squilla a tutte le ore...*
- ✓ *Stimolo e confronto. Sono venuto a conoscenza di un mondo a me sconosciuto. Un'esperienza che mi ha avvicinato all'Africa.*
- ✓ *Un'esperienza bellissima a livello personale, soprattutto per quanto riguarda la rete dei contatti che abbiamo attivato.*
- ✓ *Le scene drammatiche degli sgomberi...*
- ✓ *Le persone che ancora vedo in giro per la città.*

Pur in presenza di varie mancanze e di una serie di difficoltà anche di nota, gli intervistati ritengono che, in definitiva, il sistema bolognese sia stato in grado di offrire un'accoglienza sufficientemente dignitosa a tutti i profughi ENA: la "**accudienza**", come ha sottolineato un

interlocutore, è stata garantita, contrariamente a quanto è avvenuto altrove in Italia.

- ✓ *Forse avremmo potuto fare meglio, ma abbiamo comunque fatto bene.*
- ✓ *Quando anche è andata male, come ai Prati di Caprara, dove il clamore è stato tanto, le persone hanno comunque avuto una forma di assistenza – che non mi 'appassiona' – ed hanno costruito riferimento sufficienti per poter poi anche rivendicare per sé delle ulteriori possibilità. Le persone, in definitiva, hanno avuto 'abbastanza'.*
- ✓ *Il nostro territorio ha risposto bene, al di là di alcuni problemi.*
- ✓ *Non abbiamo abbandonato nessuno.*

Ciononostante, la maggioranza del campione, e unanimamente i rappresentanti degli Enti locali, non si ritiene soddisfatto dei processi e risultati attivati, per due ordini di motivi principalmente, interconnessi tra di loro:

- a) **Per l'inappropriatezza del tipo di accoglienza offerta in merito agli obiettivi degli interventi di welfare nel sociale**
- b) **Per la drammatica sproporzione tra l'esiguità degli esiti conseguiti e le ingenti risorse investite**

a)

*Il primo punto attiene alle tematiche dell'**efficacia***

Esso richiama il confronto con gli auspici dei beneficiari finali ed i valori degli operatori dei servizi alla persona.

- ✓ *I profughi ENA sono stati 'accuditi', non di più.*

Per un verso, è evidente che il contesto socio-lavorativo circostante non ha facilitato i processi di integrazione autonoma degli accolti; per l'altro verso, "è mancata una logica progettuale – sia all'inizio, che durante, che alla fine dell'accoglienza. Non erano chiari i passaggi, né a noi né tanto meno ai profughi"; per un altro verso ancora, "molte sono state le aspettative non corrisposte e anche se è andata bene alla fine, devo dire che si sono innescate delle contrapposizioni che è bene non ripetere in futuro".

b)

*Il secondo punto concerne le problematiche dell'**efficienza** e dell'**appropriatezza** dei sistemi adottati di autorizzazione e rendicontazione delle spese*

"Se si mettono sulla bilancia, da un lato, le realizzazioni, e, dall'altro lato, i molti soldi spesi, non possiamo non essere profondamente scandalizzati" commenta un intervistato. Seppur con toni meno "indignati", molti altri la pensano nello stesso modo. Una minoranza fa però presente che nell'alveo delle spese vanno considerati anche dei costi indiretti.

- ✓ *40 euro: per me è come se ne fossero arrivati 5, perchè non eravamo liberi di gestirli in autonomia. Sarebbe stato meglio poterli gestire secondo i nostri criteri di progettualità sociale, che sono alla base del nostro agire, anche con meno risorse... Ce lo chiedevano gli stessi immigrati.*
- ✓ *Io credo che il problema sia di fondo. Il Governo centrale ha stanziato davvero molte risorse. Secondo me sarebbe stato meglio stare un po più bassi nel budget,*

ma affidare una certa cifra all'autonomia dei Comuni, che comunque restano degli enti statali. Ci voleva più coraggio da parte dello Stato centrale: si doveva affidare di più alla progettualità dei comuni che conoscono meglio, tra l'altro, il proprio territorio.

- ✓ *Si sono creati dei rischi di conflittualità con la comunità locale, che in tempi di crisi come questo non concede sprechi... Guerre tra poveri...*
- ✓ *Attenzione a non legittimare privilegi. Gli accolti ENA, in fin dei conti, hanno avuto molto di più di altre persone in situazioni analoghe ma con un diverso status, sul territorio.*
- ✓ *Con 40 euro, ma spesi diversamente, avremmo potuto ottenere migliori risultati.*
- ✓ *Per quanto riguarda i costi, bisogna però pensare anche al dopo-accoglienza... l'arredamento da rifare da alla A alla Z, completamente... Il gestore privato deve stare molto attento alle spese...*

Per tutte queste ragioni, l'esperienza dell'Emergenza Nord Africa lascia dietro di sé un ventaglio di **ambivalenze**, secondo gli intervistati. Numerose sono le contraddizioni emerse nel modello.

Alcuni citano la contrapposizione tra **sistema e procedure**, da un lato, e **risorse personali** dall'altro: l'accoglienza ha potuto essere garantita ad un livello ritenuto soddisfacente grazie anche all'appello alle risorse motivazionali e personali degli operatori oltre che a quelle prettamente lavorative.

- ✓ *Abbiamo operato con la mediazione del buon senso piuttosto che con le procedure. Talvolta, per risolvere dei problemi, siamo forse usciti dalla piena legittimità...*
- ✓ *Gran parte delle risorse umane chiamate allo scopo si sono messe rapidamente a disposizione e, salvo qualche eccezione, i servizi attivati hanno ben funzionato. Ricordo anche la disponibilità di essere sempre reperibili, anche fuori dall'orario di servizio. A livello burocratico, invece, le istituzioni non hanno risposto nella maniera più adeguata e gli operatori hanno dovuto, quindi, faticare non poco.*

In un contesto di questo tipo, secondo alcuni intervistati, i gestori del privato sociale hanno potuto avere accesso ed utilizzare meglio gli spazi di flessibilità rispetto ai loro colleghi del pubblico.

- ✓ *L'Emergenza, per come è nata ed è stata sviluppata, è stata difficile da gestire per un Comune. Si può fare poco con quelle condizioni.*
- ✓ *Questa Emergenza è divenuta un problema quando è stata gestita dal pubblico.*

Altri commentano di aver sempre trovato "*collaborazione e cordialità*" nelle persone dei diversi uffici, ma che era il sistema che, al di là delle disponibilità individuali, metteva in difficoltà tutti quanti:

- ✓ *Io trovo che gli ostacoli siano venuti da un impasse a livello di Governo centrale, a livello di scelte strategiche nazionali – quasi ci fosse una specie di 'peccato originale' nell'affrontare l'Emergenza.*

Altri ancora evidenziano la netta disparità percepita tra **tempi** richiesti ai gestori e tempi garantiti dal sistema:

- ✓ *Quando sono stato interpellato per accogliere i profughi, ho dovuto dare il mio*

consenso subito, e sono arrivati un'ora dopo. Poi, però, quando è stata l'ora di prendere appuntamento con la Prefettura, sono passati dei mesi; lo stesso con la Commissione territoriale.

4.3

Analisi dell'esperienza

4.3.1 - Specificità

In termini analitici, la maggioranza degli intervistati ha innanzitutto sottolineato il carattere di **specificità** che ha rappresentato per loro l'esperienza ENA ed il suo target. Posto di fronte a problematiche per certi versi inedite, il sistema locale dei servizi ha dovuto trovare – non senza fatica – risposte in parte inedite.

Le particolarità menzionate sono di diverso tipo ed attengono a due macro-tematiche fondamentali:

- a) **La diversità culturale**
- b) **L'identità psicosociale**

a)

Il primo aspetto è più prossimo alla riflessione in merito al rapporto tra welfare e cittadini provenienti da altri Paesi

Le considerazioni raccolte rievocano i fondamenti della **mediazione interculturale**, rispetto ai quali mostra dimestichezza buona parte degli intervistati.

- ✓ *Trovare interpreti in grado di mediare dialetti del Sud del Ciad.*
- ✓ *La loro cultura lontana dalla nostra, e diversa, distante dal nostro immaginario.*
- ✓ *Cattolici, protestanti, islamici: mi sono documentato per capire la diversità religiosa in Africa.*
- ✓ *Molti erano analfabeti, quindi avevano una prospettiva diversa sulle cose: si focalizzano sull'immediato, non si fidano dei progetti a medio termine.*
- ✓ *Ai loro occhi io ero uno ricco, visto che li accoglievo, che conosco molte persone e che risolvevo i loro problemi. Mi hanno percepito in questo modo.*
- ✓ *Abbiamo imparato che per risolvere i loro conflitti familiari bisogna coinvolgere l'intera tribù, sparsa sul territorio.*
- ✓ *Spesso alcune loro qualità sono inespugnabili nel nostro contesto di appartenenza.*

b)

*Il secondo aspetto è intrinsecamente connesso a quello precedente ed approfondisce le opportunità e i limiti della alterità dei migranti forzati, in generale, e dei **migranti forzati dell'ENA**, nel dettaglio*

"Non hanno risorse che davamo per scontate ed hanno risorse per noi inaspettate" sintetizza un intervistato, raccontando il caso di un profugo che è riuscito, nonostante tutto, attraversando l'Europa e il Nord Africa, a rientrare infine con successo nel suo Paese pur senza – apparenti – competenze e abilità. Inoltre, hanno *"un senso della vita diverso dal*

nostro, dato che hanno 'visto la morte in faccia'. L'incontro con loro ci ha fatto uscire dalla nostra normalità. Le nostre priorità non sono le loro".

I profughi ENA sono, in primo luogo, diversi dai migranti economici, che rappresentano invece il target usuale dei servizi. Una serie di questioni li caratterizza, come, ad esempio: le mancate progettualità e intenzionalità della migrazione, *"la scarsa imprenditorialità"*, la mancata selezione alla partenza, l'impossibilità del rientro al proprio Paese, *"il limitato interesse per il radicamento nel territorio di approdo"*, il non poter contare sulla catena migratoria, il portato di discriminazione e violenza. L'ENA ha significato *"per molti, il primo contatto con l'emergenza e la profuganza. Ha ampliato enormemente il numero degli addetti ai lavori, finora relativamente contenuto, specializzati nel contatto con i richiedenti asilo"*.

All'interno dell'Emergenza Nord Africa, inoltre, i richiedenti asilo presentano una duplice specificità: sia rispetto ai migranti economici, come detto, sia rispetto ai richiedenti asilo propriamente intesi. Diversamente rispetto a questi ultimi, le persone accolte all'interno dell'ENA:

- non solo avevano meno probabilità di essere riconosciuti come rifugiati, alla luce del fatto che la Libia, da cui erano fuggiti, non era il loro Paese di origine, bensì quello di transito/emigrazione;
- ma, come propria priorità principale, avevano anche quella di *"inviare soldi a casa"*, continuando a fare ciò che già facevano a Tripoli o a Benghazi.

Questa identità psicosociale composita, che ingloba elementi caratteristici sia delle migrazioni forzate sia di quelle economiche, secondo gli intervistati, ha comportato, in vari casi, difficoltà di trattamento da parte del sistema vigente.

