

Il territorio dell'accoglienza

**Lo SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) nei comuni
della Città Metropolitana di Milano (2014- 2018)**

Candidata

Flavia Albanese

Relatori

Gabriele Pasqui

Marco Cremaschi

I
- - -
U
- - -
A
- - -
V

Dottorato in Pianificazione territoriale e politiche pubbliche per il territorio,
XXXII ciclo, Università IUAV di Venezia.

Il territorio dell'accoglienza

Lo SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) nei comuni della Città Metropolitana di Milano (2014-2018)

INDICE

Introduzione	1
PRIMA PARTE	10
Capitolo 1 Crisi dei rifugiati o crisi dell'accoglienza?	11
1.1. 2014-2018: Crisi dei rifugiati o crisi dell'accoglienza?	11
1.2. Le origini: storia dell'accoglienza dei rifugiati in Italia: dagli anni Novanta a oggi	17
1.3. Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)	20
1.4. Lombardia e Città Metropolitana di Milano: dal "modello accoglienza" all'accoglienza diffusa	25
Capitolo 2 Migrazioni e territori	33
2.1. L'evoluzione dei <i>Migration Studies</i> in Italia: verso una crescente attenzione al locale	34
2.2. Migrazioni e studi urbani	39
2.3. Dalla concentrazione alla diffusione: una lettura critica dello stato della ricerca in Italia	41
Concentrazione	41
Città e quartieri	43
Diffusione. Nuove tendenze e politiche di territorializzazione	44
Capitolo 3 Nota metodologica	50

SECONDA PARTE	57
Capitolo 4 Il territorio dell'accoglienza metropolitana (SPRAR)	58
4.1. Inquadramento dell'accoglienza metropolitana	58
4.2. Contesto socio-territoriale	63
4.3. Contesto decisionale	66
4.4. Gestione e materialità dei progetti SPRAR (enti gestori e strutture)	69
4.5. L'accoglienza straordinaria (CAS)	75
Capitolo 5 L'attivazione delle amministrazioni comunali	79
5.1. Aderire alla rete SPRAR	79
5.2. L'emergenza mette in crisi la sussidiarietà	81
5.3. Fasi di adesione allo SPRAR	85
5.4. Sindaci intraprendenti: stili di governo	89
Capitolo 6 L'accoglienza integrata	92
6.1. Integrazione e territorializzazione	92
6.2. L'accoglienza integrata in contesti di fragilità del welfare	94
6.3. Scarsità di competenze interculturali nei servizi pubblici	96
6.4. Fatica nello stare al passo con una normativa in continuo aggiornamento	98
6.5. Sottovalutazione del peso sui servizi pubblici	99
6.6. Trasporti pubblici e accessibilità ai servizi	102
6.7. Alcune criticità del concetto di integrazione	106
Capitolo 7 Le opportunità di una politica territorializzata	109
7.1. Territorializzazione delle politiche di accoglienza	109
7.2. Aspetti critici della delega al terzo settore	111
7.3. Azioni e decisioni di una politica territorializzata	114
7.4. Trasformare criticità in risorse e benefici collettivi	115
7.5. Sfruttare la fiducia della popolazione verso gli enti locali (pubblici e privati)	116
7.6. Mettere all'opera il patrimonio territoriale (materiale e immateriale)	117
7.7. Conoscere i propri limiti e modellare i progetti sulle proprie capacità	119
7.8. Le opportunità di una politica territorializzata	122
CONCLUSIONI	124
Riferimenti Bibliografici	134

Introduzione

I territori sono fatti -come è evidente - di persone, spazi e relazioni. Le trasformazioni sociali e quelle territoriali sono legate da un reciproco rapporto di causa-effetto e interdipendenza. Apparirà dunque banale, ma comunque necessario, affermare che le migrazioni non sono soltanto un fenomeno sociale ma anche spaziale poiché definiscono dinamiche urbane e territoriali. La lettura di tutto ciò che ruota intorno al fenomeno migratorio può essere utilizzata per interpretare le trasformazioni in atto nei territori e nella società contemporanea. Le migrazioni dunque ci spiegano i territori, la società, la politica e le politiche.

Queste le convinzioni dalle quali ha preso le mosse la mia ricerca sulla territorialità delle politiche di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo in Italia. Era l'inizio del 2017 e i tre anni precedenti erano stati caratterizzati da numeri di sbarchi di migranti sulle coste italiane (170 mila nel 2014, 153 mila nel 2015, 181 mila nel 2016) tali da rendere la cosiddetta "crisi europea dei rifugiati" un argomento sempre più dibattuto, se non il più trattato, da politici e media nazionali e locali.

Oltre all'attualità dell'argomento, alla sua rilevanza o alle posizioni personali, a spingermi verso questa ricerca è stata anche l'enorme confusione che ruota intorno all'argomento. Mi disturba l'utilizzo indiscriminato di termini come clandestini, profughi, irregolari, migranti economici. Non solo per l'eventuale discriminazione insita in alcune distinzioni, quanto per la disinformazione che tali termini producono e di cui sono conseguenza. Con la stessa superficialità vengono talvolta messe sullo stesso piano le ONG che salvano persone in mare - obbligate a farlo per il vuoto lasciato dalla chiusura dell'operazione Mare Nostrum- e le organizzazioni criminali che si insinuano in un sistema di accoglienza per lucrare sulla pelle delle persone accolte.

Questa ricerca di tesi non intende però denunciare nulla. Di questo dovrebbero occuparsene, con serietà e senza propaganda, le autorità competenti. Il mio proposito iniziale era piuttosto mettere in luce un sistema di accoglienza, in particolare il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati- SPRAR, considerato un modello positivo per numerose ragioni, molte delle

quali strettamente connesse ad aspetti territoriali. Tale è la connessione, da avermi portato a considerare il sistema SPRAR, teoricamente ascrivibile a una politica sociale, alla stregua di una politica territoriale.

Durante i tre anni in cui ho condotto la ricerca, il panorama del sistema di accoglienza italiano è mutato. Lo SPRAR era già stato messo in minoranza con l'avvento di una logica emergenziale e straordinaria, nonostante rappresentasse sulla carta il sistema ordinario di accoglienza. Nel 2018 è poi arrivato l'attacco finale sferrato da una scellerata politica di criminalizzazione dell'accoglienza portata avanti dal governo "giallo-verde" guidato dal leader del Movimento Cinque Stelle Di Maio che ha definito "taxi" le ONG che salvano vite in mare e dal leader della Lega Salvini firmatario di due decreti sicurezza che, solo per citare una delle tante criticità, abolisce la protezione umanitaria.

Nel 2017, quando ho iniziato la ricerca, la chiusura del sistema SPRAR non appariva però neanche lontanamente un'ipotesi plausibile. Al contrario, sembrava quasi si stesse andando nella direzione di un suo potenziamento: con il piano di ripartizione equilibrata di richiedenti asilo e rifugiati per ogni comune italiano, in accordo tra Anci e il Ministero dell'Interno, e l'introduzione della cosiddetta clausola di salvaguardia, si premiavano infatti i comuni già attivi nell'accoglienza, mettendo - per così dire - sotto ricatto gli altri, obbligati a scegliere tra accogliere una piccola percentuale di migranti o rischiare che venissero "paracadutati" dalle prefetture quantità di migranti eventualmente insostenibili (anche centinaia di persone, in comuni di poche migliaia di abitanti). Non era sicuramente la migliore delle politiche ma di certo una direzione preferibile a quella intrapresa negli anni seguenti.

A oggi lo SPRAR nominalmente non esiste più. Ciò non significa assolutamente che tutti i progetti abbiano chiuso, ha "solo" cambiato nome: da Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, in SIPROIMI - Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati. Oltre ad essere stato depotenziato attraverso la riduzione dei fondi, nella nuova sigla si legge la questione principale. Mentre lo SPRAR prevedeva l'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati¹ nella nuova sigla sono spariti i richiedenti, coloro che sono in attesa di risposta, che sarebbero invece la percentuale maggioritaria e che oggi, quando non finiscono in strada, possono essere accolti solo nei centri straordinari o nei CARA. Come se ciò non bastasse, i Decreti Salvini hanno contemporaneamente abolito la possibilità di chiedere la protezione umanitaria.

¹ È utile sottolineare un aspetto: il fatto che nella sigla dello SPRAR siano nominati i "rifugiati e richiedenti asilo" e non i "titolari e richiedenti protezione" è dovuto al fatto che, nell'anno della sua introduzione, il 2002, le varie forme di protezione internazionale non erano ancora state introdotte né nella legislazione europea né in quella italiana.

Se dunque i numeri dei posti in accoglienza SIPROIMI- ex SPRAR si ridurranno, non è certo perché sono diminuite le persone da accogliere, ma piuttosto perché molte sono state private del diritto all'accoglienza.

Come ho già evidenziato, questa non è una tesi di denuncia, non mi soffermo sui casi di mala accoglienza perché non mi interessa scovare il marcio e il losco; ma non miro neanche all'opposto, non mi interessa riportare le storie di una casualmente perfetta accoglienza.

Si parla a mio avviso fin troppo dei casi eclatanti, nel bene e nel male. Ma Mafia Capitale, la nota indagine sul cosiddetto business dell'accoglienza a Roma, non rappresenta tutta l'accoglienza; serve, però, a ricordarci che la strutturale scarsità di controlli (e forse anche l'arretramento di un attore pubblico regolatore) lascia spazio in Italia alla criminalità. E Riace non è un modello, è una bella storia di resistenza che ci invita a riflettere e che ci insegna qualcosa sul rapporto tra accoglienza e territorio, è una provocazione che trova il mio personale appoggio, ma non è un modello replicabile.

Ho dunque preferito occuparmi di un'accoglienza banale, una storia comune e di comuni, data forse per scontata. Un'accoglienza che tocca spesso territori periferici, marginali non solo e non tanto geograficamente, quanto piuttosto nelle narrazioni, perché meno noti, meno di moda, meno eclatanti, appunto marginali.

Per tale motivo l'oggetto di ricerca sono i progetti di accoglienza SPRAR nei comuni della Città Metropolitana di Milano, esclusa Milano. La questione dell'accoglienza dei richiedenti asilo diventa prioritaria nell'agenda politica milanese a partire dal 2015 quando il capoluogo lombardo si trova a rappresentare, prima un nodo di transito di migranti intenzionati a proseguire verso il Nord Europa, poi il collo di un imbuto strozzato dalle decisioni di chiusura delle frontiere di alcuni Paesi. Tra le azioni e le politiche messe in atto a scala metropolitana negli anni successivi, aveva attirato la mia attenzione il Protocollo per un'accoglienza diffusa siglato nel maggio 2017 tra Prefettura di Milano, Città Metropolitana e comuni. Non che tale protocollo abbia realmente avuto esiti particolari, ma appariva interessante il tentativo di una gestione diffusa, equa ed equilibrata dell'accoglienza alla scala metropolitana.

Il periodo di riferimento è quello tra il 2014 e il 2018. Sono date simboliche che uso in maniera strumentale giacché, come è ovvio, non esiste una netta soluzione di continuità.

Il 2014 è l'anno in cui in Italia si verifica il primo importante picco di sbarchi sulle coste, oltre 170 mila. Per quattro anni il numero degli sbarchi si attesterà sempre ben oltre i 100 mila l'anno, portando con sé una conseguente necessità di posti in accoglienza. Nel settembre 2017 si raggiunge il picco di oltre 193 mila presenze effettive in una qualche struttura di accoglienza. Il 2018 è invece l'anno in cui il numero di persone sbarcate crolla, prevalentemente per effetto degli accordi con la Libia presi nel gennaio 2017 dall'allora Ministro dell'Interno Minniti e del successivo decreto legge n.13/2017 (cd. Minniti-Orlando). Ma il 2018 è anche l'anno di Salvini

Ministro degli Interni, dei “porti chiusi”, della criminalizzazione delle ONG, dei “taxi del mare”, del Decreto Sicurezza, dell’abolizione della protezione umanitaria e, infine, è nominalmente l’ultimo anno dello SPRAR.

Questo lavoro di tesi sembrerebbe dunque vedere la luce nel momento meno adatto per criticare un sistema già sotto attacco. Il proposito iniziale era infatti di esaminare i dettagli di una buona politica e, usando le evidenze di un approfondimento empirico, mostrare gli elementi di pregio e i nodi critici, al fine ultimo di indirizzare le politiche verso la valorizzazione dei primi e lo scioglimento dei secondi.

Nel concludere la ricerca è sorto però un dubbio. Un po’ per non voler mettere sotto accusa il mondo dell’accoglienza, già minato e messo a dura prova, un po’ perché sembra sempre meno probabile che un governo italiano lavori oggi nella direzione di un’ampliamento/miglioramento dello SPRAR, mi sono chiesta se il proposito iniziale avesse ancora senso.