A partire dalle stesse riflessioni, alcuni intervistati hanno ritenuto importante sottolineare come i migranti ENA non possano essere considerati alla stregua della **categoria** – nota ai servizi – degli **'adulti in difficoltà'**:

- ✓ *Un conto è occuparsi di una persona in condizione di disagio che, ad esempio, ha un percorso di fallimenti: il clochard 'classico', ad esempio. Un migrante forzato come quelli ENA, al contrario, non è per niente detto che si trovi in una condizione del genere: invece è una persona che ce l'ha fatta ad attraversare il mare, è una persona all'esordio di una prospettiva di vita migliore di quella che ha lasciato.*

4.3.2 - Il modello di accoglienza

E' importante che la 'specificità antropologica' di cui sopra, sul fronte della domanda, trovi adeguate risposte sul fronte dell'offerta. L'accoglienza non può infatti essere di tipo meramente alberghiero – *"Li facevamo mangiare, dormire e poi li facevamo uscire dalle camere per fare loro le pulizie"*, o custodialistico, evidenziano alcuni intervistati; al contrario, essa deve accompagnare e far leva sulla *"straordinaria forza propulsiva di queste persone in questo momento"*:

- ✓ *[Quella dell'ENA] è una prospettiva completamente diversa, che, affrontata nel modo del disagio sociale, corre il rischio di promuovere delle cronicità e di sclerotizzare le inadeguatezze e i disagi che le persone comunque vivono. [Il rischio è] mettere le persone nelle condizioni di assumere delle identità da assistiti – quando invece sono dei 'vincenti'.*

Questa prospettiva non è sempre stata presente nelle modalità operative e nella cultura degli operatori. Qualcuno, ripensando ai primi mesi dell'ENA, sottolinea le proprie carenze ed il fatto che la professionalità e l'efficacia sono state spesso ricercate e costruite in corso d'opera. Caricando i toni, è stato un errore "*terribile*" non aver realizzato fin dall'inizio tale peculiarità delle persone accolte ENA.

- ✓ *Se mi rivedo allora, penso che noi non eravamo preparati ad affrontarla.*

Il costo che si è talvolta pagato è quello della "**improvvisazione** caritatevole".

- ✓ *'Le scarpe!' - Ricordo vividamente, il giorno del loro arrivo, la preoccupazione principale di un collega: la priorità era dare loro delle scarpe. Sconcertante...*
- ✓ *C'è molto associazionismo da noi ma poche di queste risorse possono trattare con competenza tale argomento.*

Secondo alcuni ciò rappresenta, per così dire, 'l'altro lato della medaglia' dell'impatto molto allargato che l'ENA ha avuto sul sistema dei servizi pubblici e privati del territorio. L'Emergenza Nord Africa ha effettivamente coinvolto una **platea molto più ampia** rispetto a quella specializzata in richiedenti asilo.

- ✓ *E' cambiata la geografia, il panorama. Ha mosso molte cose.*

Ciò va riconosciuto con chiarezza, anche perché ha comportato rilevanti conseguenze – di entrambi i segni:

- innanzitutto, conseguenze positive perché "*quando un programma riesce a riguarda più persone, e già questo è un antidoto alla marginalità; è un'azione utile*";
- negative per lo "*spontaneismo in buona fede*".

"Di chi è la responsabilità di questo?", si chiede un intervistato – "*Degli addetti ai lavori che non hanno saputo trovare il modo di trasmettere la propria esperienza? Dei non addetti e della platea più allargata che non si sono messi in ascolto di chi aveva più esperienza? Dei ruoli di coordinamento che avevano le idee confuse e quindi ci hanno messo del tempo a chiarirle ed hanno fatto fatica a dare corpo a delle responsabilità che hanno comunque minimamente assunto? Chi non ha trovato la ludicità necessaria per guidare il sistema al meglio?*".

Varie sono le ragioni richiamate per rispondere a questi interrogativi, tra cui:

- la sopra-menzionata fatica – per altro pienamente in linea con le attese, visto il contesto di emergenza;
- una "*forma culturale inadeguata*", una certa impreparazione culturale del welfare locale – su cui è necessario investire;
- **gli errori, dal punto di vista degli operatori sociali del territorio, presenti strutturalmente in seno al modello di accoglienza impostato a livello nazionale dagli organi centrali.**

In merito a quest'ultimo punto, molte sono le riflessioni analitiche raccolte nel corso delle interviste.

Abbiamo già visto come, nel ricordo degli intervistati, l'ENA ha obbligato di fatto ad un

accentuato, continuo e defatigante sforzo di intermediazione tra tempi e procedure. Più in generale, il sistema ideato dal Governo centrale e dalla Protezione civile nazionale viene criticato per tre macro-ragioni principali:

- a) **Il suo accentuato carattere centralista**
- b) **La sua insufficiente prospettiva di medio termine**
- c) **La sua inappropriata in termini di programmazione di tipo sociale**

a)

*La prima osservazione discute del rapporto tra centro e periferia e prende spesso a riferimento le **differenze strutturali tra ENA e SPRAR**.*

Mentre il secondo sistema è territorializzato e valorizza, al proprio interno, gli Enti locali, il primo pare, agli occhi di buona parte degli intervistati, distante, esterno, rigido e quindi di fatto impositivo.

La definizione delle spese ammissibili e i criteri della loro rendicontazione hanno definito gli obiettivi dell'intervento, che gli enti gestori ed il sistema di welfare locale sono stati, secondo i più critici, meramente chiamati ad applicare, in uno spazio fortemente asimmetrico per quanto riguarda i ruoli dei vari soggetti. Secondo alcuni, nemmeno la Cabina di regia regionale è stata messa nelle condizioni di sciogliere appieno i nodi esistenti posti dai livelli superiori del sistema; tanto meno il Tavolo provinciale di coordinamento, il cui compito era, in ogni caso, di diverso tipo.

Non si è trattato, del resto, semplicemente di consentire più o meno gradi di libertà all'azione degli enti gestori, quanto, invece, di legittimare le loro competenze, "know-how", autonomie e responsabilità – fino a renderli co-protagonisti delle decisioni e dei processi.

- ✓ *Questa è la differenza: lo SPRAR ha un sistema amministrativo che 'blinda': ci sono delle piste che ti obbligano a spendere per determinate cose – e se non spendi per una cosa, non puoi spendere per un'altra, ad esempio il personale. E' questo che fa la differenza, è l'assetto e non invece il sistema culturale – non è che gli operatori SPRAR siano immuni dal 'modello dell'accudimento'. Questi aspetti non erano a fuoco nel sistema ENA, invece. Il sistema ENA non ha orientato in tale direzione né le scelte quotidiane né quelle di strategia più istituzionale.*

b)

*La seconda voce rende conto dell'insoddisfazione di molti intervistati per quanto riguarda la **'visione'** dell'ENA*

Qual era il suo scopo al di là della garanzia del "vitto e alloggio" giorno-per-giorno? Quali possibilità future per gli ospiti e gli operatori? Come gestire le aspettative in merito al 'domani', al 'dopo'?

Per molti intervistati, il modello ENA non ha offerto, almeno per gran parte del suo sviluppo, una soluzione a tali – legittimi e, per molti aspetti, ovvi – interrogativi, lasciando in uno stato di incertezza sia beneficiari finali che intermedi. Di più, alcuni ritengono che il modello abbracciasse acriticamente "una interpretazione transitoria dei problemi", non avendo invece chiaro in mente che "le persone permangono anche dopo la chiusura dello stato di emergenza".

- ✓ *Siamo partiti con un errore di fondo: bisognava intraprendere un percorso definitivo, che non è però mai stato preso. Questo vizio iniziale ha viziato tutto il*

resto.

- ✓ *C'è stata un'ambiguità anche di natura semantica. Un'ambiguità politica e tecnica: non avere detto quale sarebbe stato il prossimo passo.*
- ✓ *Eravamo in una 'bolla': impossibile uscirne...*
- ✓ *Loro non capivano la logica che li accompagnava. Sapevano dei finanziamenti, ma non capivano il contesto circostante. Gli abbiamo dato false aspettative.*

c)

*Il terzo punto, infine, contiene i primi due e raccoglie i rilievi critici di altrettanti intervistati in merito all'inappropriatezza dell'ENA in termini di **opportunità e percorsi di inserimento** sotto forma di progetti individualizzati ed a termine*

L'impressione è che gli estensori del modello ENA non conoscessero e/o non ritenessero prioritari gli assi fondamentali del sistema dei servizi sociali: l'autonomia e l'integrazione "al di là della sola accoglienza".

"Bisogna essere chiari su una cosa: per lo Stato italiano, l'Emergenza era soprattutto fornire vitto e alloggio – la prima accoglienza. Da questo punto di vista tutto ha funzionato. Non si è andati oltre però" commenta un intervistato, che prosegue: "Considerando che l'Emergenza ha avuto un arco temporale di due anni, mi sembra che si potesse fare di più che garantire a questi rifugiati un tetto. Gli altri obiettivi sono arrivati in un secondo momento, ma non sono arrivati in modo chiaro e strutturato. E' mancata certezza".

Questo è il motivo per cui, in fase di implementazione, il sistema ha mostrato una serie di punti deboli, sempre dal punto di vista degli operatori sociali. La discussione ha approfondito e si è concentrata soprattutto su 4 snodi fondamentali:

c1) **Il pocket-money**

c2) **Il bonus economico di uscita dall'accoglienza e la regola dei 'massimo 3 giorni di assenza giustificata'**

c3) **L'hub**

c4) **Il lavoro**

Le difficoltà amministrative, a cui corrispondono questi snodi, rappresentano il modello ENA, nelle parole degli intervistati, perché hanno "obbligato alcune decisioni e reso impossibili altre opzioni. Hanno così dato voce al sistema", comportando una serie di problemi, ulteriori rispetto a quelli con gli accolti, agli operatori.

- ✓ *La mancanza di flessibilità nella regolamentazione faceva sì che nascessero numerosi problemi nel poter lavorare all'Emergenza.*
- ✓ *C'era una contraddizione costante.*
- ✓ *I numerosi vincoli non ci hanno permesso di fare bene il nostro lavoro.*

c1)

Il pocket-money

I *pocket-money* hanno rappresentato una delle aree di conflitto tra due logiche appartenenti ad altrettanti campi di legittimità: quella del **controllo** e quella dell'**integrazione**.

Considerati un "esempio emblematico di come non promuovere integrazione", essi si sono dimostrati di applicazione molto ardua soprattutto nei centri più piccoli, a detta degli intervistati, dove più raro è stato trovare esercenti che li accettassero. Una serie di soluzioni

'grigie' per convertirli in liquidità economica si è di fatto consolidata nel corso dei mesi, talvolta mettendo in una certa difficoltà i soggetti convenzionati con la Protezione civile. Per taluni, questa è stata un'evoluzione in buona parte obbligata, ai fini della buona riuscita del progetto di accoglienza – *"Il territorio è stato costretto a cercare delle soluzioni logiche ed alternative"*.

Al di là dell'aggravio di lavoro per gli enti gestori, l'idea di non offrire contanti agli accolti non viene condivisa dagli intervistati che, dal punto di vista del servizio sociale, la ritengono persino controproducente rispetto alle proprie finalità, valori e riferimenti.

- ✓ *I pocket-money sono stati un problema invece che una soluzione.*
- ✓ *Che fare se queste persone spendevano 5 centesimi in più?!?*
- ✓ *Non abbiamo dato loro la possibilità di gestire soldi. E' un paradosso. L'approccio assistenziale e di controllo ha creato un quadro che non puntava di certo all'autonomia; non c'è stata possibilità di empowerment nei loro confronti.*
- ✓ *I pocket-money sono l'esito di un meccanismo 'malato'... E gli operatori che hanno cercato di risolvere il problema sono stati anch'essi messi in difficoltà.*
- ✓ *I pocket-money sono l'errore più grande commesso all'interno dell'ENA. Sono stati funzionali ad un sistema che non ha aiutato a venir fuori dall'emergenza.*
- ✓ *Il dramma del reperimento delle sigarette...*

c2)

Il bonus economico di uscita dall'accoglienza e la regola dei 'massimo 3 giorni di assenza giustificata'

Si tratta di due istituti diversi che, però, qualche intervistato ha commentato congiuntamente sottolineando il carattere ambiguo del modello e della storia della sua applicazione. Anche in questo caso è stata richiamata la logica del controllo.

I 'massimo 3 giorni di assenza giustificata' ammessi dal sistema di rendicontazione hanno, nel concreto, **disincentivato** i tentativi di inserimento autonomo sul territorio, secondo un intervistato – *"Dopo tale periodo non era più garantito il posto-letto. Le assenze anche temporanee dall'accudienza quindi erano considerate un problema"*.

Molto più numerosi i commenti raccolti al riguardo della prima misura. Gli incentivi alla fuoriscita, seppur richiesti da tempo dal territorio, *"sono stati una **chimera** per gran parte del percorso. Solo alla fine è stato possibile amministrativamente distribuirli, ma c'è stata una **gestione confusa**"*, soprattutto perché, nel frattempo, alcuni enti gestori si erano già organizzati autonomamente (tempi, modalità, importo) e perché una parte degli accolti era già uscita.

- ✓ *Penso a come è stata gestita l'uscita. Ci sono state indicazioni molti diverse dagli organi preposti a gestire l'Emergenza. C'è stato un certo sconforto anche da parte dei migranti stessi che non hanno ben capito cosa ne sarebbe stato di loro una volta finita questa vicenda. Gli incentivi di uscita sono stati un'altra forma importante di conflittualità. In un primo momento l'indicazione era che non ci sarebbero stati. Poi però a distanza di poco si è deciso di dare ad ogni soggetto la quota prevista.*

c3)

L'hub

Numerose e di diverso segno le considerazioni raccolte in merito al caso della struttura di Prati di Caprara, aperta dalla Protezione civile regionale e gestita da Croce Rossa Italiana con un ruolo di *hub* rispetto al resto del territorio.

Da un lato, vi è chi boccia senza appello il modello perché ne critica le conseguenze, in termini di interconnessione col tessuto circostante; dall'altro lato, chi difende la bontà nell'idea generale, specie nelle fasi iniziali di smistamento in un regime di emergenza, e sottolinea allo stesso tempo le sue difficoltà applicative – peraltro, almeno in parte, risolvibili.

- ✓ *E' auspicabile che non capitino più situazioni come quella creatasi ai Prati di Caprara.*
- ✓ *Prati di Caprara non ha avuto il ruolo di 'polmone' che doveva avere e che doveva accompagnarsi alla distribuzione capillare dei migranti; è invece di fatto divenuta una struttura di accoglienza permanente. Villa Aldini ha interpretato meglio tale funzione. ... Accoglienza temporanea in attesa dell'approntamento delle strutture di accoglienza definitive sul territorio.*
- ✓ *L'hub è funzionale ad accogliere il picco – senza dover 'inventare' di punto in bianco un campo di prima accoglienza. Così ha funzionato altrove. Non è il modello in sé che non è sostenibile; è forse come l'abbiamo gestito... Ai Prati tutti gli ospiti avevano la stessa nazionalità, tutti di genere maschile – probabilmente questo si è dimostrato un ostacolo nel medio periodo...*

c4)

Il lavoro

Il lavoro è stato un concetto che gli intervistati hanno utilizzati molto di frequente, soprattutto con due accezioni:

- **L'attività lavorativa – anche volontaria** – come occasione per impiegare il proprio tempo, per sperimentarsi e maturare nuove competenze, per "*rendersi utile*", "*ricambiare in qualche modo*" e quindi "*essere meglio accettati dal quartiere*"
- **L'inserimento lavorativo retribuito** come obiettivo strategico ed indicatore di integrazione

Si tratta, evidentemente, di un 'contenitore' particolarmente importante e strategico, in riferimento alla qualità sia della vita quotidiana, sia delle relazioni tra accolto, soggetto gestore e comunità territoriale.

- ✓ *Se hai il lavoro, poi trovi l'alloggio. Il mercato immobiliare è in crisi e quindi è interessato ai nuovi clienti. Il problema oggi, semmai, è la solvenza, non il reperimento¹⁹.*

Sul lavoro convergono e si esplicitano i successi, i fallimenti, le questioni risolte e quelle irrisolte del percorso di accoglienza ed inserimento; di più, su di esso influiscono significativamente il mercato circostante e l'assetto normativo generale nonché

¹⁹ Va detto che questa opinione non è stata unanime all'interno del campione. Altri ritengono, infatti, che lo stesso reperimento, in riferimento alle 'utenze deboli', è molto arduo.

sull'immigrazione.

E' cauta la soddisfazione degli intervistati in merito ai risultati conseguiti su questo fronte:

- ✓ *Sono ora rimasti sul nostro territorio solo una minima parte delle persone accolte inizialmente. Molti sono andati all'estero o al Sud per fare lavori malpagati. Ciò nonostante avessimo l'aspettativa di attuare dei percorsi di autonomia – i tirocini, la lingua italiana...*
- ✓ *Non poterli far lavorare è stata la cosa più terribile.*
- ✓ *Abbiamo offerto a tutti la possibilità di fare un tirocinio formativo, ma non sempre sono andati a buon fine.*
- ✓ *Abbiamo cercato fin da subito di occuparli, anche in casa, per non lasciarli 'poltrire' sul divano. Mantenerli attivi, cose da fare...*
- ✓ *Tenerli a far nulla è stato controproducente, per tutti....*

Le variabili chiamate in causa per chiarire tale scenario sono di diverso tipo e fanno, ovviamente, sempre i conti con la crisi generale del mercato del lavoro.

Gli ostacoli all'inserimento occupazionale, secondo gli intervistati, sono però anche di altra natura, vale a dire specifici rispetto alla condizione dei profughi. Le dimensioni evocate sono soprattutto due:

c4.1) I condizionamenti socio-culturali

c4.2) Le barriere normative

c4.1)

I condizionamenti socio-culturali

Vi è, in primo luogo, chi richiama l'incomprensione dei migranti ENA nei confronti delle attività di utilità sociale, di tirocinio non pagato e, più in generale, di lavoro non retribuito, e la spiega in termini identitari, culturali, storici e/o di condizionamento da parte del sistema. Socializzarli ad un modello diverso dal loro richiede tempi più lunghi.

- ✓ *Per la loro cultura, guadagnare dal lavoro è un elemento essenziale. Lavorare è monetizzare. Non esiste la dimensione del volontariato.*
- ✓ *Abbiamo imparato in corso d'opera che in Libia non c'erano regole a parte quelle dell'ex regime e dei soldi: avere i soldi significava vita, non averli la morte. Per loro non essere degni di guadagnare un euro significava morire. Essere dei lavoratori stipendiati è quindi fondamentale.*
- ✓ *Tenerli occupati, mentre erano spesati di tutto, si è rivelato molto difficile. Li avevamo abituati con un messaggio sbagliato: ottenevano qualsiasi cosa senza far nulla... poi quando andavano a fare qualsiasi lavoretto, non associavano questo impegno con il fatto che già qualcosa avevano ottenuto.*

c4.2)

Le barriere normative

Parte della responsabilità rispetto all'inoccupazione di buona parte degli accolti è però anche interna al sistema giuridico vigente.

Ne sono convinti molti intervistati, che ritengono che il particolare status dei richiedenti asilo ENA li abbia svantaggiati rispetto alle – seppur limitate – opportunità del territorio. L'impossibilità a sottoscrivere contratti di lavoro nei primi 6 mesi della richiesta di asilo, la

scarsa spendibilità sul mercato del lavoro del permesso del soggiorno per protezione internazionale, congiuntamente ad un alcuni successi invece conseguiti, in fatto di inserimento lavorativo, da parte dei migranti ENA ex art. 20 – sono i principali fattori alla base delle opinioni di questi operatori sociali.

- ✓ *I soggetti che hanno avuto applicato l'art. 20 hanno tutti lavorato poi. Si sono autonomizzati, con tutte le difficoltà del caso.*
- ✓ *L'Italia non ha permesso loro di lavorare, per il primo lungo periodo. Altri Paesi hanno invece seguito strade diverse, con successo.*
- ✓ *I profughi dell'Ex Jugoslavia potevano lavorare fin da subito. Andò bene quel modello...*
- ✓ *Ma perché un richiedente asilo non può lavorare?!? Lo dice l'Europa? A me non è chiaro...*
- ✓ *Per i primi 6 mesi, sono stati nostri 'ostaggi': non potevano uscire dall'accoglienza, non potevano espatriare e ricongiungersi ai loro familiari ad esempio in Francia, e allo stesso tempo non potevano lavorare. Li abbiamo fatti pensare non poco. Li abbiamo 'costretti' a restare qui.*

Una volta ancora, a fronte di uno scenario così irto di vincoli, nelle parole degli intervistati, gli spazi di flessibilità per realizzare gli interventi hanno potuto essere individuati ed utilizzati più dai soggetti privati che da quelli pubblici.

- ✓ *C'era forse qualche 'lavoretto', ma che fare con l'assicurazione?*
- ✓ *Questa Emergenza gestita dal pubblico è diventata un problema, anche politico: perché c'è sempre chi ti accusa di sfruttare il 'povero migrante' sebbene tu, in realtà, vuoi soltanto tenerlo occupato senza lucrare alcunché.*
- ✓ *'Lavoretti in nero'...*

4.3.3 - Relazioni e coordinamenti

Come anticipato, nonostante le complesse problematicità ed i numerosi limiti di cui alle pagine precedenti, in provincia di Bologna l'Emergenza Nord Africa è comunque stata una sfida sostanzialmente positiva, secondo la grande maggioranza degli intervistati.

Il valore aggiunto messo in campo dal sistema locale di welfare, che rende conto di ciò, è stata la capacità di relazione:

- a) **faccia-a-faccia nei confronti dei beneficiari finali**
- b) **di confronto, interscambio e coordinamento tra gestori, Enti locali e soggetti con responsabilità nel modello ENA**

a)

Relazione con i beneficiari finali

A più riprese, nel corso dell'indagine, è emersa l'importanza attribuita dagli intervistati alla qualità del loro rapporto con gli accolti.

Specie nelle strutture più piccole, ma non solo, rilevante è stato l'investimento in questo campo, al fine di individuare percorsi personalizzati, negoziare soluzioni reciprocamente vantaggiose, chiarire problemi. L'attenzione e la sensibilità alla persona sono state mediamente elevate. Col tempo, la conoscenza e la confidenza, ed una comunicazione

autentica, si sono talvolta create anche delle relazioni molto significative e sono stati risolti equivoci, ansie, pregiudizi e distanze – anche di tipo culturale.