In conclusione mi sono comunque convinta che questa tesi ha oggi ancora più valore. Perché forse – citando il Marco Polo di Calvino ne *Le Città Invisibili* - è proprio quando la spirale si fa sempre più stretta che non bisogna “accettare l’inferno e diventarne parte fino al punto di non vederlo più”, ma occorre piuttosto “cercare e saper valorizzare chi e cosa nell’inferno non è inferno e farlo durare e dargli spazio” .

Obiettivi

Di seguito sono riportati schematicamente gli obiettivi generali e gli obiettivi specifici. I primi informano trasversalmente tutta la tesi, ai secondi invece è data risposta in modo più puntuale nella seconda parte della tesi.

Obiettivi generali

- Studiare la territorializzazione di una politica di accoglienza intesa: i) in termini di governance multilivello, come delega agli attori “locali”, ii) come individuazione della scala territoriale idonea per la gestione dei progetti di accoglienza. L’ipotesi è che si debba considerare la centralità del territorio non solo come spazio ma anche come attore e strumento delle politiche.

- Mettere (provocatoriamente) in discussione l’accoglienza diffusa. Domanda di ricerca preliminare è quanto e se la redistribuzione dell’accoglienza in numerosi comuni abbia effettivamente solo impatti positivi. Sembra opportuno chiedersi cosa succeda in comuni minori, o comunque “altri” rispetto alle grandi città, più o meno periferici, quando sono chiamati a mettere in gioco attori e risorse locali per rispondere a una questione globale come l’accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo. Il dubbio è che la diffusione possa finire per rappresentare uno stratagemma puramente spaziale attraverso il quale si tenta di gestire un problema sociale.

- Comprendere i meccanismi che si innescano nel passaggio da una politica nazionale a una politica locale. Considerando che il sistema SPRAR è introdotto, modificato e regolato da normative nazionali, mentre la gestione dei progetti territoriali è completamente affidata ad attori locali, pubblici e privati, che operano in sinergia con il welfare locale, obiettivo della ricerca è dunque comprendere i meccanismi che entrano in gioco nel passaggio dal nazionale al locale. Cosa avviene, cioè, quando una politica decisa “in alto” viene calata sui territori e affidata ad attori locali. L’ipotesi è che vi siano –in questo passaggio – sia meccanismi virtuosi che disfunzionali e che questi siano di tre ordini: strutturali, cioè relativi alla struttura stessa del sistema di accoglienza; territoriali, cioè inerenti alle caratteristiche dei territori in cui i progetti si inseriscono; casuali, o comunque legati a particolari congiunture temporali e allineamenti di eventi di scale differenti.

Obiettivi specifici

- Comprendere le scelte dei sindaci. Notando come la volontarietà dell'adesione alla rete SPRAR sia un aspetto critico sotto alcuni punti di vista, obiettivo della ricerca è analizzare gli stili di governo e le logiche che hanno indirizzato i sindaci verso l'adesione alla rete SPRAR. Si è cercato soprattutto di individuare le narrazioni costruite intorno a tale decisione, supponendo che esse siano di tipo umanitario, strategico e/o politico. Si ipotizza infatti che dietro a tali narrazioni vi sia la dimostrazione di quanto gli enti locali siano attori fondamentali dell'accoglienza ma che, in un contesto di criminalizzazione dei migranti e di gestione emergenziale dell'accoglienza, il principio di volontarietà si scontri con la preoccupazione di perdere consenso elettorale.

- Evidenziare eventuali rischi dell'integrazione delle politiche sociali. Ipotizzando le criticità di un sistema che si appoggia al welfare locale senza però considerarne i limiti, l'obiettivo è dimostrare, attraverso i casi, quanto gravosa per gli attori locali e problematica per i beneficiari possa essere la cosiddetta accoglienza integrata, soprattutto in contesti periferici o marginali nei quali è sempre più comune un processo di impoverimento del welfare.

- Confermare l'ipotesi che la delega alle amministrazioni pubbliche locali e agli enti del terzo settore possa rappresentare una ricchezza in un'ottica di territorializzazione delle politiche. Non volendo limitare l'osservazione ai soli aspetti critici, l'obiettivo è dunque di evidenziare anche le potenzialità insite nella gestione locale dei progetti di accoglienza. L'ipotesi che si tenterà di dimostrare è che delegare la gestione all'attore più vicino al territorio produca effetti positivi dovuti alla conoscenza che gli attori, pubblici e privati, hanno delle criticità e delle risorse territoriali locali.

La tesi è strutturata in due parti.

Nella Prima Parte si propone un inquadramento del tema di ricerca, sia posizionando la questione nel contesto storico contemporaneo della crisi dei rifugiati (Capitolo 1), sia inserendola nel dibattito accademico sul rapporto tra territori e migrazioni (Capitolo 2), per poi definire il metodo portato avanti nell'analisi di una politica nazionale in un contesto locale (Capitolo 3).

Nel dettaglio, il primo capitolo mostra innanzitutto, attraverso i dati relativi ai fenomeni migratori, come la recente crisi dei rifugiati abbia in realtà evidenziato una crisi dei sistemi di accoglienza (§1.1). Viene dunque ricostruita la storia dell'accoglienza dei rifugiati in Italia a partire dagli anni Novanta fino alla definizione della situazione attuale (§1.2) per poi passare alla descrizione della governance multilivello del sistema SPRAR, a confronto con quello dei CAS, e la distribuzione dei progetti di accoglienza sul territorio italiano (§1.3) e in particolare in Lombardia e nella Città Metropolitana di Milano (§1.4).

Il secondo capitolo propone una rassegna bibliografica sul rapporto tra migrazioni e territorio in Italia, nell'intersezione tra studi urbani, scienze politiche e sociali. In seguito a una breve ricostruzione dell'evoluzione degli studi sulle migrazioni che ha portato a una crescente attenzione verso il locale (§2.1), al fine di evidenziare come le migrazioni siano una questione da guardare anche attraverso gli studi urbani e territoriali (§2.2.). L'analisi dello stato dell'arte della ricerca in Italia (§2.3) mette poi in evidenza le nuove tendenze di territorializzazione dei migranti, dalla concentrazione in città e quartieri alla diffusione, come scelta insediativa ma anche come effetto di politiche. Nel terzo capitolo si riporta dunque una nota metodologica nel quale viene riportato nel dettaglio il metodo e i passaggi della ricerca empirica.

Nella seconda parte della tesi si passa dunque alla ricerca empirica: riportando le principali informazioni dell'unità di indagine, (Capitolo 4), per poi discutere le evidenze emerse in tre capitoli tematici (Capitolo 5, Capitolo 6 e Capitolo 7).

Nel quarto capitolo viene dunque inquadrato il territorio dell'accoglienza nei comuni metropolitani milanesi (§4.1) per poi definire più nel dettaglio attraverso i dati raccolti nella ricerca di campo: le caratteristiche sociali e territoriali dei comuni che accolgono i progetti SPRAR (§4.2); il contesto decisionale, vale a dire quando e perché i comuni hanno deciso di aderire alla rete SPRAR (§4.3); l'implementazione dei progetti territoriali, descrivendo gli enti gestori e le caratteristiche materiali delle strutture (§4.4); e infine un breve riferimento ai CAS presenti nei comuni metropolitani (§4.5)

Il quinto capitolo propone un'interpretazione della fase decisionale della politica a scala locale. Dopo aver approfondito il ruolo delle amministrazioni nella decisione di aderire alla rete SPRAR (§5.1), viene poi messo in luce, attraverso alcuni esempi, come l'approccio emergenziale abbia minato il principio di sussidiarietà e possa influenzare l'azione dei sindaci

(§5.2). Sono poi distinte differenti fasi di adesione alla rete da parte dei sindaci in base alle motivazioni dichiarate (§5.3), per poi argomentare come le differenti fasi corrispondano a differenti stili di governo da parte di sindaci che si sono mostrati intraprendenti nel mettersi in gioco per l'accoglienza (§5.4)

Nel sesto capitolo è, invece, preso in esame uno dei principi guida dello SPRAR, l'accoglienza integrata. In seguito alla definizione del concetto di integrazione delle politiche socio-sanitari (§6.1) e di come l'accoglienza integrata possa rappresentare un limite in contesti di fragilità del welfare (§6.2), sono poi argomentate, facendo riferimento ad alcuni esempi, le principali dimensioni critiche: la scarsità di competenze interculturali in alcuni servizi pubblici (§6.3), la difficoltà nello stare al passo con i repentini aggiornamenti normativi (§6.4); l'eventuale sottovalutazione, da parte degli enti locali, del peso sui servizi pubblici (§6.5); l'effettiva accessibilità ai servizi in un contesto metropolitano in considerazione di eventuali limiti dei trasporti pubblici (§6.6). Il capitolo si conclude con una riflessione generale sulle criticità dell'integrazione dei servizi (§6.7) e apre la riflessione sulle opportunità di una territorializzazione delle politiche

Nel settimo capitolo sono dunque evidenziate le ricadute positive e le opportunità di una politica territorializzata attraverso il coinvolgimento degli enti locali e del terzo settore. Definito dunque il concetto di territorializzazione delle politiche di accoglienza (§7.1) e aperta una breve digressione sulle criticità della delega al terzo settore in un contesto di arretramento dello stato nella produzione di servizi pubblici (§7.2), sono dunque analizzate e argomentate alcune rilevanti azioni e decisioni che ricorrono nella gestione dei progetti di accoglienza SPRAR nei comuni metropolitani (§7.3). Emerge innanzitutto la capacità degli attori locali di trasformare i problemi in opportunità producendo benefici collettivi (§7.4) e di sfruttare la credibilità e la fiducia di cui eventualmente godono presso la popolazione (§7.5). Viene poi rilevata possibilità che gli attori hanno di mettere in opera il patrimonio territoriale materiale e immateriale (§7.6). Si riportano infine degli esempi che evidenziano la prassi ricorrente di un'attenta valutazione dei limiti e delle opportunità locali, utilizzata per una definizione e modellazione dei progetti coerente con le effettive capacità del territorio (§7.7).

Nelle conclusioni si propongono dunque delle indicazioni a servizio di un eventuale miglioramento della politica e alcune riflessioni di carattere teorico su quanto il territorio dell'accoglienza sia governato o caotico.

PRIMA PARTE

Capitolo 1| 2014-2018: crisi dei rifugiati o crisi dell'accoglienza?

1.1. Crisi europea dei rifugiati o crisi dell'accoglienza?

In questa tesi mi occuperò di accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo in progetti SPRAR. Userò talvolta i termini “rifugiati” e “richiedenti asilo” giacché così sono definiti nell’acronimo SPRAR in uso dal 2002 al 2018, ma più spesso utilizzerò i termini “titolari e richiedenti protezione internazionale” poiché nello SPRAR sono stati accolti, appunto, richiedenti e titolari di differenti forme di protezione. È dunque innanzitutto necessario conoscere e distinguere il significato di alcuni termini, al fine di una maggiore comprensione del problema.

Con la cosiddetta “crisi europea dei rifugiati” o “crisi migratoria” – espressioni diffuse nel 2015 - il dibattito sulle migrazioni si è spostato dalle questioni relative all’inclusione della popolazione straniera – per così dire – stabile, ai temi dell’emergenza “profughi” e della loro accoglienza. Si è prodotta così una distinzione, tra i cosiddetti migranti economici e i rifugiati e richiedenti asilo, sfruttata mediaticamente per definire chi ha diritto di rimanere e chi no, dividere i “buoni” dai “cattivi”.