Ci sono per altro stati casi, minoritari, in cui tale investimento non c'è stato o non è andato a buon fine.

- ✓ *La situazione era complicata... Se non fossero 'venute fuori' delle importanti doti a livello relazionale, tutto sarebbe stato molto più difficile. Siamo riusciti a realizzare delle operazioni molto complesse e laboriose, che hanno portato i loro frutti, solo perché si è potuta instaurare una relazione umana importante.*
- ✓ *L'importanza della comunicazione sia verbale sia non verbale...*
- ✓ *In diverse strutture, i migranti si immaginavano 'cose strane', cose non reali per noi ma per loro sì, e si comportavano di conseguenza, determinando talvolta del disagio. Abbiamo parlato con loro. Abbiamo così compreso le ragioni della loro percezione; facendo così, i loro comportamenti divenivano intelligibili, diventavano gestibili e noi potevamo dare una risposta.*
- ✓ *Non è stato facile far loro accettare i nostri orari e le nostre regole di convivenza. In alcuni casi non ci siamo riusciti. In altri casi, la relazione è tuttora positiva e ci chiamano ancora per ringraziarci.*
- ✓ *Abbiamo dovuto chiamare le forze dell'ordine in alcune occasioni...*

b)

Relazione tra gestori, Enti locali e soggetti con responsabilità nel modello ENA

Ampiamente presente durante le interviste è stato il racconto delle relazioni ricercate ed instaurate tra gestori, Enti locali e soggetti con responsabilità specifiche all'interno dell'Emergenza Nord Africa.

Le valutazioni espresse, piuttosto eterogenee tra di loro, volgono al polo positivo. Anche quando le istituzioni non hanno dialogato efficacemente tra di loro, o quando – spesso – vi erano degli ostacoli di livello superiore (differenze di trattamento in merito ai permessi di soggiorno, direttive contraddittorie, ritardi...), e quindi i problemi non venivano risolti, tra colleghi la comunicazione non si è mai interrotta.

Quando tali relazioni si sono consolidate, gli interventi sono stati ideati, discussi e progettati assieme, coordinati tra di loro, con elevata gratificazione delle parti; quando, al contrario, sono mancati tali confronto e scambio di informazioni, i soggetti gestori hanno espresso "scollamento e solitudine".

- ✓ *Noi siamo molto soddisfatti. Abbiamo trovato una 'sponda' molto fertile nel Tavolo provinciale. Il territorio non ci ha mai 'mollato', mai 'lasciato a piedi', ha sempre trovato una risposta.*
- ✓ *A Bologna città c'è stato un forte scollamento tra le varie parti in campo: soggetti privati, Comune, ASP. Hanno impiegato troppo tempo per mettersi d'accordo ad esempio sugli abbonamenti per il bus. Non c'è stato un vero e proprio coordinamento, che inizialmente sembrava esserci. Molta discontinuità negli orientamenti... L'interlocutore cambiava spesso. Sarebbe stato più semplice trovare delle soluzioni assieme invece che individuarle ognuno per conto proprio, com'è stato nel nostro caso. Lavorare assieme sarebbe anche stato più produttivo dal punto di vista economico. La mancanza di intenti fa perdere tempo e fa sprecare risorse.*

Il **Tavolo tecnico di coordinamento provinciale** è stato il luogo di relazione e di condivisione maggiormente menzionato dagli intervistati, che ne hanno apprezzato la composizione, la continuità, l'orientamento al risultato, la capacità promozionale e propositiva per il cambiamento ed il miglioramento. Elevata è stata la coesione al suo interno. Apprezzata la risorsa che ha rappresentato, anche in termini – estremizzando – di *self-help*.

Non tutti i soggetti gestori ne hanno però fatto parte; sono, in particolare, mancati quelli operativi sul Capoluogo, che in un certo numero di occasioni, nel corso dell'indagine sociale, hanno mostrato, specie nei primi mesi dell'Emergenza, di non essersi sentiti pienamente partecipi delle decisioni prese a livello provinciale²⁰.

- ✓ *Abbiamo imparato ad agire in corso d'opera. Non davamo nulla per scontato ed abbiamo così imparato moltissimo.*
- ✓ *Il Tavolo provinciale ha aiutato a tenere le redini della situazione. Le prime linee-guida sono uscite proprio da questo coordinamento. Infatti i Comuni e gli enti gestori avviano più chiaro il percorso da prendere rispetto alla Protezione civile.*

Di ambito provinciale, anche gli altri tavoli di natura politica sono stati nominati, seppur più raramente (CTSS, Conferenza metropolitana) e con qualche critica.

- ✓ *Erano asimmetrici, nel senso che in alcune occasioni era l'assessore alla Protezione civile che vi prendeva parte per concordare delle decisioni, mentre in altre occasioni era quello alle Politiche sociali. Forse bisognava che partecipassero sempre entrambi, per una coordinazione migliore. Ciò avrebbe semplificato il nostro lavoro, sarebbero state più chiare le dinamiche di intervento.*

Infine, la **Cabina di regia regionale** è stata citata a più riprese. Il ventaglio delle opinioni raccolte è relativamente più ampio in questo caso: c'è infatti sia chi dice di essere soddisfatto del suo operato e chi, al contrario, ne sottolinea vari limiti. E' attraverso questa Cabina che è stato per altro impostato, in Emilia-Romagna, il raccordo tra Protezione civile e servizi sociali dei Comuni.

- ✓ *In Regione la 'porta' era aperta politicamente, e questo ha fatto la differenza. Problemi ve ne sono ovviamente stati, ma con questo appoggio siamo riusciti a gestirli bene.*
- ✓ *Da noi, in Emilia-Romagna, la collaborazione tra Protezione civile e Comuni è andata bene.*
- ✓ *E' mancata la condizione, il coordinamento ed il dialogo tra Protezione civile e servizi sociali.*
- ✓ *E' la Cabina regionale che ha allineato i due sistemi: quello della Protezione civile e quello degli Enti locali con i servizi sociali. Non è vero che, in Emilia-Romagna, la Protezione civile è stata l'unica protagonista dell'Emergenza; non è vero che gli Enti locali erano un passo indietro alla Protezione civile. Inoltre, è la Cabina di regia regionale che ha deciso e detto di distribuire capillarmente i migranti sul territorio. L'ipotesi iniziale della Protezione civile era di allestire una serie di*

20 Sono assenti nel campione di questo studio gli altri soggetti gestori privati operativi sul territorio, che sono stati rappresentati nel Tavolo provinciale dai loro referenti comunali e/o distrettuali. Non è pertanto possibile un confronto con casi simili ed è, in definitiva, impossibile comprendere se tale sentimento di 'lontananza' derivi dalla mancata partecipazione diretta al Tavolo, dalla natura giuridica del soggetto, dal tipo di rapporto con la Protezione civile (ovvero se mediato o meno dall'Ente locale), o da altri fattori.

grandi campi.

- ✓ *Avrei preferito un coordinamento politico migliore a livello regionale. Specie all'inizio, ciò ha comportato rilevanti difficoltà per i gestori.*
- ✓ *La Regione si era fino ad allora occupata di questo tema in altro modo – più promozionale, di studio, di coordinamento. Ma d'un tratto, pur non avendo mai avuto il polso effettivo della situazione, è diventato il soggetto di interfaccia, di regia.*
- ✓ *E' stata una grande debolezza l'assenza di un'effettiva governance regionale, soprattutto nel primo impatto, nei primi mesi.*

4.4

Proposte di miglioramento per il futuro

*"Passare alla **gestione ordinaria dei flussi migratori non programmati** – come recita il Documento di Intesa Stato-Regioni-Enti locali dello scorso luglio. Si tratta di una contraddizione in termini, di un'utopia oppure di un obiettivo realizzabile? Cosa insegna l'ENA da questo punto di vista?"*

Abbiamo proposto questa sfida a tutti gli intervistati. Tutti hanno ben compreso ed accolto la sollecitazione, hanno riferito di essere molto **d'accordo** con questo indirizzo ed hanno commentato di ritenerlo fattibile – seppur a determinate condizioni.

- ✓ *Il ricordo più vivido che ho di quei mesi è la battaglia per un sistema ordinario di gestione dopo l'arrivo, contro il 'meccanismo dell'emergenza' che continuava a presentarsi.*

Tutti hanno espresso soddisfazione per il fatto che il Governo, anche probabilmente in ragione dell'esperienza maturata con l'ENA, abbia sottoscritto un tale impegno. Il loro ottimismo è **condizionato**, perché la concretizzazione di tale auspicio richiede l'implementazione di una serie di decisioni strategiche e di scelte organizzative diverse da quelle finora in uso – talvolta radicalmente diverse, talaltra parzialmente. Le difficoltà e gli ostacoli sono plurimi ma vi sono, secondo molti intervistati, sia lezioni che l'ENA ha impartito, sia altre pratiche promettenti a cui potersi ispirare: lo SPRAR, soprattutto.

La motivazione al cambiamento, anche alla luce del contesto storico dell'Italia e del Mediterraneo, è elevata e varie sono le raccomandazioni espresse. Il quadro così emergente è piuttosto eterogeneo al proprio interno, non tutti sono della stessa opinione; è in ogni caso possibile individuare degli assi fondanti il pensiero collettivo comune.

L'analisi delle criticità dell'ENA, di cui alle pagine precedenti, già restituisce alcune immagini di un modello ideale – o per lo meno migliore. In questo paragrafo metteremo ulteriormente a fuoco le caratteristiche desiderate del nuovo sistema.

Un sistema in grado di gestire ordinariamente i flussi migratori non programmati dovrebbe, al contempo (e non in ordine di importanza):

- a) **essere in grado offrire risposte alle diverse progettualità dei migranti**
- b) **poter contare sia sulla collaborazione di una pluralità di soggetti gestori, pubblici e privati, all'interno di una chiara struttura e suddivisione di responsabilità in fatto di governo e finanziamento degli interventi**

- c) **incarnare a pieno la metodologia e le tecniche della progettazione sociale nel welfare, nonché della valutazione**
- d) **trovare una giusta sintesi tra servizi accentrati e servizi distribuiti capillarmente sul territorio**
- e) **mirare alla promozione e all'empowerment dei beneficiari finali**
- f) **qualificare il personale**
- g) **concordare un ruolo adatto per la Protezione civile**
- h) **concordare un ruolo adatto per l'hub**

a)

Essere in grado di offrire risposte alle diverse progettualità dei migranti

Lo sottolineano in particolare quegli intervistati che osservano che non tutti gli accolti ENA sono sembrati intenzionati a stabilirsi in Italia, a radicarsi, ad investire in definitiva su questo territorio.

- ✓ *Non tutti avevano un progetto di inserimento. A dire il vero molti non avevano nemmeno un progetto...*
- ✓ *Non volevano restare qui.*
- ✓ *Si sono trovati qui, non l'hanno scelto.*
- ✓ *Volevano lavorare, guadagnare qualcosa per poi andare oltre.*

Un buon modello, pertanto, dovrebbe considerare tale diversità, *"non deve imporre il nostro progetto migratorio, ma deve porsi il compito di assecondare quello dei migranti"* – che può essere di **integrazione** oppure di tipo **transitorio** rispetto al contesto locale. *"Dare una chance a tutti, grazie ad un percorso strutturato"*. Le fuoriuscite dall'accoglienza possono essere considerate dei successi del modello – sia quelle temporeanee che quelle definitive²¹.