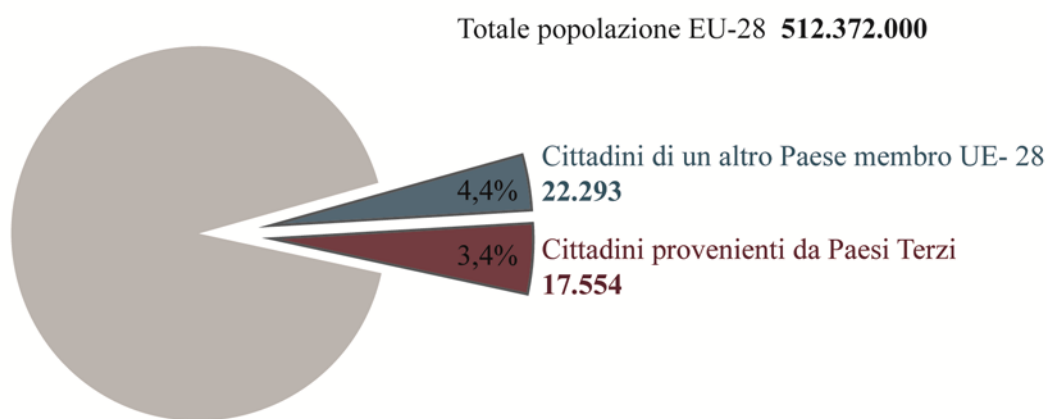
Aldilà dell’uso che ne viene fatto e di quanto essa sia semplicistica e strumentale, è un dato oggettivo che una distinzione tra fenomeni migratori esista. Nella letteratura sul rapporto tra migrazioni e territorio, sull’inclusione spaziale dei migranti, tale distinzione è stata però talvolta sottovalutata. La questione è invece complessa e meriterebbe, soprattutto al giorno d’oggi, una maggiore attenzione. Come approfondirò in un capitolo bibliografico e di definizione dello stato dell’arte della ricerca in Italia (Capitolo 2), differenti migrazioni, status e fasi del percorso

migratorio si riflettono in specifici e particolari processi di territorializzazione, forme di insediamento, usi degli spazi pubblici e, eventualmente, politiche urbane.

Proviamo dunque anzitutto a fare chiarezza su alcuni termini.

Gli *immigrati* sono genericamente definiti come la popolazione straniera che vive in paesi differenti da quelli di origine. Vengono considerati *migranti economici* coloro che migrano alla ricerca di condizioni lavorative migliori. Secondo i dati Eurostat² al 1 gennaio 2018, i cittadini residenti in un Paese Membro dell'Unione Europea aventi cittadinanza di un paese terzo sono 22,3 milioni, pari al 4,4% della popolazione dell'UE-28, mentre 17,6 milioni hanno cittadinanza in un Paese Membro dell'UE differente da quello nel quale risiedono.

Grafico 1.1 Percentuale stranieri extracomunitari e comunitari su popolazione europea totale.



Elaborazione su dati Eurostat

I *rifugiati* sono invece, innanzitutto, coloro ai quali è riconosciuto lo status e la protezione per asilo politico sancito dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Il termine è usato oggi anche per coloro ai quali è garantita una forma complementare di protezione internazionale, come la protezione sussidiaria (introdotta da Direttiva Europea 2004/83/CE recepita in Italia con d.lgs. 251/2007), o una forma di protezione umanitaria definita a livello nazionale dai singoli paesi (introdotta in Italia con il d.lgs. 286/1998 – TU immigrazione, recentemente abolita dal DL 113/2018 - cosiddetto Decreto Salvini o Decreto Sicurezza). Come riportato dall'UNHCR (2019), alla fine del 2018 i rifugiati in Europa erano quasi 6.5 milioni, più di 3.6 dei quali in Turchia.

²https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/it#Popolazione_di_origine_straniera:_erano_22.2C3_milioni_i_cittadini_stranieri_che_vivevano_nell.27UE_al_1.C2.B0_gennaio_2018

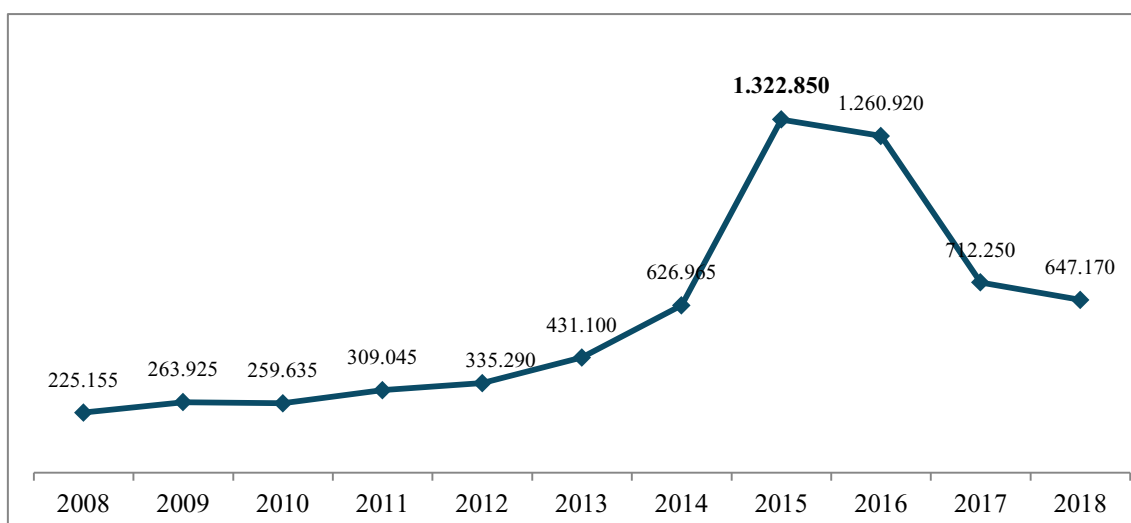
Tabella 1.1 Rifugiati in Europa (Elaborazione su dati Eurostat).

Regioni UNHCR	Rifugiati (Fine 2018)
Africa*	6.335.400
Americhe	643.300
Asia e Pacifico	4.214.600
Nord Africa e Medio Oriente	2.692.700
Europa	6.474.600
di cui : Turchia	3.681.700
Totale	20.360.600
*escluso Nord Africa	

Fonte: UNHCR

I *richiedenti asilo* sono coloro che fanno richiesta di una delle forme di protezione internazionale sopracitate, ma sono in attesa che il loro status venga determinato. Nel 2015 si è registrato il picco di oltre 1.3 milioni di nuove richieste di asilo registrate in Europa, un numero quasi eguagliato nel 2016 e poi dimezzato nei due anni successivi.

Grafico 1.2. Richieste di asilo in Paesi Membri EU-28 (2008-2018).

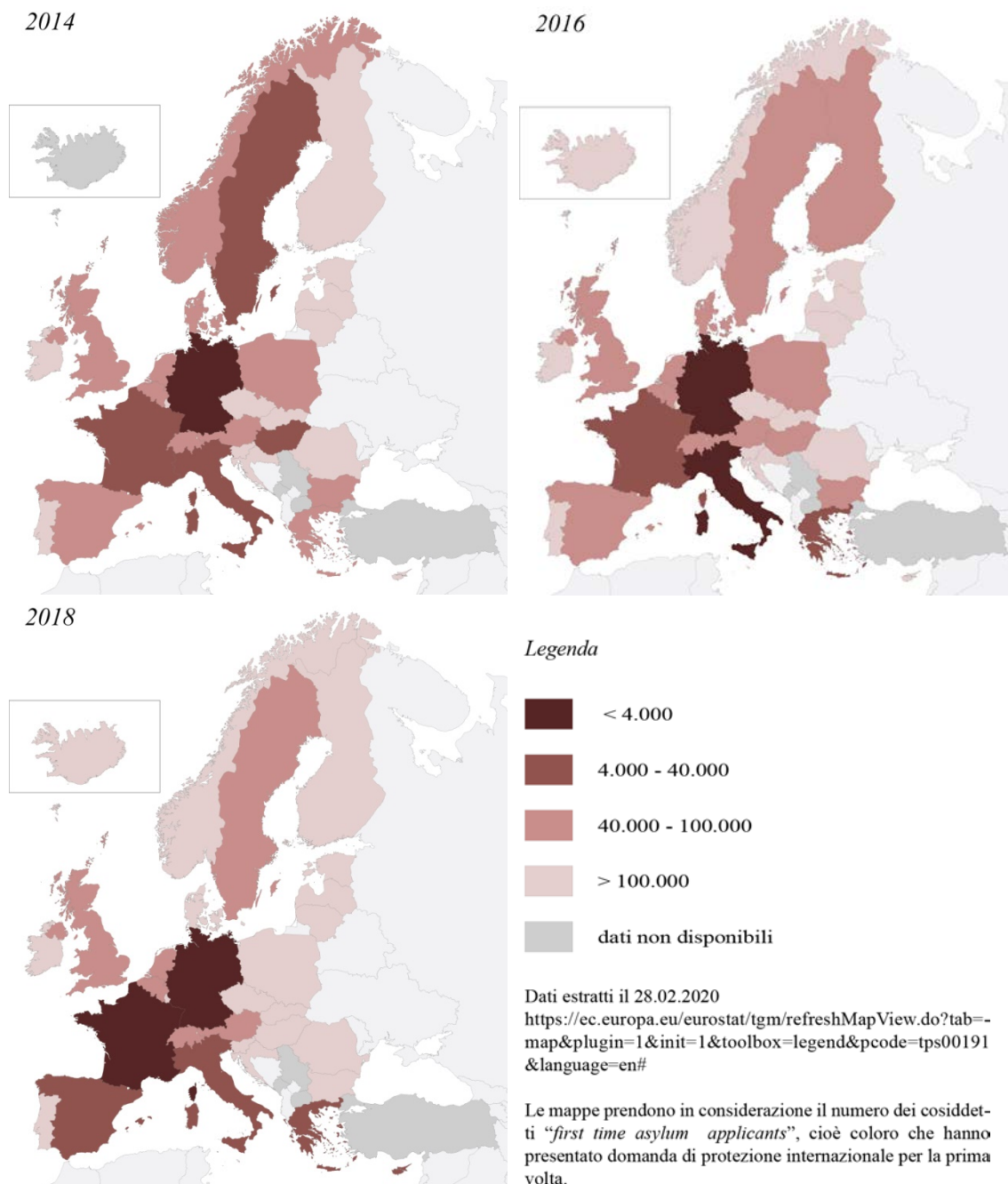


Fonte: Eurostat

La Germania rimane il paese europeo con il maggior numero di richieste di asilo con 161.900 nuove domande nel 2018, seppure con numeri in forte declino rispetto agli anni precedenti (198.300 nel 2017, 722.400 nel 2016, e 441.900 nel 2015). Nel 2017 seguiva l'Italia con 126.500 nuove domande e la Turchia con 126.100; nel 2018 l'Italia è invece scesa al sesto posto (superata da Francia, Turchia, Grecia e Spagna) con 48.900 nuove domande (UNHCR, 2019).

Nelle tre immagini in figura 1.1, elaborate sulla base di dati annuali aggregati Eurostat, sono messi a confronto i numeri di richiedenti protezione internazionale (alla loro prima domanda) per ogni paese europeo negli anni 2014, 2016 e 2018.

Figura 1.1 Cartina dell'Europa. Richieste di Asilo 2014, 2016 e 2018 per Paese.



Elaborazione su dati Eurostat

Sulla questione della distinzione - nell'opinione pubblica - tra migranti economici e rifugiati, l'Italia appare un caso rappresentativo nel contesto europeo. Nonostante i 5.1 milioni di stranieri regolarmente residenti in Italia, negli ultimi anni il dibattito pubblico si è infatti concentrato sui nuovi arrivi, su una fantomatica invasione di “clandestini” e “profughi”. Nel 2018 i rifugiati regolarmente presenti in Italia sono 189 mila.

Va detto che, a scala internazionale, è effettivamente avvenuta una trasformazione del fenomeno migratorio e che le migrazioni forzate sono costantemente in aumento a causa di numerosi fattori: i cambiamenti climatici, i disastri naturali e il consistente numero di conflitti diffusi in tutto il mondo, secondo la Caritas (2018) in continua crescita dal 2006.

La crisi dei rifugiati ha, però, messo in luce soprattutto una crisi dei sistemi europei e nazionali di asilo e di accoglienza; una crisi dovuta in parte anche alla creazione dell'Area Schengen e all'introduzione di una comune politica europea di controllo dell'immigrazione. La definizione di una lista di Paesi Terzi “negativi” nel 2001 (Regulation of European Council No. 539/2001) e l'adozione di un comune *Visa Code* nel 2009 (Regulation of European Council No. 810/2009) hanno, infatti, dato origine a quella che alcuni autori hanno definito “Fortezza Europa”, uno spazio dove la libera mobilità è concessa solo a chi ne è all'interno (Sassen, 1999; King et al., 2000). Il sistema dei visti risulta infatti abbastanza aperto nei confronti dei paesi dell'Est Europa e molto rigido verso i paesi più poveri dell'Africa e dell'Asia. Alcuni autori considerano la tesi della “Fortezza Europa” come inaccurata (Geddes, 2000) sostenendo che, nonostante l'evidente asimmetria, lo sviluppo di un sistema di visti comune non abbia portato a una restrizione della mobilità attraverso le frontiere. Queste però erano considerazioni precedenti alla crisi dei rifugiati. A oggi, alla luce della recente crisi, è però possibile affermare come il nuovo sistema dei visti, non solo non abbia portato a una riduzione degli arrivi, ma abbia piuttosto incentivato l'immigrazione irregolare e intasato il sistema di asilo e di accoglienza. Nella quasi totale impossibilità di accesso legale, molte persone tentano, infatti, di raggiungere l'Europa tramite vie illegali per poi fare domanda di asilo, nonostante spesso non ne abbiano i requisiti (quelli che appunto sarebbero considerati migranti economici). Il crescente numero di richiedenti protezione sarebbe dunque da attribuirsi alla politica restrittiva del Common Visa Regime e la riduzione delle possibilità di accedere per vie legali.