Il ventaglio dell'offerta della presa in carico dovrebbe includere non solo gli interventi tradizionalmente di radicamento (ad esempio: imparare la lingua...), ma anche quelli di orientamento e di accompagnamento nella costruzione e implementazione del proprio progetto migratorio.

- ✓ *E' inutile illuderli che qui da noi ci possa essere un futuro di lavoro per tutti. Lo sanno anche loro.*
- ✓ *Accoglienza primaria a tutti, certamente, ma non necessariamente progettualità di medio-lunga scadenza per tutti. Dovremmo ragionare su come investire le risorse: sul corso di italiano o su altri servizi?*
- ✓ *In un contesto di emergenza, l'obiettivo deve essere di orientare gli accolti nel più breve tempo possibile. Mettere le persone nelle condizioni di scegliere per se stesse, affinché maturino la capacità di dire, ad esempio: 'Non sono venuto in questo Paese né per scelta né per rimanervi, ma sento di mettermi in gioco per accettare la sfida'; oppure: 'Voglio tornare al mio Paese'.*
- ✓ *Dovremmo essere maggiormente pronti ad un tipo di migrazione 'di passaggio'. Dobbiamo attrezzarci per dare accoglienza ed aiuto magari solo per qualche mese. Garantire, quindi, non solo l'integrazione, ma anche il passaggio.*

²¹ In merito alle fuoriuscite, è importante chiarire che alcuni intervistati hanno riferito di essere in contatto con degli ex-accolti ENA, ora all'estero o altrove in Italia. Parte di questi racconta di essere in situazione di deprivazione e di assenza di tutele ed ipotizza di rientrare nel bolognese nel prossimo futuro.

- ✓ *Favorire l'uscita a chi vuole andare via...*

Rimane aperta la questione se, e fino a che punto, tale scenario è compatibile con la normativa vigente nel nostro Paese e in Europa, in riferimento sia all'immigrazione straniera, in generale, che al diritto di asilo, nello specifico.

b)

Poter contare sia sulla collaborazione di una pluralità di soggetti gestori, pubblici e privati, all'interno di una chiara struttura e suddivisione di responsabilità in fatto di governo e finanziamento degli interventi

Come si è detto, all'ENA va tributato il merito di aver coinvolto una platea numerosa e articolata di soggetti gestori, sia del pubblico che del privato.

Questa pluralità è una "*intuizione preziosa*", secondo qualcuno, che andrebbe ora mantenuta e consolidata – anche considerando il fatto che enti diversi hanno dimostrato competenze, risorse, potenzialità e canali di accesso a campi d'azione diversificati.

- ✓ *I Comuni sono importanti. Io raccomanderei un progetto sì indicato dal Ministero ma poi gestito dall'Ente locale e dal territorio.*
- ✓ *Quando si muove il pubblico, i meccanismi sono più complessi e lenti. Bisognerebbe invece attivare delle reti sociali più semplici e far gestire in autonomia anche i privati. Non dico di affidare tutta l'Emergenza ai privati; dico, invece, che una parte dei problemi verrebbe risolta se si riuscisse a coinvolgerli maggiormente.*
- ✓ *L'associazionismo c'è ma bisogna dargli un ruolo preciso, ché non ha le competenze necessarie su tutto.*
- ✓ *Bisogna creare più alleati sul territorio, più comunicazione.*

Una migliore collaborazione tra di loro è auspicata e possibile.

- ✓ *Vista la recente esperienza con l'ENA, sono ottimista sulla possibilità di interagire meglio tra di noi.*

Nei distretti della provincia di Bologna ha assunto forme diverse la 'costellazione' tra Protezione civile regionale, Comune (e/o Distretto) ed ente gestore:

- in alcuni territori vi è stata coincidenza tra Comune ed ente gestore;
- altrove gli enti gestori privati, seppur distinti dal Comune, sono stati da questo comunque variamente coordinati anche nel rapporto di dettaglio con la Protezione civile – gli Enti locali, in altre parole, hanno avuto un importante ruolo di interlocuzione;
- altrove gli enti gestori privati sono stati distinti dal Comune e questo non ha avuto un particolare ruolo attivo nel raccordo di dettaglio con la Protezione civile.

All'interno di uno scenario così articolato, secondo alcuni intervistati, non è sempre stato chiaro a tutti "*chi finanziasse, chi governasse e chi, spendendo le risorse disponibili, fosse tenuto a garantire i servizi ai migranti*". In qualche contesto locale, soprattutto all'inizio dell'Emergenza, ad esempio, si è verificato il caso di soggetti gestori distinti dal Comune che, pur ricevendo dalla Protezione civile l'intera quota economica necessaria alla realizzazione del Patto di accoglienza, non hanno offerto parte del 'pacchetto degli interventi' previsto perché convinti che fosse di competenza dell'Ente locale, o di altri

soggetti. Più in generale, la **suddivisione di competenze** non è stata trasparente e nota a tutti fin dall'inizio e l'impressione è che si siano di fatto raggiunti equilibri diversi in territori diversi.

- ✓ *Non era chiaro chi era a capo del sistema. La situazione era confusa. Eravamo come una nave nella tempesta (l'emergenza) senza chiarezza su chi aveva il timone. Succedono tragedie in casi come questo. Non è andata male a Bologna, invece; poteva andare molto peggio.*
- ✓ *Abbiamo chiesto al Comune di avviare dei corsi, ma restava tutto fermo... Li abbiamo fatti noi, quindi.*
- ✓ *A volte c'è stato uno scollamento nei ruoli e nell'interpretazione di questi.*

In conclusione, un modello capace di gestire ordinariamente i flussi migratori non programmati dovrebbe essere in grado di chiarire fin dall'inizio le responsabilità dei diversi enti in campo, e, soprattutto, specificare, secondo alcuni intervistati, le responsabilità e gli oneri a carico dei Comuni – lungo un continuum che va dalla piena terzietà al fattivo coinvolgimento. A questo riguardo, va per altro considerato che i Comuni hanno sempre meno "fiato organizzativo" e sono attualmente alle prese con la crisi del mercato del lavoro ed i suoi effetti sulle comunità locali.

- ✓ *E' necessario rendere palese chi governa il sistema. Se è la Protezione civile, il Comune, il soggetto gestore, la Prefettura, o altri.*
- ✓ *Raccomando una maggior coerenza tra chi paga e governa il sistema, da un lato, e chi gestisce l'accoglienza quotidiana, dall'altro.*
- ✓ *Sicuramente nell'ENA il passaggio dalla Protezione civile ai servizi sociali, e poi ancora la Prefettura, senza che fosse però chiaro il disegno di governo, è qualcosa che si può evitare e che va evitato.*

c)

Incaricare a pieno la metodologia e le tecniche della progettazione sociale nel welfare, nonché della valutazione

Gli intervistati che hanno condiviso questa raccomandazione ritengono che, in futuro, una eventuale nuova emergenza andrebbe gestita includendo, tra gli altri, i seguenti macro-riferimenti:

- c1) **Conoscenza, fin dall'inizio, dell'intero percorso, delle sue procedure e fasi – compresa quella conclusiva**
- c2) **Accreditamento dei soggetti gestori**
- c3) **Monitoraggio e valutazione di natura non solo burocratica**
- c4) **Programmazione preventiva del sistema**

c1)

Conoscenza, fin dall'inizio, dell'intero percorso, delle sue procedure e fasi – compresa quella conclusiva

Questa sollecitazione, alquanto condivisa dal campione, riguarda le critiche di improvvisazione, indecisione e, soprattutto, mancata prospettiva di medio termine e rivolte all'ENA.

Affinchè il modello sia efficace e gestibile, è invece fondamentale che, fin dall'inizio, sia i

beneficiari finali che quelli intermedi siano resi consapevoli dell'evoluzione prevista del percorso nel quale sono inseriti – anche in riferimento alla sua conclusione. Al fine di realizzare questo obiettivo, è necessario che chi ha la responsabilità politica e strategica del progetto abbia chiaro in mente il suo modello. Le fasi di avvio del percorso ne condizionano significativamente le *chance* e la qualità dei risultati finali.

- ✓ *Siamo arrivati 'un po' lunghi nei tempi' per raffinare la metodologia per affrontare il problema...*
- ✓ *Il livello nazionale e la Protezione civile hanno avuto dei limiti e si sono poco attivati per includere nelle proprie équipes professionisti in grado di affiancare loro ed i soggetti gestori. Non è stato un problema di risorse. A tutti noi era chiaro che se nei primi mesi andava bene garantire un posto-letto ed un minimo di sussistenza, oltre quella scadenza diveniva – ed è effettivamente diventato – essenziale andare 'oltre'.*
- ✓ *I problemi, già evidenti nelle prime settimane, sono stati procrastinati, spostati più in là nel tempo.*

Se da un lato è assodato che, in un contesto straordinario ed emergenziale, è impossibile avere tutte le variabili sotto controllo, dall'altro lato è altrettanto vero che, per poter operare con qualità, prima possibile è necessario avere **chiari i tempi** ed i passaggi del percorso.

- ✓ *In una situazione del genere devi prenderti carico del problema ma non ne conosci tutti gli aspetti, le cause, le evoluzioni; bisogna cercare di capire l'altro anche al di là delle percezioni potenzialmente falsate che possono esistere da entrambi i lati. Non si hanno mai tutte le informazioni che servirebbero.*
- ✓ *E' mancata la certezza dell'applicazione di certe direttive. Il problema è stato 'ai piani alti'. Noi sul territorio abbiamo lavorato bene.*
- ✓ *E' importante sapere la 'deadline' del progetto, e comunicarla subito ai migranti. Temporeggiare è controproducente. Oltre non si va, è necessario che le persone si attivino.*

E', infine, fondamentale sapere quando e come si concluderà il percorso. Il fatto di essere a termine lo qualifica significativamente in termini di programmazione sociale.

c2)

Accreditamento degli enti gestori

In prospettiva e con un'ottica di qualificazione, raccomanda un intervistato, varrebbe la pena di definire dei "*criteri per essere soggetti gestori. Dei requisiti, ad esempio, sul personale competente specializzato, e sulla struttura di accoglienza*".

c3)

Monitoraggio e valutazione di natura non solo burocratica

Un buon modello dovrebbe, inoltre, incorporare il monitoraggio e la valutazione degli interventi finanziati e realizzati – non con un'ottica di controllo meramente amministrativo e/o rendicontativo, bensì di verifica del conseguimento di obiettivi previsti e concordati, anche con l'intento, se necessario, di riorientare il percorso in corso d'opera.

Questo compito non è compiutamente riuscito all'interno dell'ENA, che ha potuto

comunque contare, per la discussione dell'impatto delle misure applicate, sull'interfaccia col Tavolo provinciale di coordinamento e sul rapporto pressoché quotidiano tra Protezione civile, soggetti gestori e Comuni. I sopralluoghi, per mancanza di tempo, sono stati molto limitati; le relazioni richieste sulle attività non omogenee ed a tratti sovradimensionate. Nonostante varie legittime richieste in tal senso, non è sempre stato possibile "*sapere se il Patto di accoglienza funzionava*".