Tale fenomeno risulta evidente nel caso italiano se si confrontano i dati, riportati nella tabella 1.2, relativi a motivi di rilascio di permessi di soggiorno negli anni precedenti e a cavallo della crisi: dal 2009 al 2016 è avvenuta infatti una consistente riduzione degli ingressi di cittadini non comunitari con un visto di lavoro (dal 63,8% del totale al 5,7%), mentre sono aumentati i visti per motivi umanitari (dall'1,9% al 34,3%) (Istat2016; Istat, 2017).

Tabella 1.2 Cittadini non comunitari entrati in Italia nel corso dell'anno, catalogati per motivi del permesso di soggiorno (2009-2018).

Anni	Motivi del permesso (percentuale %)					Totale
	Lavoro	Famiglia	Studio	Asilo Umanitari	Altro	
2009	63,8	28,3	4,0	1,9	2,1	393.031
2010	60,0	29,9	4,4	1,7	4,0	598.567
2011	34,4	38,9	8,7	11,8	6,2	361.690
2012	26,9	44,3	11,7	8,7	8,4	263.968
2013	33,1	41,2	10,7	7,5	7,6	255.646
2014	23,0	40,8	9,9	19,3	7,1	248.323
2015	9,1	44,8	9,6	28,2	8,3	238.936
2016	5,7	45,1	7,5	34,3	7,3	226.934

Fonti: Istat e Ministero dell'Interno

1.2. Breve storia dell'accoglienza rifugiati in Italia: dagli anni Novanta a oggi

Per comprendere l'attuale funzionamento, i limiti e i vantaggi del modello di accoglienza in Italia, appare utile fare un passo indietro e vedere come si è arrivati alla nascita dello SPRAR³.

Come è noto, la storia dell'immigrazione verso l'Italia è iniziata in anni recenti. L'Italia è infatti diventata un paese di arrivo delle migrazioni soltanto alla fine degli anni Settanta, dopo essere stata per decenni – dall'inizio del secolo scorso - un paese di forte emigrazione. A metà degli anni Ottanta l'Italia era ancora un paese di origine delle migrazioni o tutt'al più di transito per richiedenti asilo. Nel 1989 risiedono, infatti, in Italia appena 11.500 rifugiati. Il sistema di accoglienza, a partire dal dopoguerra era dunque costituito da tre grandi CAPS (Centri di Assistenza Profughi e Stranieri) che saranno definitivamente chiusi nel 1990.

Negli anni ottanta l'Italia raggiunge il livello di benessere dei paesi nord occidentali portando all'inizio di una fase di immigrazione straniera per lavoro (Bettin & Cela, 2014). Tra il 1985 e il 1990 la composizione della popolazione straniera cambia dunque radicalmente: diminuiscono gli europei e aumentano gli africani, prevalentemente marocchini e tunisini, e gli asiatici, prevalentemente filippini e in seguito cinesi (Einaudi, 2007).

È però negli anni novanta che l'Italia si trova ad affrontare flussi migratori più consistenti e, da paese quasi esclusivamente di transito, si trasforma in paese di arrivo e di asilo. Il numero di immigrati da quel momento in poi è cresciuto rapidamente e in maniera sempre più consistente, passando da 350 mila nel 1991 a 5.1 milioni nel 2018 (Istat).

Gli anni novanta sono caratterizzati in particolare dai numerosi sbarchi nelle coste pugliesi di albanesi in fuga dall'Ex- Jugoslavia (soprattutto tra il 1991 e il 1995) e kosovari (1998-1999), ma si assiste anche alle prime “ondate” di nordafricani, in particolare somali.

Chiusi i CAPS, con la Legge Martelli (39/1990) l'assistenza dei rifugiati in quegli anni passa principalmente attraverso l'erogazione di un sussidio economico di massimo 45 giorni, con una scarsa attenzione alla questione abitativa, gestita a livello istituzionale solo attraverso alcuni centri di prima accoglienza allestiti in forma emergenziale.

La maggior parte delle attività di accoglienza e assistenza viene in realtà sostenuta dalla società civile e dagli enti locali che nel 1992 si costituiscono nel Consorzio Italiano di Solidarietà.⁴ Tale cooperazione rappresenta un primo passo verso la creazione di una rete di attori e di un sistema di accoglienza decentrata che si svilupperà in Italia negli anni seguenti. Ma dimostra anche come, da subito, le politiche di accoglienza si siano attivate prevalentemente nell'ambito dell'associazionismo, del terzo settore e in parte degli enti locali, piuttosto che in quello politico-istituzionale nazionale. Per capirne le cause, è necessario fare riferimento ai

³ Per una trattazione approfondita, vedi “L'asilo, tra il terzo settore e lo Stato: un'intesa ardua ma intensa” in SPRAR (2014) *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*

⁴ <http://www.icsufficiorifugiati.org/>

mutamenti avvenuti, a partire dagli anni sessanta, nei modelli di relazione tra partiti e associazioni collaterali⁵. L'esperienza maturata in quegli anni porterà all'introduzione di un nuovo modello nella gestione delle politiche per i rifugiati e richiedenti asilo: l'accoglienza integrata e decentrata. I primi passi in questa direzione sono individuabili nel progetto Azione Comune,⁶ una rete di attori istituzionali e non, sostenuta dall'Unione Europea e dal Ministero dell'Interno, nata nel 1999. L'obiettivo era, infatti, proporre un approccio globale di assistenza e accompagnamento attraverso l'erogazione di servizi ("accoglienza integrata") e l'accoglienza in piccole e medie strutture dislocate sul territorio nazionale ("accoglienza decentrata").

È sulle orme di questo progetto che si svilupperà, negli anni seguenti, il sistema di accoglienza italiano, prima con il Piano Nazionale Asilo (PNA) e poi con il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR). Il PNA, avviato nel 2000 sulla base di un Protocollo d'Intesa siglato da ANCI, UNHCR e Ministero dell'Interno, proponeva infatti un modello di governance e una logica di gestione che ritroveremo poi nel sistema SPRAR: collaborazione tra differenti livelli di governo, dal nazionale al locale; partecipazione volontaria dei Comuni; realizzazione di una rete territoriale; superamento di una logica emergenziale e assistenzialista verso un modello di accoglienza integrata.

Nel frattempo, grazie al processo di liberalizzazione dei visti degli anni 2000, le restrizioni sui visti di ingresso venivano abolite per alcuni paesi confinanti con l'UE. Quando, nel 2002, la Romania diventa *visa-free* e poi con la sua entrata nell'Unione Europea nel 2007, il numero dei romeni residenti in Italia cresce rapidamente e la Romania diventa il primo paese di origine. Nello stesso periodo, il numero di richiedenti asilo, provenienti soprattutto dall'Africa Sub-sahariana, raggiunge un picco importante nel 2008 (comparato ai 20 mila del 2007), quando circa 37 mila persone sbarcano sulle coste italiane⁷.

Nei due anni successivi, la pratica dei respingimenti in mare incoraggiata dagli accordi tra il governo italiano e quello libico porterà a una riduzione temporanea degli sbarchi e, di conseguenza, delle richieste di protezione internazionale. I numeri torneranno, però, a crescere rapidamente e drammaticamente nel 2011 come conseguenza della Rivoluzione in Tunisia e della caduta di Gheddafi in Libia. A partire del 2013 le domande di asilo iniziano ad aumentare in maniera ancora più consistente a causa dei continui arrivi specialmente di sub-sahariani,

⁵ A tal proposito Biorcio, Caruso e Vitale (2016) : "Le mobilitazioni e i nuovi soggetti sociali che si attivarono tra la fine degli anni sessanta e i primi anni settanta avevano contestato esplicitamente le forme organizzative e i contenuti della politica istituzionalizzata, promuovendo direttamente o indirettamente la nascita di nuove forme di esperienza associativa. Negli anni ottanta i nuovi movimenti e le loro reti associative assumevano orientamenti più pragmatici, restringendo spesso l'iniziativa a singole tematiche o all'ambito locale. Diverse ricerche registravano una rilevante espansione dell'associazionismo sociale mentre si ridimensionavano i riferimenti privilegiati ai partiti politici"

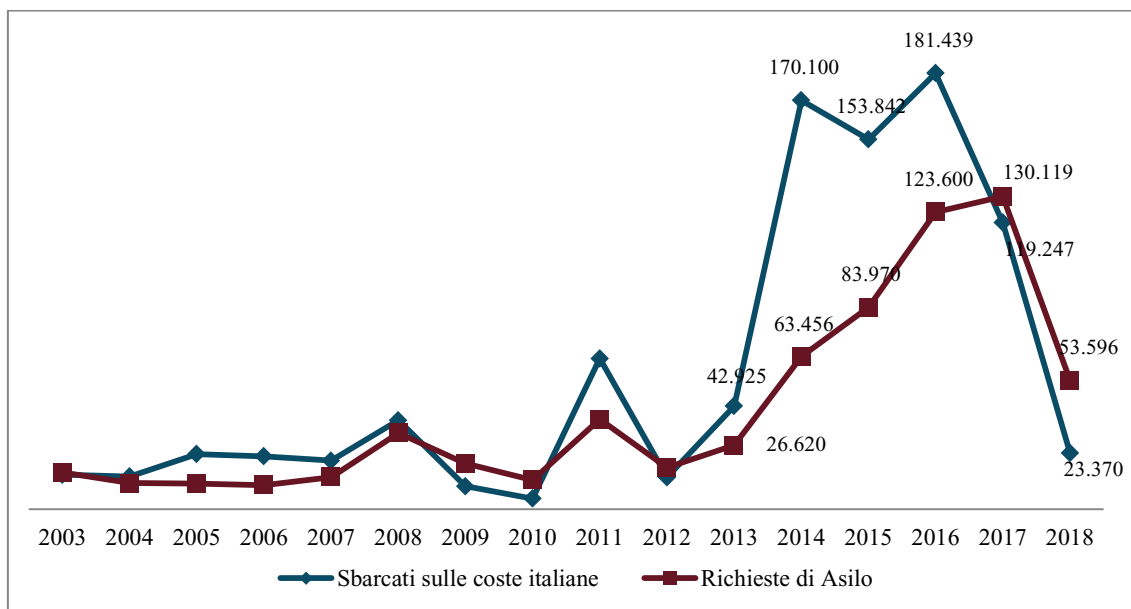
⁶ <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/1999/dicembre/azione-comune-scheda.html>

⁷ È importante ricordare che sono questi gli anni in cui il governo italiano, per far fronte al picco di sbarchi, adottando le direttive europee, introduce la cosiddetta protezione sussidiaria (D.lgs. 251/2007) e il permesso di soggiorno per motivi umanitari in caso di diniego di protezione internazionale (D.lgs. 25/2008)

siriani (fino al 2014, poi questi ultimi si sono riversati prevalentemente sulla rotta balcanica) e pakistani, provenienti dalla Libia.

Come è noto, ed evidente nel grafico 1.3, il numero di arrivi di migranti sulle coste italiane tra il 2014 e il 2017 ha raggiunto cifre imponenti, superando ampiamente i 100 mila annui e crollando poi a 23 mila nel 2018⁸. Ovviamente le richieste di asilo hanno seguito un andamento analogo, crescendo in maniera consistente fino al picco di 130 mila domande nel 2017, per poi scendere a 53 mila nel 2018. Il calo degli arrivi non è ovviamente da attribuirsi a una minore pressione migratoria nei paesi confinanti, bensì agli accordi con la Libia presi nel gennaio 2017 dall'allora Ministro dell'Interno Minniti e, in seguito, alla politica di chiusura dei porti nel 2018 del successivo Ministro dell'Interno Salvini e dei suoi decreti sicurezza.

Grafico 1.3. Migranti sbarcati sulle coste italiane e richieste di asilo 2003-2018



Fonti: Ministero dell'Interno e Servizio Centrale SPRAR

Il consistente afflusso di migranti ha dunque comportato una crescente necessità di posti in accoglienza (il picco è raggiunto nel luglio 2017 con oltre 205 mila migranti accolti in differenti strutture), mettendo in crisi un sistema ordinario già imperfetto e aprendo la strada alla gestione emergenziale, con tutti i rischi e le storture a essa connesse.

Nel paragrafo che segue è descritto il sistema di accoglienza italiano per come si delineava tra il 2014 e il 2018, con un focus sulla seconda accoglienza dello SPRAR e, in parte, sui CAS.

⁸ Al momento della revisione finale del testo sono resi noti dal Viminale anche i dati del 2019 che indicano un ulteriore calo. I migranti sbarcati in Italia nel 2019 sono infatti 11.471, circa il 50% in meno rispetto ai 23.370 dell'anno precedente.

1.3. Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)

Il sistema italiano di accoglienza per migranti, rifugiati e richiedenti asilo ha subito negli ultimi anni numerose modifiche. Le tragiche conseguenze, in particolare sul sistema SPRAR, delle misure introdotte tra il 2018 e il 2019 dal Ministro Salvini andrebbero oggi studiate e analizzate. Come accennato nell'introduzione, il sistema SPRAR è stato oggi rinominato SIPROIMI, depotenziando un modello positivo di accoglienza ed escludendo una fetta maggioritaria di persone (i titolari di protezione umanitaria, abolita da Salvini, e tutti i richiedenti asilo in attesa) che in precedenza potevano beneficiare dei progetti di accoglienza.

Poiché, però, la presente ricerca è stata svolta prima della messa in atto di tali cambiamenti, la descrizione del sistema di accoglienza riportata nelle pagine seguenti riguarda la situazione corrente negli anni precedenti, cioè tra il 2014 e il 2018.

Per contestualizzare lo SPRAR è necessario innanzitutto comprendere lo schema generale dell'accoglienza in Italia. Il sistema di accoglienza italiano è regolato dal decreto 142/2015 (modificato con la Legge 46/2017 di conversione del decreto-legge 13/2017 – Decreto Minniti-Orlando) e dalla “Roadmap italiana” del 2015 (Ministero dell'Interno, 2015) che si pongono l'obiettivo di dare una struttura organica al sistema dell'accoglienza e di rispondere alle sollecitazioni dell'Unione Europea. Il sistema si suddivide in tre livelli: i) soccorso, prima assistenza e identificazione; ii) prima accoglienza; iii) seconda accoglienza. A ogni fase corrisponde un tipo di centro di accoglienza, come evidenziato nello schema in figura 1.2.

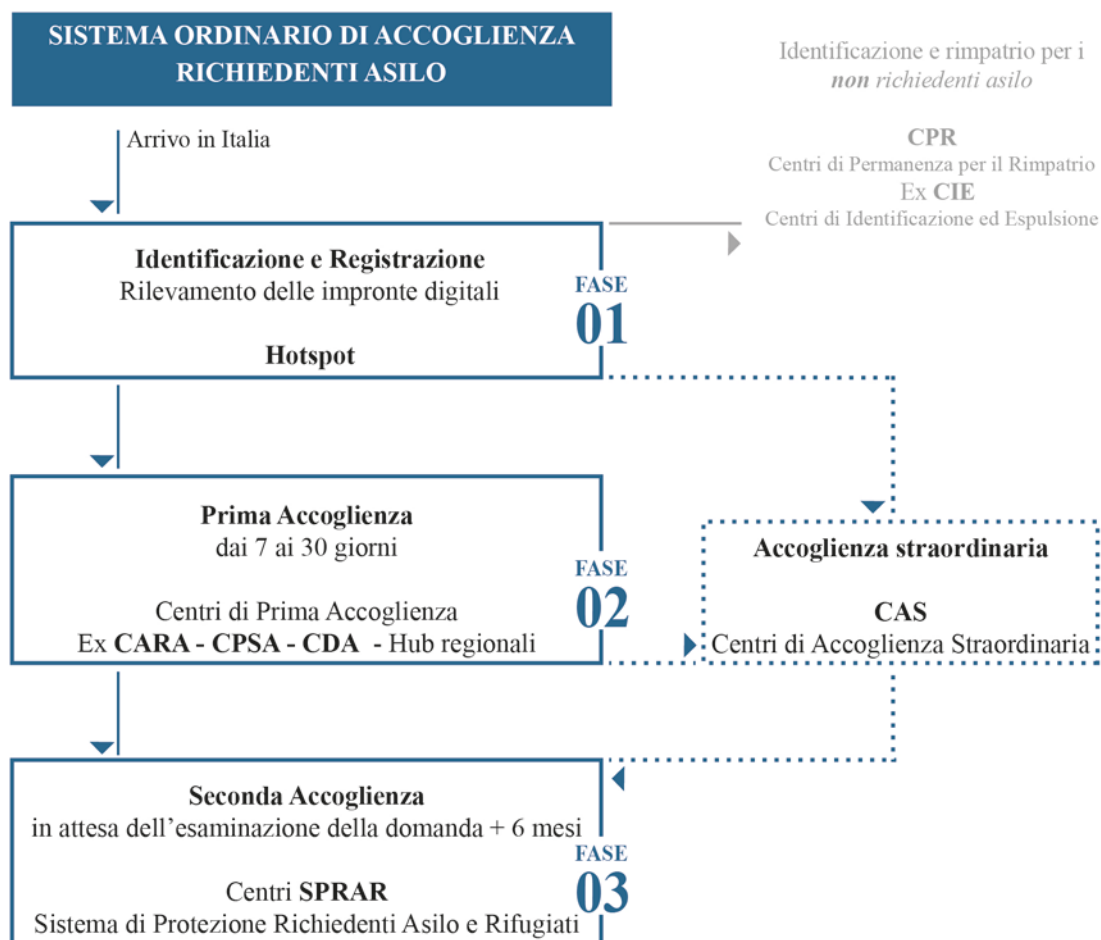
Per quanto riguarda le prime due fasi, come riferito dal Ministero dell'Interno, “i cittadini entrati in modo irregolare in Italia sono accolti nei centri per l'immigrazione dove ricevono assistenza, vengono identificati e trattenuti in vista dell'espulsione oppure, nel caso dei richiedenti protezione internazionale, per le procedure di accertamento dei relativi requisiti”⁹. Tali “centri per l'immigrazione” prendono differenti nomi e sono stati più volte ampliati e rinominati negli ultimi anni¹⁰.

La cosiddetta seconda accoglienza, o accoglienza a lungo termine, è invece quella di cui possono beneficiare coloro che hanno ottenuto una forma di protezione internazionale e fino al 2018 coloro che sono in attesa del riconoscimento dello status da parte della commissione territoriale.

⁹ <http://www.interno.gov.it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio/centri-limmigrazione>

¹⁰ L'identificazione avviene nei CIE (centri di Identificazione ed Espulsione), alcuni dei quali sono stati convertiti in *Hotspot*, dove gli stranieri vengono distinti in richiedenti asilo e migranti economici. Con il decreto Minniti i centri prendono il nome di CPR (Centri di Permanenza per i Rimpatri) e se ne prevede l'ampliamento. La prima accoglienza riguarda invece coloro che sono stati legittimati a presentare domanda di protezione internazionale. Il sistema è composto dalle strutture degli ex centri governativi (CARA/CDA e CPSA) riconfigurati poi come *Hub* regionali (definiti dal Piano del 2014) e poi denominati Centri di prima accoglienza dall'art 9 del d. lgs 142/2015.

Figura 1.2. Schema dei tre livelli di accoglienza previsti nel sistema italiano



Secondo lo schema ordinario la seconda accoglienza è implementata attraverso il sistema SPRAR. Nella *Roadmap* italiana del Ministero dell’Interno (2015) si legge infatti: “Il sistema di accoglienza italiano a lungo termine – basato principalmente sul modello SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) – è diffuso su tutto il territorio italiano, con l’impegno delle istituzioni centrali e locali, secondo una condivisione di responsabilità tra il Ministero dell’Interno e le autorità locali (...). I centri SPRAR sono diffusi su tutto il territorio italiano e, nella maggior parte dei casi, presentano elevati standard di accoglienza. Tuttavia a causa dei flussi migratori senza precedenti registrati nel 2014, molti richiedenti asilo sono stati sistemati in appartamenti o in altre strutture disponibili (denominate Centri di Accoglienza Straordinaria – CAS).”

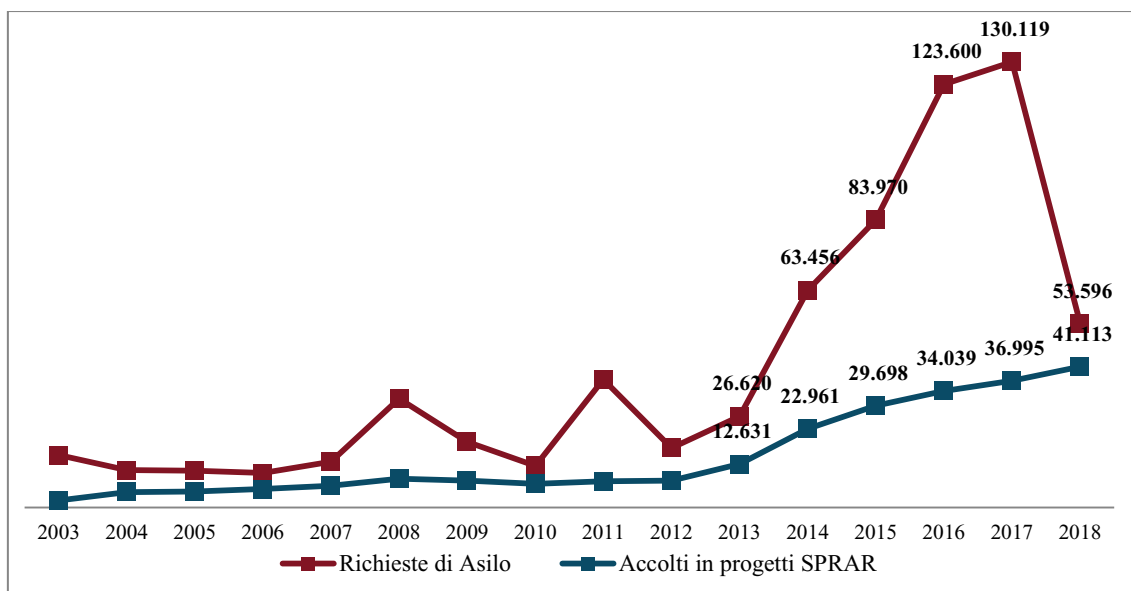
Lo SPRAR, nato con la Legge 189/2002 (Bossi-Fini), è rivolto ai richiedenti e titolari di una forma di protezione. In continuità con il già citato PNA- Piano Nazionale Asilo, il sistema propone: un modello di accoglienza integrata, che vada oltre la logica emergenziale e assistenzialista e sia finalizzato all’inserimento socio-economico; la collaborazione tra differenti livelli di governo, dal nazionale al locale; la partecipazione volontaria dei Comuni; la realizzazione di una rete territoriale (SPRAR, 2016).

Il sistema SPRAR è dunque costituito da una rete strutturale di enti locali che accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (Fnpsa) per realizzare progetti di accoglienza integrata destinata a richiedenti protezione internazionale, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e umanitaria, grazie al sostegno delle realtà del terzo settore (Giovannetti, 2013).

Secondo il meccanismo di governance multilivello, il Ministero dell'Interno periodicamente bandisce una call per gli enti locali che si dichiarano interessati a ospitare rifugiati e richiedenti asilo. Mentre il Ministero ha il solo ruolo di recepire le adesioni dei Comuni e di stanziare i finanziamenti attraverso il Fondo (Fnpsa), la gestione e il coordinamento del sistema sono invece affidati all'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani). I comuni/enti locali che decidono di aderire alla rete SPRAR si occupano dunque di definire la capacità di accoglienza e individuare le strutture e le associazioni interessate ad attivare e gestire i progetti territoriali.

Lo SPRAR, considerato una *best practice* sotto molti aspetti, dovrebbe rappresentare il sistema ordinario di seconda accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Un sistema nato nel 2002 e costruito per fornire posti in accoglienza in un numero commisurato alle richieste di asilo di quegli anni, non era però adeguatamente predisposto a fronteggiare le esigenze della crisi del 2014. Il grafico 1.4 mostra infatti come il numero di accolti in progetti SPRAR sia cresciuto fortemente dal 2014, ma non così rapidamente da rispondere alla nuova pressione migratoria.