- ✓ *Abbiamo trascurato moltissimi aspetti. La Protezione civile non aveva il tempo. Ha fatto visita solo ad alcune strutture – quelle con i problemi maggiori. L'UNHCR, i rappresentanti governativi, la Cabina di regia regionale chiedevano una verifica... Non visite ispettive ma, ad esempio, per capire: 'Che problematiche vi sono? Quali livelli di percorsi e di inserimento sono stati attivati?' Va detto che la verifica della qualità delle opportunità offerte era una questione che andava oltre la competenza della Protezione civile.*
- ✓ *Consiglierei di occuparsi dell'esito dei percorsi, avvalendosi delle competenze dei colleghi del sociale.*
- ✓ *Sono dovute la verifica del risultato e la rendicontazione del ritorno degli investimenti.*

Affinché il monitoraggio e la valutazione siano di qualità, alcuni sottolineano che andrebbero impostati coerentemente con i criteri della fattibilità e della **semplificazione**. "*Gli aspetti organizzativi non sono secondari*" commenta infatti un intervistato, anche in considerazione del fatto che il modello prevede una gerarchia di soggetti responsabili, con ogni livello che – 'a cascata' – esercita una funzione di controllo rispetto a quelli sottostanti.

- ✓ *E' secondo me necessario che i diversi livelli di Governo regionale nonché gli organi di controllo siano un po' più attenti e meno rigidi a fronte della richiesta e del mandato di straordinarietà dell'intervento. E' necessario dotarsi di strumenti organizzativi e amministrativi e procedurali adatti alla straordinarietà, e analoghi in tutti i territori. La specificità della straordinarietà deve valere per tutti, coerentemente. Fermo rimanendo che la tendenza deve rimanere alla gestione ordinaria dei flussi non ordinari.*
- ✓ *Io – provocatoriamente – vorrei sapere se tutti i report che dovevamo scrivere mensilmente venivano letti. Contrariamente ad altri gestori, noi ne abbiamo stilato innumerevoli, perché ci sono stati richiesti, alcuni anche di 25/30 pagine, individuali. Ci troviamo ora con un armadio pieno di questi report, mi chiedo se qualcuno ci ha fatto effettivamente qualcosa o se è stato tutto tempo perso.*

c4)

Programmazione preventiva del sistema

Questo quarto punto raccoglie la seguente proposta avanzata da alcuni intervistati: impostare un percorso atto a far sì che il territorio predisponga la gestione dei flussi immigratori non programmati – "*ampi ed improvvisi*" – prima del loro accadere.

Secondo questi operatori sociali, i tracciati per conseguire tale obiettivo sono sostanzialmente due – non necessariamente in competizione tra di loro. La prima è di natura ordinaria, la seconda straordinaria:

- **Ampliare lo SPRAR**
- Applicare un sistema fondato su due principi: la "*regola d'oro dell'ENA in provincia di Bologna*", ossia l'allocazione ex ante – e obbligatoriamente – ad ogni Comune di una quota-parte del target in misura proporzionale ad una o una serie di dimensioni precedentemente note (come, ad esempio: la popolazione residente), da un lato, e la **richiesta di predisporre l'accoglienza di tale quota-parte al fine di renderla operativa in caso di necessità**, dall'altro

Si tratta di una sfida evidentemente complessa, anche perché si focalizza sulla prevenzione delle problematiche piuttosto che sulla loro risoluzione.

Le due proposte di cui sopra presentano, inoltre, entrambe vari punti di debolezza – alcuni specifici, altri in comune:

- Lo SPRAR, ad esempio, è attualmente presente nel solo Capoluogo; allo stesso tempo, è l'unico sistema ordinario e territoriale attualmente presente nel nostro Paese in questo settore
- Il secondo tracciato è potenzialmente più centralizzato e prevede un patto territoriale di solidarietà, cogente e molto 'costoso' in termini anche politici, specie in tempi di risorse limitate come questi
- Entrambi richiedono la messa a regime di una serie risorse da non utilizzare fino al momento dell'arrivo, non preventivabile, di apposita richiesta
- ✓ *In provincia di Bologna gran parte delle risorse umane chiamate allo sforzo si sono messe rapidamente a disposizione. I servizi hanno funzionato, anche al di là del mansionario. Qualche territorio, per scelta politica, non ha invece aderito a pieno al progetto – e questo va al di là delle nostre competenze.*
- ✓ *Obbligare gli Enti locali a mettere in preventivo una determinata emergenza, stabilendo un numero calcolato di posti in base al territorio, predisponendosi per tempo, certamente prima di trovarsi poi 'dentro' l'emergenza. Questo è un discorso politico e di programmazione.*
- ✓ *Le risorse, secondo me, ci sono. Non bisogna cercarle dopo lo scoppio dell'emergenza. La rete deve essere già pronta prima. Ad integrazione di una rete nazionale di centri di accoglienza distribuiti capillarmente sul territorio, già pronti ad accogliere nell'immediato e per i primi giorni i profughi.*
- ✓ *Programmare preventivamente l'emergenza? E' un obiettivo difficile, anche perché, dopo l'ENA, la disponibilità di alcuni territori si è drasticamente ridotta. Credo che alcuni territori hanno vissuto un'esperienza talmente drammatica da scartare almeno nell'immediato un possibile nuovo coinvolgimento.*
- ✓ *Un elemento importante da prevedere con anticipo dovranno essere i costi di accoglienza e di alloggio. Un altro elemento sono proprio le strutture stesse che mancano nel territorio. Voglio dire che, pur avendo il finanziamento della Protezione civile e la stessa come garante, è stato difficile individuare strutture di alloggio private adeguate nel territorio. Inoltre, come si possono tenere strutture vuote fino all'arrivo di una ipotetica futura emergenza?*

E' interessante notare come i due modelli, del resto, possono essere ben **integrati** tra di loro, ad esempio prevedendo che, nei primi giorni dell'arrivo sul territorio dei migranti, vengano aperti dei centri collettivi temporanei (*hub*) di prima raccolta e smistamento.

- ✓ *La Protezione civile e la Croce rossa sono delle risorse eccezionali per il territorio, sono bravissime nella prima fase – contrariamente allo SPRAR ed ai Comuni. Sarebbe ottimale se costruissimo un sistema che sa dall'inizio che è poi disponibile un' accoglienza diffusa simile a quella realizzata con l'ENA ma con caratteristiche [socioeducative e organizzative-amministrative] simili allo SPRAR; un modello con la Protezione civile che interviene nei primi 15 giorni – intervallo di tempo che serve a tutti gli altri, che già si sono programmati e sanno che arrivano le persone, per organizzarsi nel concreto. Ciò è simile a quanto avviene con l'ampliamento dei posti SPRAR. In questo modello i Comuni potrebbero anche dire: 'C'è un gestore che fa l'accoglienza per me', per soddisfare la 'regola d'oro' della distribuzione territoriale. Bisogna però decidere se la partecipazione ad un tale sistema è volontaria o meno; ci sono dei pro e dei contro in entrambi i casi. Nel bolognese, secondo me, questo è un problema facile: il problema è solo organizzativo a livello provinciale.*

d)

Trovare una giusta sintesi tra servizi accentrati e servizi distribuiti capillarmente sul territorio

Lo propongono con forza alcuni intervistati, secondo cui il modello a cui tendere non dovrebbe prevedere la distribuzione capillare di tutti gli interventi, bensì prevedere l'accorpamento di alcuni di questi.

Le ragioni a fondamento di tale opinione sono diverse: di natura sia economica, sia organizzativa, sia sostanziale – ovvero connesse alla necessaria professionalità e specializzazione richieste.

- ✓ *Alcuni interventi potrebbero essere aggregati e gestiti in modo più organico.*
- ✓ *Si alla centralizzazione dei servizi, ma attenzione al servizio-mensa: noi ci abbiamo provato, ma l'idea dei pasti preparati in esterno e consegnati non ha funzionato.*
- ✓ *Attenzione che aumentano i costi se li distribuiamo in piccoli gruppi nei piccoli centri.*
- ✓ *Non sono favorevole alla territorializzazione di tutto quanto – ognuno decide per sé. In alcuni casi una certa centralizzazione, secondo me, è necessaria – 'Qualcuno decide per tutti'.*
- ✓ *Trovo assurdo che ci debbano essere piccoli Comuni che si trovano costretti a garantire la prima accoglienza dei richiedenti asilo: è una fatica inutile, non è proponibile. Il problema è solo organizzarsi. Tutti devono 'starci', nel macro-progetto, ma non è detto che tutti debbano fare tutto. Non è necessario che il piccolo Comune di X sappia, ad esempio, di normativa sulla protezione internazionale; questo Comune sappia, piuttosto, che esiste questo tema, e si affidi ad un soggetto che operi per lui. Non ha senso chiedere 'attivazioni specialistiche' a tutti.*

e)

Mirare alla promozione e all'empowerment dei beneficiari finali

Coerentemente con le critiche mosse all'ENA in quanto modello connotato da tratti

assistenzialisti, custodialistici e di controllo, vari intervistati hanno evidenziato l'importanza di adottare, viceversa, un sistema capace di promuovere il protagonismo e l'autodeterminazione degli accolti – il loro "mettersi in gioco", lo sperimentarsi. E' necessario investire le necessarie risorse anche di tempo in tale direzione, con le opportune modalità sia socio-educative sia organizzative (volàni dell'interazione come, ad esempio: "il contributo all'affitto invece che il pocket-money"), e con le dovute tutele, al fine di rendere i beneficiari finali autonomi e poter infine concludere i progetti di presa in carico. Si tratta di un obiettivo delicato ed arduo, allo stesso tempo, il cui punto di forza, secondo gli operatori inclusi nell'indagine, è di far leva sulle specificità psicosociali di questo tipo di migranti, di cui alle pagine precedenti.

- ✓ *Nell'Emergenza Nord Africa si è creato un meccanismo perverso: le persone, nel momento in cui entravano in accoglienza, avevano di fronte a sé un periodo, tra l'altro indefinito e lunghissimo, in cui la 'pagnotta era garantita'. Io credo che la prima cosa che sia utile fare per una persona migrante che arriva sulla terra sicura, sulla terra di speranza, è chiederle: 'Quando te ne vai dal nido che ti do per un momento, al netto ovviamente di fragilità psichiche e particolari?' .Non sarò il suo terapeuta, io sono un operatore sociale. Cosa posso quindi fare? Posso aiutarla ad avere una conoscenza il più veloce possibile del territorio in cui è. Dopodiché devo aiutarla a cimentarsi. Non c'è molto altro che io posso fare per lei.*
- ✓ *Queste persone sono delle 'potenze della natura'. Investi subito su di loro, vale la pena – è utilitarismo, non generosità! Dopo 5 anni ci saranno degli imprenditori e ci saranno dei casi sociali – Va bene, vedremo come risolvere i problemi. La loro vita in mano: la cogli o la incanali nell'accudienza?*
- ✓ *Mettile 'sotto pressione' e scoprirai che non sono così prive di risorse come pensavi. E' l'unico modo per far venire fuori le vere personalità.*

f)

Qualificare il personale

Questo punto è intrinsecamente connesso a quello precedente e concerne l'insieme delle caratteristiche professionali richieste al personale che si occupa di questi temi per fare al meglio il proprio lavoro.

Visto che non si tratta di caratteristiche universali e/o connaturali, non le si possono dare per scontate; è pertanto opportuno che il nuovo modello si assuma il compito di verificarle e – se necessario – qualificarle.

- ✓ *La mancata competenza specifica sull'argomento ha fatto talvolta 'pagare pegno': anche ottimi gestori, che avevano un'ottima esperienza ma in altri campi, c'hanno messo molti mesi a divenire professionali e forse solo alla fine dell'esperienza hanno maturato alcune consapevolezza specifiche.*

La cultura professionale degli operatori, nonché la capacità di governare il proprio coinvolgimento personale, sono variabili di grande rilevanza in riferimento alla qualità dei processi, e quindi dei risultati. L'ENA è stato un banco di prova importante per la verifica dello stato dell'arte del sistema di welfare bolognese nell'interfaccia coi tempi della profuganza e delle migrazioni forzate e non programmate. Secondo un intervistato, è giunto il momento tracciare il quadro della situazione, anche alla luce del fatto che tali tipi di flussi sono previsti in aumento nei prossimi anni.

- ✓ Forse iniziano ad essere presenti, sul nostro territorio, operatori con questo tipo di cultura specifica.
- ✓ Credo che sulla professionalità degli operatori in questo ambito sia arrivata l'ora di fare il punto. E' da un po' che non viene fatto. Alcuni operatori hanno già le coordinate giuste; altri le possiedono, ma non le hanno sistematizzate. Anche perchè lo SPRAR, dal punto di vista della formazione, è molto sbilanciato sul polo giuridico, che è evidentemente necessario – ma non è tutto. Ci sono delle riflessioni da fare.
- ✓ Non basta la passione. Serve professionalità per offrire opportunità reali a queste persone.

g)

Concordare un ruolo adatto per la Protezione civile

L'ENA è stata fortemente centrata sulla figura della Protezione civile.

Abbiamo sollecitato gli intervistati ad esprimere la propria opinione in merito a quale ruolo le riserverebbero in un modello auspicato volto alla gestione ordinaria dei flussi immigratori straordinari. La maggior parte ha distinto in due momenti le emergenze: mentre la **seconda fase** dovrebbe essere gestita, in piena autonomia e responsabilità, dagli Enti locali e/o da altri modelli territorializzati, la **prima fase** – cioè quella immediatamente successiva all'arrivo – appare quella più congeniale rispetto alla *mission* ed alle competenze dell'Agenzia di Protezione civile. Non mancano, del resto, punti di vista di altro tipo, che richiamano per altro quanto avvenne con l'Emergenza delle Repubbliche Ex-Jugoslave.

- ✓ *I colleghi della Protezione civile hanno fatto ciò che potevano fare, ma non è il loro compito.*
- ✓ *Secondo me la Protezione civile è stata necessaria. Concluse le prime fasi, avrebbe però dovuto 'passare il testimone' ad altri soggetti, ad esempio i Comuni, dando loro anche la gestione dei flussi economici.*
- ✓ *Se la questione fosse stata affidata direttamente ai Comuni con maggiori poteri di autonomia, com'è già avvenuto in passato, non sarebbero avvenuti molti problemi dell'ENA e questa condizione intricata a livello burocratico.*
- ✓ *La Protezione civile è competente e pronta nel lavorare in condizioni di incertezza – quali sono quelle dei primi giorni dell'arrivo delle persone.*

Un ruolo a termine, pertanto, connesso al primo periodo: 15 giorni? 3 settimane? 3 mesi? - relativamente ampio è lo spettro delle proposte raccolte.

Rimane la sottolineatura secondo cui, "*pur facendo un ottimo lavoro, la Protezione civile non ha la struttura tecnica per fronteggiare questo tipo di lavoro*". Essa andrebbe, in conclusione, coinvolta nel processo di professionalizzazione del personale di cui al punto precedente, considerando una duplice possibilità: qualificare il proprio staff interno e/o ingaggiare, magari a termine, personale professionale esterno.

In ogni caso, è unanime il consenso sul fatto che, grazie alla disponibilità di tutti e all'esperienza maturata, il sistema di welfare ha visto "*le proprie competenze e conoscenze crescere significativamente rispetto al passato*".

h)

Concordare un ruolo adatto per l'hub

Di *hub* si è a più riprese trattato nelle analisi e nelle raccomandazioni precedenti. Al riguardo, non emerge un'opinione nettamente maggioritaria all'interno del campione a nostra disposizione: da un lato, infatti, c'è chi punta a rilevare soprattutto i rischi di tale soluzione ("*Vanno assolutamente sempre preferiti i piccoli numeri*"; "*Non vorrei dei centri totalmente avulsi rispetto il modo circostante, come Mineo, dei 'confini' di fatto*"; "*Il mio grosso problema, specie all'inizio, era 'tenere a bada' gruppi nutriti di migranti. Vivendo lo stesso problema, si coalizzavano tra di loro e rischiavano di prendere delle decisioni che li danneggiavano come comunità*"); dall'altro lato, chi, forse abbracciando un'ottica più realistica, ritiene che – a determinate **condizioni** – i centri collettivi di accoglienza possono essere funzionali al modello.

La discussione ha evidenziato una serie di tali condizioni. L'*hub* è considerato positivamente se, tra gli altri requisiti:

- E' allestibile in brevissimo tempo, eventualmente "*anche in forma di tendopoli*"
- Risponde immediatamente all'esigenza della prima accoglienza delle persone neo-arrivate, in attesa che si attivi la rete delle altre strutture territoriali; risponde altresì alle accoglienze 'di sollievo' nel caso, ad esempio, di trasferimento di persone già da tempo accolte
- Si è di fonte ad un reale picco dei flussi migratori non programmati in entrata – "*Il punto è che, spesso, tali picchi in realtà non esistono, sono costruiti socialmente...*"
- E' in stretto e continuo collegamento con il territorio circostante
- Pur assolvendo primariamente al compito di soddisfare i bisogni primari, già comincia ad orientare le persone rispetto al territorio e a sostenerle nel loro progetto, impiegando allo scopo operatori ad hoc
- Garantisce una soddisfacente qualità del clima sociale interno
- L'accoglienza che offre è a tempo, in forma di progetto e motivante l'autonomia – "*Non bisogna necessariamente collocare il migrante in un posto senza più spostarlo da lì*"
- Non diviene infine popolato da un unico tipo di accolti (per lingua, genere, cittadinanza...); le uniche eccezioni possono eventualmente concernere la tipologia familiare (persone da sole vs. nuclei) e lo status giuridico – "*Non era facile spiegare le differenze di trattamento tra richiedenti asilo e tunisini ex art. 20*"
- Prevede spazi appositi anche per i nuclei ed i casi vulnerabili
- Permette una prima conoscenza degli accolti al fine di qualificarne il successivo smistamento
- Diviene il luogo dove vengono formalmente sbrigati tutti i primi passaggi formali e sanitari (documento di identificazione, *screening*...), al fine di non caricare poi il territorio del loro assolvimento – "*A noi sono arrivate, portate dalla Protezione civile, delle persone da accogliere in condizione di clandestinità. Non avevano ancora fatto l'identificazione. Questa cosa ci ha messo molto in difficoltà*"

4.5 *Prospettive*

Benché il modello ENA abbia di fatto *"sottratto risorse allo SPRAR – un sistema che avrebbe potuto assorbire ordinariamente almeno parte dei flussi infine registrati"*; sebbene rimangano ancora numerosi limiti normativi da risolvere (il T.U. sull'immigrazione, la legge sul diritto di asilo, il diritto al lavoro...) al fine di adeguare l'assetto giuridico alla realtà oggettiva e rendere così fluido lo sviluppo delle dinamiche fisiologiche in corso; nonostante siano ancora troppo lunghi i tempi per le procedure per l'elaborazione delle richieste di asilo, con le conseguenti *"pressioni psicologiche sia sui migranti che sugli operatori"*, e la Commissione territoriale di Bologna abbia tuttora carattere di provvisorietà... la grande maggioranza degli intervistati mostra un **moderato ottimismo** nei confronti del futuro.

I motivi alla base di questo loro punto di vista sono essenzialmente due, oltre a quelli già citati in precedenza:

- La sottoscrizione congiunta del **Documento di Intesa** Stato-Regioni-Enti locali della scorsa estate, che formalmente definisce le modalità per il passaggio alla gestione ordinaria dei flussi migratori non programmati
- La pubblicazione del **nuovo bando SPRAR**, lo scorso autunno, finalmente triennale e con un incremento molto consistente dei posti in accoglienza

Si tratta di due atti considerati importanti perché restituiscono, verosimilmente anche in ragione dell'esperienza maturata con lo SPRAR, un certo re-indirizzo nelle politiche delle autorità centrali, a cui – è l'auspicio di molti – possa seguire anche un miglioramento dell'opinione pubblica su questi temi.

Rimane da capire come verrà attuato e finanziato il nuovo SPRAR e quale sarà lo scenario dei suoi nuovi soggetti gestori. Vi sarà un mero ampliamento tour court dello SPRAR precedente o si punterà ad un sistema analogo ma *"meno ricco e più ampio"*, più sostenibile economicamente e rivolto ad un numero maggiore di utenti? *"Reggerà la sua impostazione molto raffinata ed un po' 'di nicchia' che di fatto rischia di divenire 'privilegiata'"?* I finanziamenti europei di settore, *"che dal 2014 non distingueranno più tra cittadini stranieri e richiedenti asilo"*, che impatto avranno? Se e quando precipiterà la situazione in un'altra area del mondo vicino a noi, il nuovo sistema sarà già approntato oppure sarà necessario ricorrere nuovamente ad un nuovo modello emergenziale e *"centralista che nega quelli territoriali"*?

Rimane da capire, infine, l'impatto sui Comuni e sul sistema dei servizi territoriali dell'applicazione del Documento di Intesa sopra-citato, che pone in capo ai Prefetti il coordinamento delle attività di accoglienza per la gestione ordinaria dei flussi migratori non programmati.