Grafico 1.4. Richieste di Asilo e beneficiari accolti in progetti SPRAR 2003-2018



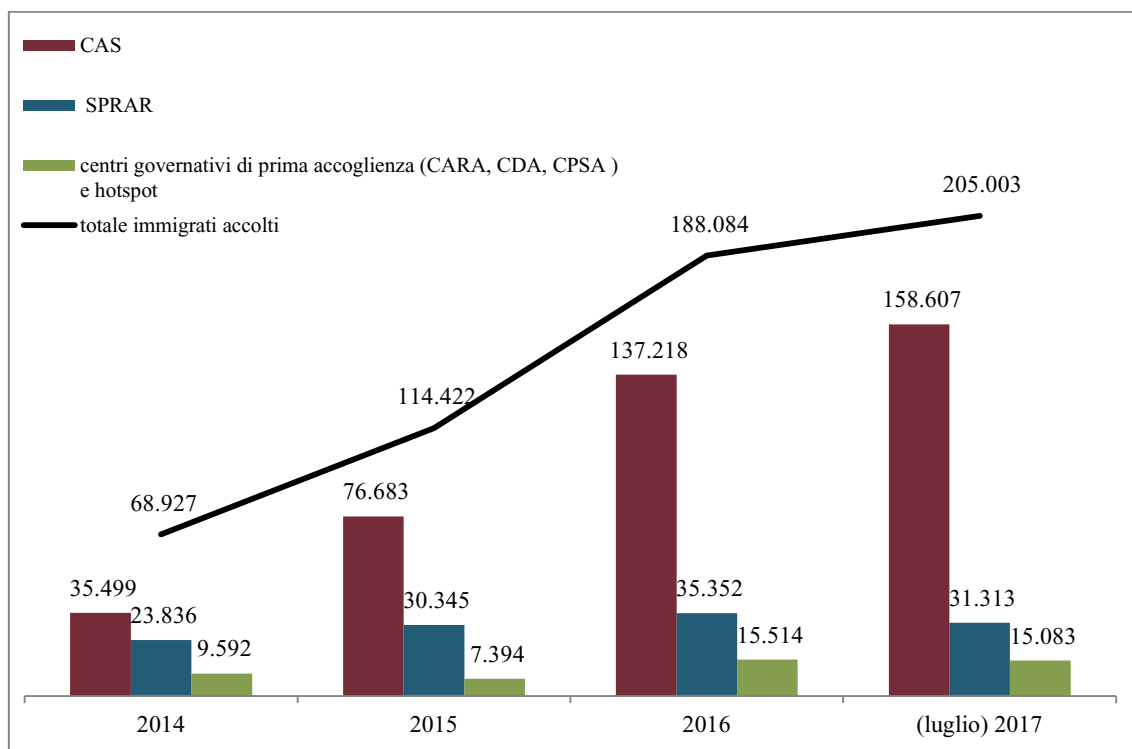
Fonti: Ministero dell'Interno e Servizio Centrale SPRAR

Già con la prima emergenza del 2011 l'accoglienza in Italia aveva vissuto alcuni grandi cambiamenti anche a causa del diffondersi di una retorica dell'emergenza nella gestione dei

flussi migratori. Da un lato ciò ha significato un inasprimento delle attività di controllo alle frontiere. Ma partendo dal “Piano per l’accoglienza dei migranti” del biennio 2011-2012 fino all’introduzione dei CAS- Centri di Accoglienza Straordinaria, la gestione emergenziale ha anche determinato “un nuovo sistema di accoglienza parallelo e autonomo rispetto all’esistente (...), in cui i beneficiari hanno usufruito di tipologie e livelli di servizi molto disomogenei” (Giovannetti, 2013).

I CAS erano stati concepiti come strutture temporanee da aprire nel caso si fossero verificati “arrivi consistenti e ravvicinati” (d.lgs. 142/2015), ciò che dal 2014 è diventata la regola più che la straordinarietà. Come si nota nel grafico 1.5, dal 2014 in poi lo SPRAR è stato sempre più messo in minoranza e nell’estate 2017, quando si registrava il picco di 205 mila accolti in tutte le differenti strutture, quasi l’80% era ospitato in CAS.

Grafico 1.5. SPRAR, CAS e centri di prima accoglienza a confronto: posti in accoglienza 2014-2017 in Italia.

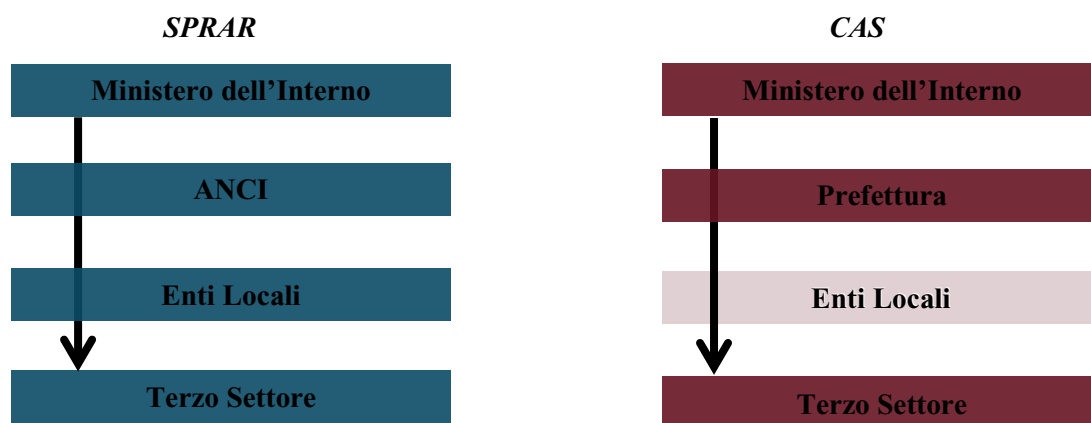


Fonte: Elaborazione Cittalia su dati Ministero dell’Interno

Sia i CAS sia i centri SPRAR sono gestiti da enti del terzo settore ma cambia lo schema di governance multilivello (Figura 1.3). Differentemente da quanto avviene per i centri SPRAR, per quanto riguarda i CAS sono le prefetture a bandire una call, in risposta di specifiche richieste da parte del Ministero dell’Interno, nel caso in cui i centri SPRAR non siano sufficienti a ospitare un crescente numero di richiedenti asilo. La prefettura in questo caso attiva una convenzione direttamente con gli enti gestori, sentito l’ente locale, secondo le procedure di

affidamento dei contratti pubblici. In casi di “emergenza” può però cadere l’obbligo di coinvolgere l’amministrazione locale. La gestione dei progetti di accoglienza dovrebbe essere analoga a quella dei centri SPRAR ma i requisiti delle associazioni necessari per ottenere il finanziamento sono molto più bassi in quanto, secondo la retorica dell’emergenza, si rende necessario snellire le pratiche burocratiche.

Figura 1.3. SPRAR e CAS a confronto schema di governance multilivello



L’approccio emergenziale, l’affidamento diretto, lo snellimento burocratico, sono i fattori che hanno contribuito alla costruzione di un sistema emergenziale poco trasparente e scarsamente monitorato. Come evidenziato da molte associazioni, da numerosi dossier e anche come emergerà nei capitoli successivi, molti CAS sono in realtà gestiti in piccole strutture, alla stregua dei centri SPRAR, spesso dalle stesse associazioni. È, però, purtroppo noto come i numeri maggior di accolti in CAS siano ospitati in grandi strutture (spesso ex-caserme) inadeguate, con livelli igienici non idonei, sovraffollate e non integrate nel tessuto urbano; casi cioè in cui la logica della straordinarietà ha dato adito alle peggiori speculazioni che vanno a scapito di una positiva inclusione sociale dei migranti e minano talvolta la pacifica convivenza con la popolazione locale.

1.4. Lombardia e Città Metropolitana di Milano: dal “modello di accoglienza” all’accoglienza diffusa.

Negli anni dell’esplosione della cosiddetta crisi dei rifugiati, la Città Metropolitana di Milano ha rivestito un ruolo da protagonista, sia come *ville refuge* usando le categorie proposte da Agier (2016), “città rifugio”, di arrivo e di accoglienza, sia come *ville carrefour*, “città nodo” dei flussi di scala internazionale.

In piena crisi, Milano è stata innanzitutto un rilevante nodo di transito. Come documentato nel Report redatto all’associazione Naga nel 2016, i primi gruppi di migranti, provenienti dalla Siria, arrivano in realtà già nell’agosto 2013; ma è tra il 2015 e il 2016 che la Stazione Centrale si trasforma nel collo di un imbuto per i cosiddetti transitanti, migranti perlopiù intenzionati a proseguire verso il nord dell’Europa, per i quali Milano rappresenta quasi esclusivamente una tappa, un nodo appunto. Dalla Stazione Centrale partono numerosi treni per la Francia, la Svizzera, l’Austria e la Germania. Paesi che però, insieme ad altri come Danimarca, Norvegia e Svezia, hanno re-introdotta i controlli alla frontiera per limitare il flusso dei migranti, sospendendo l’Accordo di Schengen.

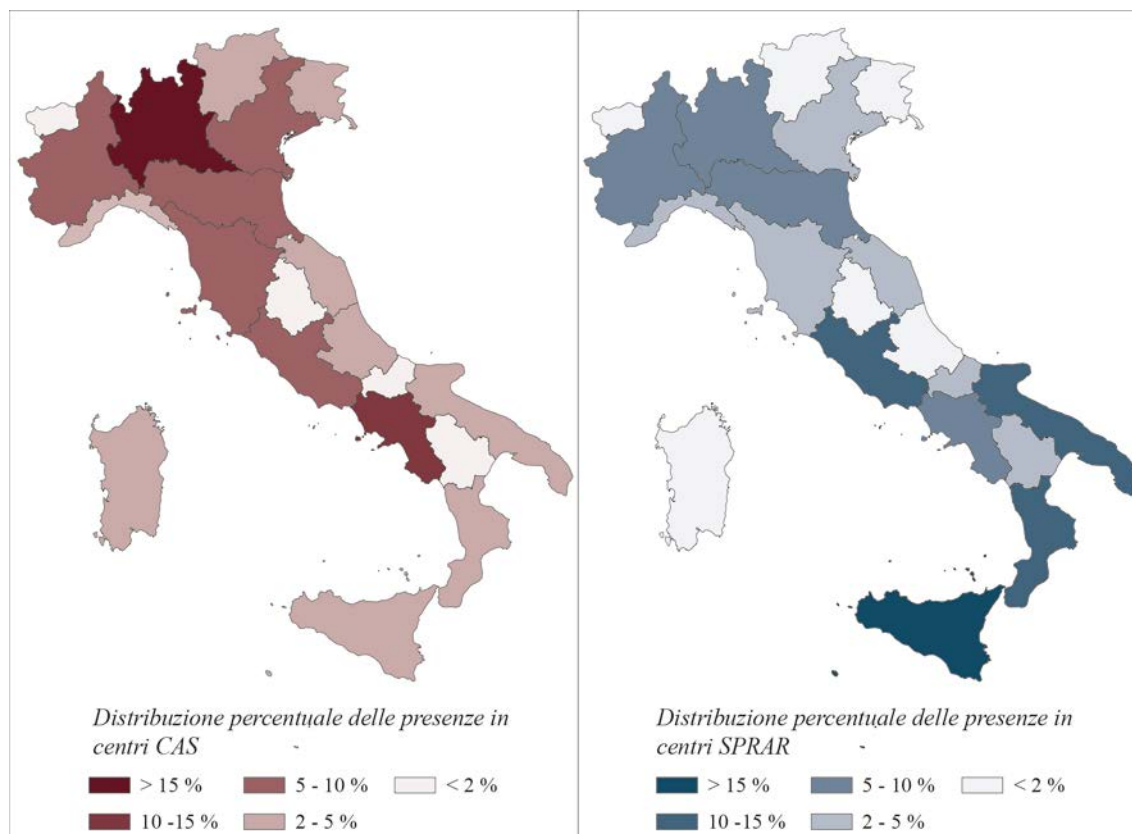
I migranti in transito si sono dunque trovati bloccati a Milano, divenuta improvvisamente un luogo di frontiera. Secondo il Comune di Milano, tra ottobre 2013 e agosto 2015, sono circa 74.500 i migranti transitati in città; per far fronte alla situazione emergenziale, l’amministrazione comunale si è attivata, in collaborazione con enti, associazioni del territorio e volontari, sia con uno spazio di accoglienza informale nella stazione stessa sia predisponendo altre strutture di accoglienza temporanea. Nell’estate 2015, le varie strutture dedicate all’accoglienza dei “transitanti” disponevano di circa 1300 posti (Naga, 2016).

Verso la fine del 2015, con la progressiva chiusura delle frontiere interne, l’inasprimento dei controlli e l’obbligo del foto-segnalamento in virtù del Regolamento di Dublino, la categoria “transitanti” non è però più riconosciuta. L’accoglienza nella città di Milano subisce dunque una fase di mutamento in favore dei neonati CAS gestiti dalla Prefettura (Naga, 2017).

Se l’approccio milanese è stato talvolta elogiato e definito un “modello di accoglienza”, occorre però sottolineare che è tutta la Regione Lombardia che negli anni della crisi dei rifugiati ha spiccato per il numero di posti in accoglienza messi a disposizione, sia negli SPRAR sia, in misura maggiore, nei CAS. Abbiamo visto come, a partire dalla loro introduzione nel 2014, i CAS abbiano rapidamente superato i centri SPRAR in tutta Italia. Tale preponderanza è particolarmente consistente nelle regioni del Centro-Nord, nelle quali, come evidenzia la figura 1.4, si concentra la maggiore parte dei CAS rispetto alle regioni del Sud, in particolare in Sicilia dove si registra invece il maggior numero di progetti SPRAR. La distribuzione percentuale dei posti SPRAR mostra però un coinvolgimento crescente nella rete anche in Emilia Romagna,

Piemonte e, soprattutto, Lombardia, dove si è registrato proprio negli ultimi anni un consistente aumento dei progetti di accoglienza.

Figura 1.4. Distribuzione percentuale per regione (sul totale nazionale) delle presenze in strutture di accoglienza. Confronto tra CAS e SPRAR.



Elaborazione su dati del Ministero dell'Interno¹¹

In particolare, la Lombardia è la regione con il maggior numero di persone ospitate nell'insieme di tutte le differenti strutture di accoglienza: secondo i dati del Ministero dell'Interno alla fine del 2017 il 14,3% (26.744) dei posti totali per l'accoglienza si trova in Lombardia (tabella 1.3). La regione è la prima anche per quanto riguarda i posti nelle strutture di accoglienza straordinaria (25.128, il 16,6% del totale). Se alla stessa data la regione Lombardia è "solo" settima per quanto riguarda l'accoglienza SPRAR con 1.616 posti (6,6%), i dati della prima metà del 2018 mostrano una crescente adesione dei comuni lombardi alla rete SPRAR, che passa da 1.980 posti a disposizione nel 2017 a 2.441 nel luglio 2018, di cui quasi la metà situati nei comuni Città metropolitana di Milano (SPRAR, 2018).

¹¹ Per l'elaborazione grafica sono stati usati i dati statistici del Ministero dell'Interno al 23.01.2017, pubblicati nel Dossier per la Camera dei Deputati a cura degli Ispettori della Guardia di Finanza addetti all'Archivio della Commissione per la "Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate"

Tabella 1.3 Presenze nelle diverse strutture di accoglienza (CAS e SPRAR) per Regione - 01.12.2017. (Valori assoluti e percentuali)

	CAS		SPRAR		TOTALE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Lombardia	25.128	16,6%	1.616	6,6%	26744	14,3%
Campania	15.057	10,0%	1.800	7,3%	16.857	9,0%
Lazio	12.382	8,2%	3.295	13,4%	16.575	8,9%
Emilia Romagna	12.193	8,1%	1.367	5,6%	13.990	7,5%
Sicilia	6.022	4,0%	4.090	16,6%	13.853	7,4%
Piemonte	12.453	8,2%	1.351	5,5%	13.804	7,4%
Veneto	11.210	7,4%	652	2,7%	13.611	7,3%
Toscana	11.607	7,7%	1.146	4,7%	12.753	6,8%
Puglia	7.483	4,9%	2.559	10,4%	12.576	6,7%
Calabria	4.179	2,8%	2.619	10,7%	7.605	4,1%
Liguria	5.629	3,7%	578	2,4%	6.207	3,3%
Sardegna	4.942	3,3%	230	0,9%	5.172	2,8%
Marche	4.317	2,9%	780	3,2%	5.097	2,7%
Friuli-Venezia Giulia	3.879	2,6%	322	1,3%	5.063	2,7%
Abruzzo	3.950	2,6%	460	1,9%	4.410	2,4%
Trentino-Alto Adige	3.271	2,2%	149	0,6%	3.420	1,8%
Molise	2.538	1,7%	619	2,5%	3.157	1,7%
Umbria	2.666	1,8%	415	1,7%	3.081	1,6%
Basilicata	2.005	1,3%	514	2,1%	2.519	1,3%
Valle d'Aosta	328	0,2%	11	0,0%	339	0,2%
Italia	151239	100%	24573	100%	186833	100%

* In grassetto sono evidenziate le prime sette regioni per ogni tipo di struttura

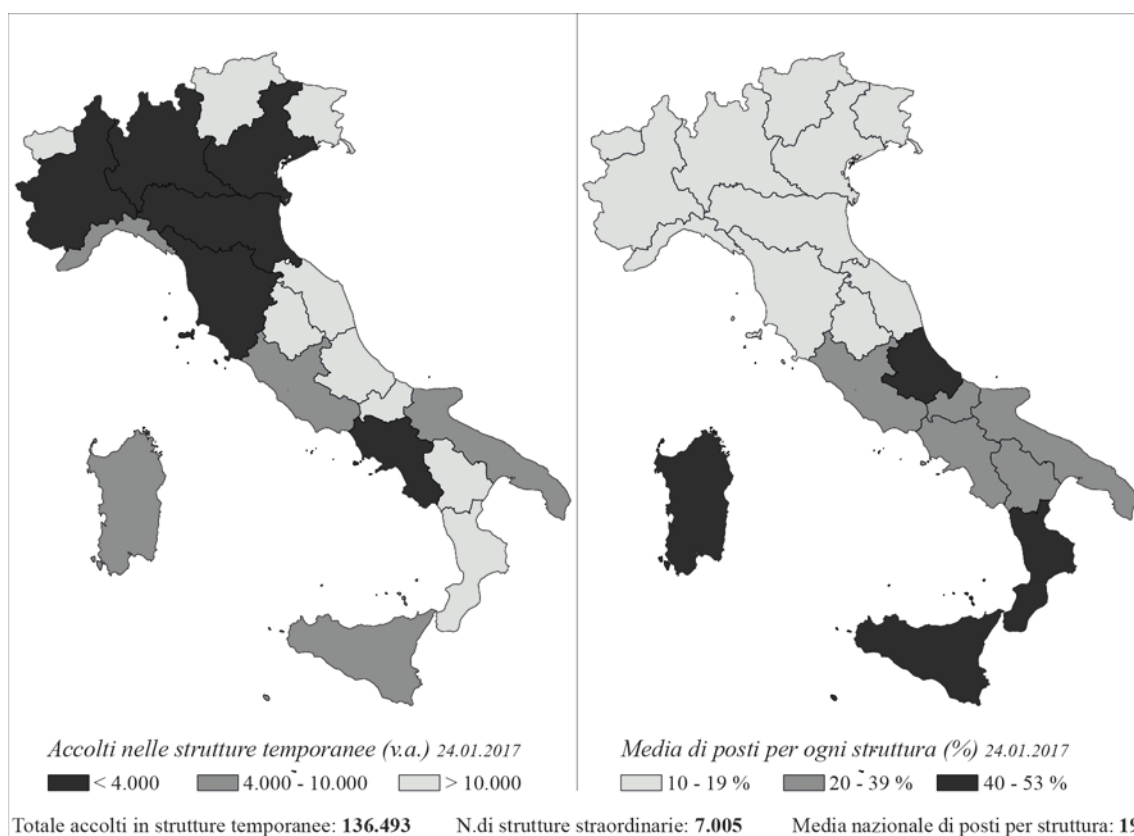
Fonte: Ministero dell'Interno

Tornerò a parlare dei numeri dell'accoglienza SPRAR entrando nel dettaglio dei comuni dell'ex provincia milanese, nel quarto capitolo. In questo paragrafo mi interessa aggiungere solo un ultimo aspetto utile a confrontare la Lombardia con le altre regioni italiane e ipotizzare alcune considerazioni.

Mettendo dunque in relazione il numero dei centri straordinari e quello delle persone che vi sono accolte a inizio 2017, emerge che la media degli accolti per struttura è più bassa (sotto i 20) nelle regioni del Nord e sale (sopra i 40 o addirittura 50) in alcune regioni del Sud. Nella

figura 1.5 sono dunque messi a confronto i dati regionali relativi alle presenze di accolti in strutture temporanee e quello, appunto, della media di ospiti per strutture. Le due mappe dell'Italia evidenziano una specularità che mette in luce la maggiore presenza di grandi strutture al Sud e la prevalenza di piccoli progetti di accoglienza nel Nord. La Lombardia, con una media di 18 ospiti per struttura, sotto la media nazionale di 19, appare dunque una regione virtuosa che accoglie tanti e prevalentemente in piccole strutture. Ciò non significa ovviamente che la regione sia esente dai casi di cattiva gestione e sovraffollamento, come nel caso dell'hub di Bresso o di alcune caserme milanesi. Ma permette di ipotizzare che molti cosiddetti CAS siano comunque dei piccoli progetti di accoglienza diffusi sul territorio. Permangono due questioni: la prima è che il sistema prefettizio dei CAS si è mostrato troppo opaco e di difficile indagine per l'assenza di monitoraggio e la scarsa trasparenza sui dati relativi ai numeri e alle strutture. Il secondo problema riguarda la iniqua diffusione del peso dell'accoglienza sui differenti comuni, soprattutto se si rivolge lo sguardo fuori dalle medio-grandi città.

Figura 1.5 Strutture di accoglienza temporanee: numero di ospiti e media regionale di posti per struttura (24.01.2017)



Elaborazione su dati del Ministero dell'Interno¹²

¹² Vedi nota n. 14

A proposito della distribuzione dell'accoglienza tra comuni, appare dunque interessante riportare una decisione adottata nell'area metropolitana milanese a inizio 2017. Per far fronte alla crescente necessità di posti in accoglienza ma contemporaneamente gestire l'onere della gestione in maniera più equa nel territorio metropolitano milanese, il 18 maggio del 2017, 80 comuni della città metropolitana di Milano firmano il *“Protocollo tra Prefettura di Milano, Città Metropolitana e Comuni delle Zone Omogenee per un'accoglienza equilibrata, sostenibile e diffusa dei richiedenti la protezione internazionale”*. La decisione viene presa per meglio attuare le indicazioni del Piano nazionale di ripartizione dei richiedenti asilo e dei rifugiati definito pochi mesi prima, d'intesa tra Anci e Ministero dell'Interno¹³.

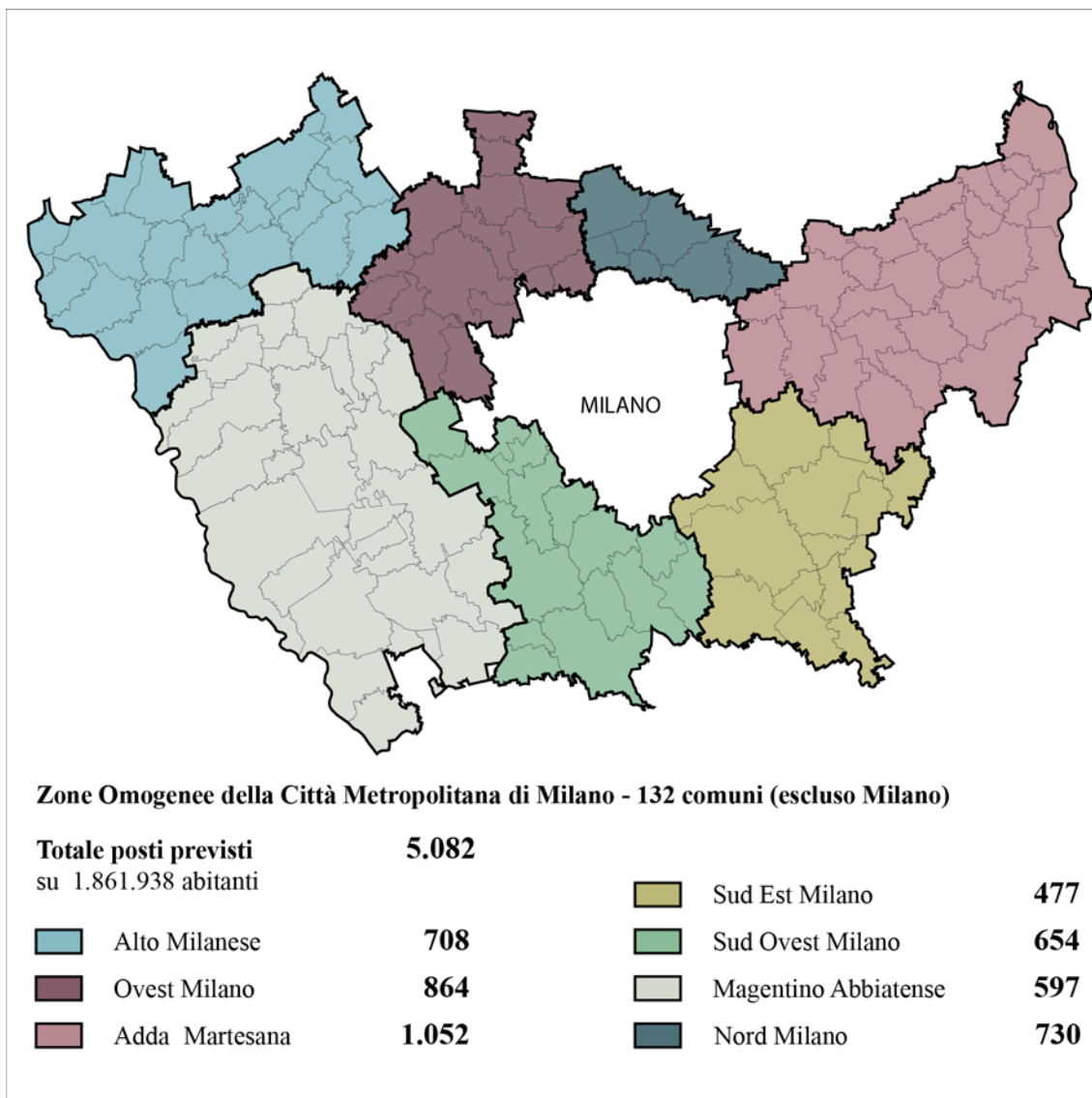
Il protocollo indica un sistema di quote che mira ad alleggerire la pressione su alcuni comuni e a favorire una maggiore diffusione territoriale. Nel dettaglio prevede per i Comuni della città metropolitana l'impegno di: accogliere una quota definita - 6 posti per i comuni fino a 2000 abitanti e un massimo di 3 per quelli fino a 1000 abitanti - di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale; reperire le unità abitative di soggetti pubblici o privati da riconvertire in strutture di accoglienza; comunicare alla Prefettura gli esiti delle attività di individuazione delle unità abitative. Per una migliore attuazione della distribuzione dei posti, le quote dei singoli comuni sono state, in seguito, raggruppate e definite per Zone Omogenee, come riportato in figura 1.6.