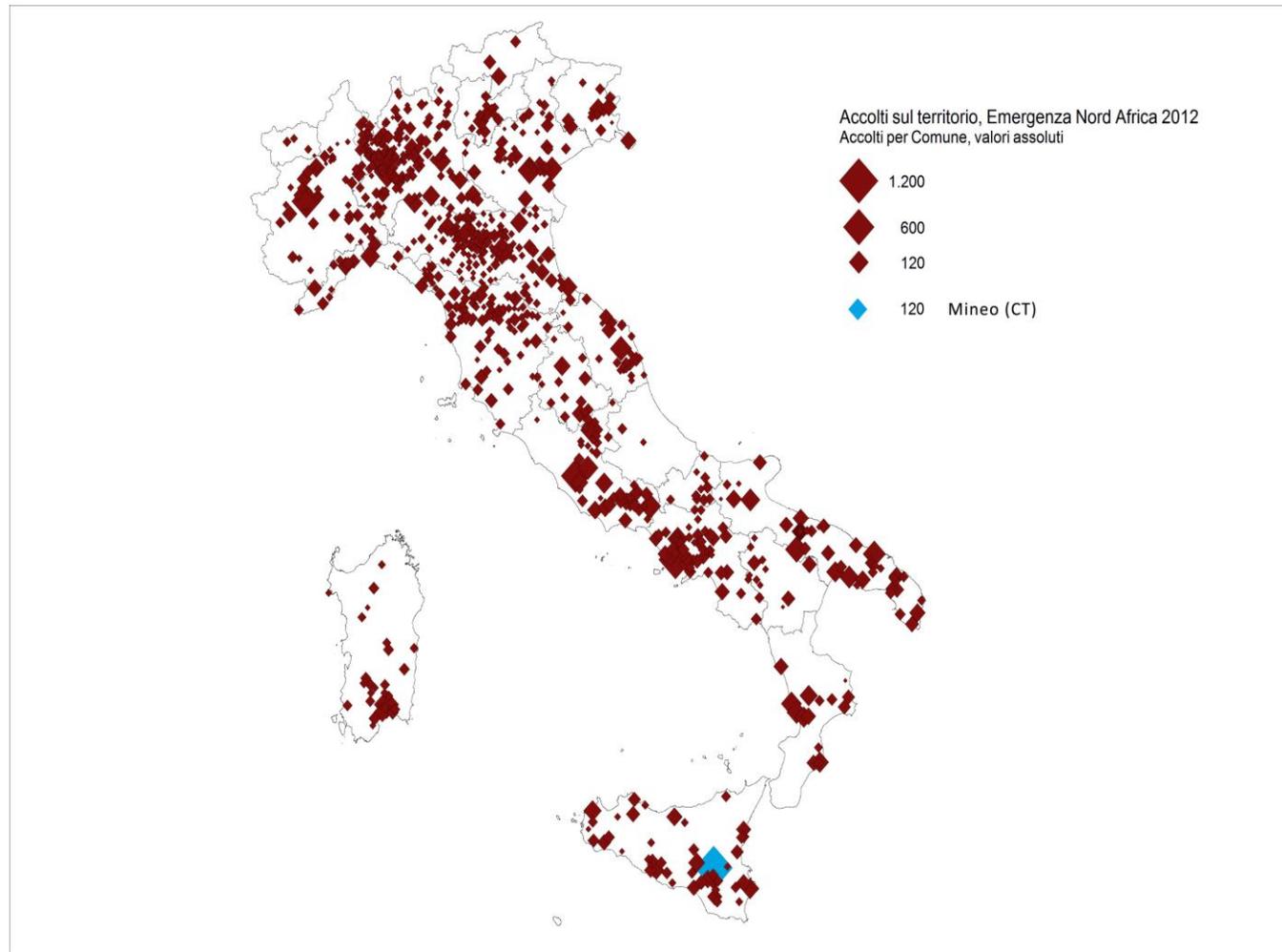
Gli autori e le autrici del Dossier

- **Djordje Sredanovic**, sociologo, collaboratore dell'Università di Bologna. Si occupa di sociologia delle migrazioni e della cittadinanza. Nel Dossier ha curato le parti di presentazione del contesto internazionale e politico dell'Emergenza Nord Africa.
- **Emanuele Burgin** è assessore della Provincia di Bologna con deleghe a: Ambiente, parchi, politiche energetiche; protezione civile; personale. Ha rilasciato l'intervista faccia-a-faccia sulla cui base è stata poi redatta la prefazione del Dossier.
- **Monia Giovannetti** è referente area Welfare Ricerche di Cittalia (Fondazione di Studi e Ricerche dell'ANCI). Da anni svolge attività di ricerca su tematiche migratorie, esclusione sociale, sicurezza urbana e devianza. E' curatrice della pubblicazione promossa da ANCI-Cittalia, in corso di stampa, "*L'infinita emergenza*" dedicata al tema della c.d. 'Emergenza Nord Africa'.
- **Nicolò Marchesini**, statistico e demografo, è collaboratore di Cittalia (Fondazione di Studi e Ricerche dell'ANCI) e si occupa di migrazioni interne, internazionali e seconde generazioni in Italia. Sta svolgendo il dottorato di ricerca in Geografia umana presso l'Università di Portsmouth (UK), con una indagine sulla salute mentale dei migranti in Inghilterra.
- **Raffaele Lelleri**, sociologo, è responsabile dell'Osservatorio delle Immigrazioni della Provincia di Bologna. Ha curato il Dossier nel suo complesso e si è occupato specificamente della ricerca sociale con gli operatori del territorio (capitolo 4 del Dossier). Si occupa di immigrazione, welfare e minoranze sessuali.
- **Rita Paradisi** è responsabile dell'Ufficio Politiche dell'Immigrazione e di Contrasto all'Esclusione sociale della Provincia di Bologna. Ha coordinato il Tavolo tecnico provinciale Emergenza Nord Africa. Ha redatto il capitolo 2 del Dossier.
- **Valerio Vanelli**, docente di Statistica presso l'Università degli Studi di Bologna, collabora con diversi istituti ed enti per attività di ricerca sociale. Come referente statistico dell'Osservatorio delle Immigrazioni della Provincia di Bologna, ha curato il capitolo 3 del rapporto

Allegati

Si tratta di 3 figure relative al box "*I numeri dell'accoglienza ENA in Italia ed Emilia-Romagna*".

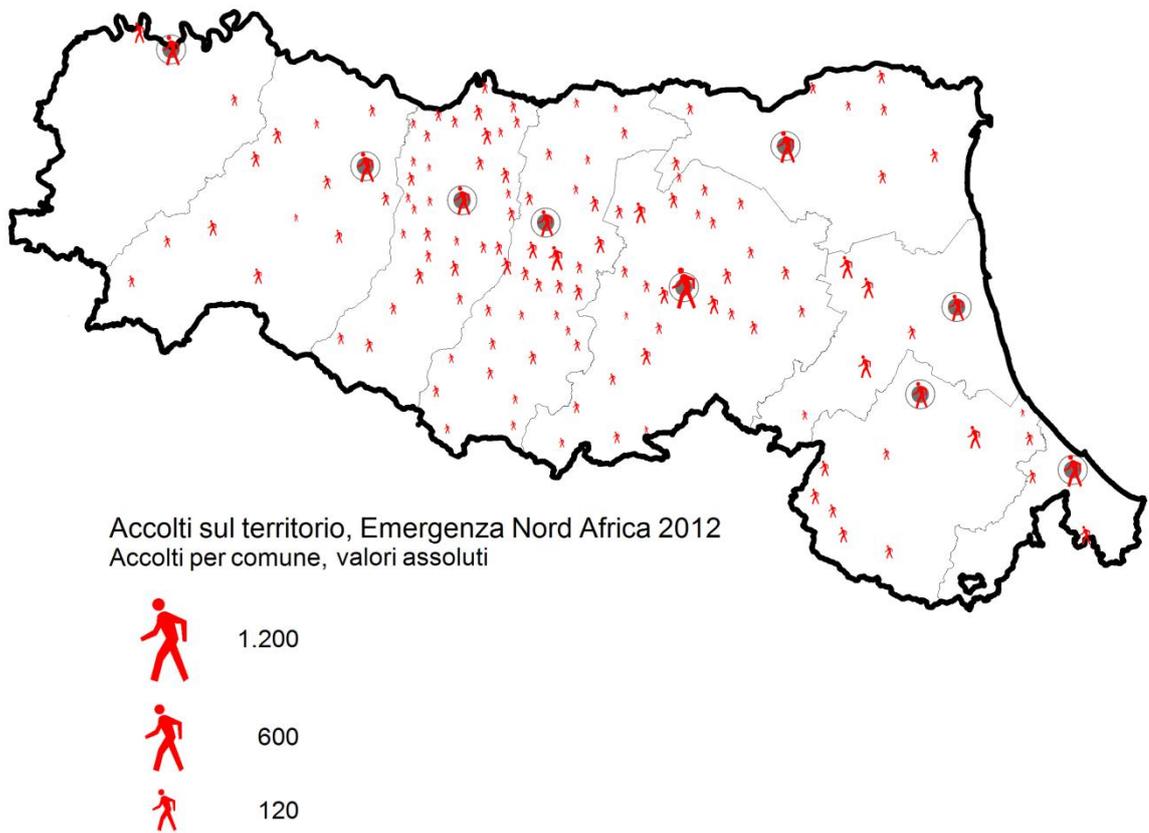
Fig. 1
Distribuzione degli accolti ENA in Italia, per comune, al 31 dicembre 2012



Fonte: Elaborazione Cittalia su dati della Protezione civile nazionale

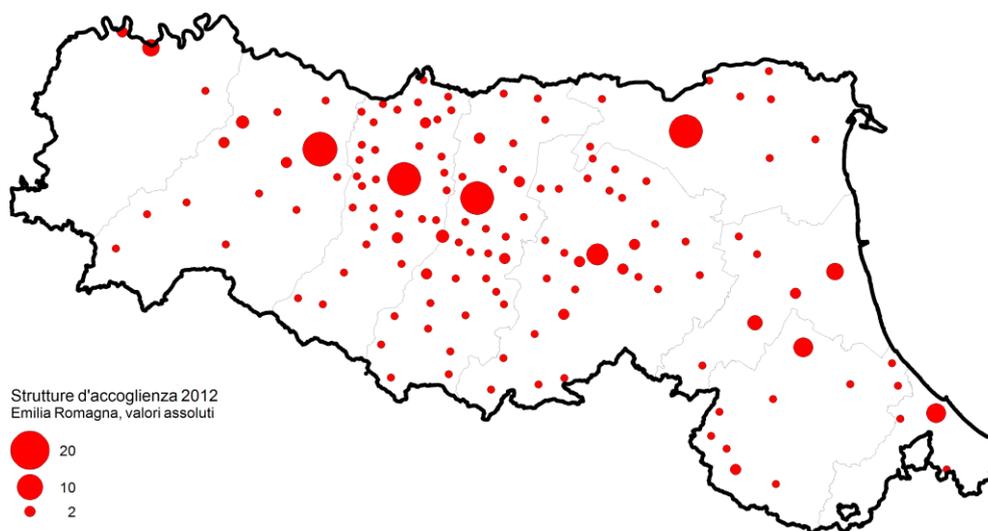
Fig. 2

Distribuzione degli accolti ENA in Emilia-Romagna, per comune, al 31 dicembre 2012



Fonte: Elaborazione Cittalia su dati della Protezione civile nazionale

Fig. 3
Distribuzione delle strutture di accoglienza ENA in Emilia-Romagna,
per comune, al 31 dicembre 2012



Fonte: Elaborazione Cittalia su dati della Protezione civile nazionale

Questo Dossier è stato realizzato dall'Osservatorio provinciale delle Immigrazioni della Provincia di Bologna.

Da oltre un decennio, l'Osservatorio si propone di:

- fornire agli enti locali ed a tutti i soggetti interessati uno strumento di orientamento e sostegno alla programmazione e verifica degli interventi in tema di immigrazione;
- disporre di informazioni quantitative e qualitative aggiornate sulla presenza ed i percorsi di integrazione delle persone straniere presenti sul territorio provinciale;
- mantenere un punto di consultazione bibliografica e di documentazione statistica e garantire un servizio di consulenza sul fenomeno immigratorio.

La sua sede è presso il Servizio Politiche sociali e per la salute della Provincia di Bologna.

Il suo sito web, dov'è liberamente scaricabile tutto il materiale elaborato e prodotto, è:

www.provincia.bologna.it/immigrazione