La Prefettura si impegna, invece, a svolgere il ruolo di stazione appaltante i servizi di accoglienza, sulla base delle disponibilità individuate dai sindaci; a stipulare le convenzioni con gli enti gestori mediante bando; a escludere gradualmente dai bandi i comuni aderenti al protocollo, in relazione alla progressiva copertura dei posti tramite progetti SPRAR, a non utilizzare ex caserme come strutture di accoglienza.¹⁴ L'obiettivo era anche quello di potenziare il sistema SPRAR attraverso l'applicazione della cosiddetta clausola di salvaguardia, che premia i comuni aderenti alla rete SPRAR, esentandoli dall'attivazione di ulteriori forme di accoglienza e dunque salvaguardandoli dall'imposizione di centri decisi dalle prefetture.

¹³Tale Piano, come si legge nel protocollo stesso è “imperniato sul potenziamento del sistema SPRAR, assunto a modello di riferimento nazionale per l'accoglienza dei richiedenti asilo “ e “ha la finalità di superare eventuali disallineamenti tra il numero dei migranti presenti nelle diverse realtà locali di una medesima regione e, a livello comunale, a mantenere in equilibrio il dato “di riferimento” regionale con l'esigenza di differenziare la distribuzione dei migranti stessi secondo criteri di ripartizione che indichino la quota di posti da assegnare ad ogni Comune”

¹⁴ Articolo 1 del Protocollo

Figura 1.6. Posti da predisporre definiti Zona Omogenea sulla base delle quote stabilite dal Piano Nazionale di redistribuzione.



Fonte: Città Metropolitana di Milano

Il protocollo, messo a punto dal Prefetto di Milano e definito dall'allora Ministro dell'Interno Marco Minniti "il modello Milano (...), un progetto di accoglienza diffusa in cui ognuno si assume le sue responsabilità"¹⁵, ha come evidente obiettivo quello di alleggerire dal peso dell'accoglienza alcuni comuni metropolitani e, in particolare, quello di Milano. Dalle interviste svolte nella ricerca sul campo, è però emerso come tale decisione abbia in realtà sortito scarsi risultati concreti; non tanto per una sua inefficacia, quanto per i cambiamenti intervenuti nel sistema di accoglienza italiano, in seguito agli accordi con la Libia e al conseguente calo di sbarchi.

¹⁵ http://milano.repubblica.it/cronaca/2017/05/18/news/migranti_sindaci_milano_minniti-165732312/

Rimane però utile uno sguardo sui principi che hanno guidato la messa a punto del protocollo, poiché permette di comprendere quali fossero i temi del dibattito politico e il contesto decisionale nel periodo e nei territori presi in esame. Le indicazioni proposte sono innanzitutto rappresentative di una tendenza alla diffusione e suburbanizzazione delle politiche di accoglienza. Emerge la necessità di potenziare la distribuzione di posti in accoglienza tra comuni e, ancor più, quella di istituzionalizzare una “chiamata” ai sindaci metropolitani nel farsi carico di una fetta dell’accoglienza. Appariva dunque un tentativo di andare nella direzione di un’accoglienza sul modello SPRAR, essendo -come già accennato e come approfondirò nella seconda parte della tesi - la distribuzione territoriale e il coinvolgimento dei sindaci alcuni dei pilastri del sistema SPRAR.

Capitolo 2 | Migrazioni e territori

In questo capitolo propongo una rassegna della letteratura sulle migrazioni in Italia, nell'intersezione tra studi urbani, scienze politiche e sociali.

Riprendo alcuni autori che hanno ricostruito e analizzato l'evoluzione dei *migration studies* in Italia, nell'ambito delle scienze politiche e sociali. Un'evoluzione che, seguendo i cambiamenti del fenomeno migratorio e delle politiche, ha portato negli anni Duemila a una crescente consapevolezza del ruolo dei territori e una maggiore attenzione verso il "locale", sia come scala territoriale di osservazione, sia come livello di governo. Evidenzio poi come, nonostante tale interesse verso il locale e la rilevanza delle questioni migratorie, gli studi urbani e territoriali su questo tema abbiano faticato a emergere.

L'ipotesi, sostenuta già da diversi autori, è che l'intersezione tra progetto urbanistico, processi di rigenerazione urbana, inclusione dei nuovi cittadini e innovazione degli usi sociali dello spazio pubblico, sia uno dei più rilevanti campi di lavoro per le politiche urbane. Le città sono fatte di persone, spazi e relazioni ed è evidente che le trasformazioni sociali e quelle territoriali sono legate da un reciproco rapporto di causa-effetto e interdipendenza. È, dunque, quasi banale affermare che le migrazioni siano un fenomeno urbano e territoriale, oltre che sociale. In particolare, la letteratura su città, territori e migrazioni ha messo in evidenza, ormai da vent'anni, quanto i fenomeni migratori possano rappresentare una lente per guardare e comprendere le trasformazioni territoriali e sociali in atto.

Attraverso un'analisi critica dello stato dell'arte della ricerca pongo l'accento sulla necessità, nello studio degli aspetti spaziali delle migrazioni nel contesto italiano, di procedere con cautela nell'utilizzo di termini, di forme urbane e di modelli di interpretazione, provenienti dalla letteratura di paesi con una tradizione migratoria e una struttura urbana e territoriale differenti da quella italiana.

Sono numerose le ricerche sui quartieri di immigrazione in Italia e interessanti le tematiche affrontate: l'accesso alla casa, il ruolo dello spazio pubblico, le scelte localizzative, ecc. Ciò che però appare interessante è il farsi strada di nuove tendenze, politiche e forme di territorializzazione dei migranti. Tanto per quanto riguarda la popolazione straniera più stabilmente residente, quanto per il transito e l'accoglienza dei "nuovi" migranti emerge infatti un fenomeno di diffusione che ho catalogato in tre aspetti: la suburbanizzazione e ruralizzazione dei processi insediativi degli stranieri; la sosta dei migranti in transito in località marginali; la redistribuzione di rifugiati e richiedenti asilo come obiettivo di politiche.

Quest'ultimo rappresenta, a mio avviso, un aspetto interessante e poco studiato: un vuoto di ricerca nel quale il mio lavoro si inserisce tentando di dare un piccolo contributo.

2.1 L'evoluzione dei *Migration Studies* in Italia: verso una crescente attenzione al locale

Ripercorrendo brevemente l'evoluzione dei *Migration Studies* in Italia dagli anni Novanta a oggi, in questo paragrafo si proverà a definire come e quando si sia arrivati a considerare l'immigrazione come una questione urbana e territoriale e porre, dunque, una sempre maggiore attenzione al locale.

I *migration studies* in Italia hanno preso avvio in tempi abbastanza recenti. Per anni l'immigrazione è stata considerata come un'eccezionalità, un'emergenza temporanea (Briata, 2014) e perciò, fino agli anni Ottanta, gli studi sulle migrazioni si concentravano sul fenomeno dell'emigrazione degli italiani all'estero, considerando ancora l'Italia come un paese di origine (Rella, Vadalà, 1984). Quando poi, negli anni Ottanta, i flussi d'ingresso si fanno più consistenti, le scienze sociali iniziano a occuparsi di immigrazione, considerando però tale fenomeno come un soggetto di ricerca a sé stante, studiato prevalentemente in alcuni ambiti disciplinari (sociologia, antropologia e demografia) in maniera molto specializzata e senza intrecciarsi con altre discipline.

In un articolo al quale questo paragrafo fa ampio riferimento, Caponio (2010) propone un'interessante ricostruzione dell'evoluzione nella ricerca sulle migrazioni in Italia da una prospettiva di policy-making. L'autrice evidenzia come, a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta, le ricerche seguivano prevalentemente quattro filoni: a) analisi delle cause dei flussi migratori sia nei paesi di origine che in quelli di arrivo; b) ricerche finalizzate a fornire dati sulle caratteristiche degli immigrati presenti; c) tentativi di studi di comunità che focalizzavano l'attenzione prevalentemente su alcuni gruppi di immigrati; d) ricerche sui problemi sociali policy-oriented.

Negli anni Novanta l'Italia è però definitivamente un paese di arrivo dei flussi migratori e il tema dell'immigrazione entra in maniera decisa nell'agenda politica nazionale. Di conseguenza anche gli studi sulle migrazioni si adattano a questa nuova condizione e si attiva una sorta di sinergia tra la ricerca e la politica. Caponio pone l'accento su l'istituzione della *Commissione per l'integrazione degli immigrati* (comprendente sia funzionari di governo, sia esperti provenienti dal mondo accademico e dall'associazionismo "pro-migranti") come esempio di questa sinergia che ha caratterizzato la politica di centro-sinistra sulle migrazioni nel corso degli anni Novanta. Una collaborazione che porterà alla nascita di alcuni dei principali centri di ricerca sul tema e alla produzione di numerosi studi che si focalizzeranno soprattutto sul concetto di integrazione. L'eredità di tale sinergia si ritrova nella Legge n. 40/1998, la cosiddetta Turco-Napolitano, che proponeva per la prima volta un approccio al tema dell'immigrazione più strutturato, che uscisse dalla logica dell'emergenza, e nel quale si iniziava ad affrontare realmente l'integrazione.

In quegli stessi anni emergeva, però, nella scena politica un partito dichiaratamente anti-immigrati come la Lega Nord, che tentava di dirottare l'opinione pubblica verso gli aspetti definiti più "devianti" dell'immigrazione. L'attenzione era rivolta ai continui sbarchi, sulle coste della Puglia, degli albanesi e dei kosovari. Sbarchi che erano usati per fomentare una percezione di invasione incontrollata, permettendo così il consolidamento di un discorso politico basato sulla sicurezza individuale e sulla paura dell'altro. Durante la campagna elettorale che porterà Berlusconi al governo nel 2001, il dibattito politico sull'immigrazione si concentra, dunque, esclusivamente sul come gestire i flussi d'ingresso e sulla criminalizzazione dei cosiddetti clandestini. La Legge 189/2002, la cosiddetta Bossi-Fini introduce definitivamente una stretta relazione tra la questione migratoria e il concetto di sicurezza. Con la deriva securitaria sono abbandonati i temi dell'integrazione ed è sancita la fine di quella collaborazione tra ricerca e politica che aveva caratterizzato la precedente stagione politica.

Nonostante il divario creatosi tra ricerca e politica, negli anni Duemila gli studi sull'immigrazione si evolvono e lentamente superano quell'approccio meramente descrittivo, fatto di raccolte dati e tentativi di studi di comunità, che aveva caratterizzato il decennio precedente. A dimostrazione di un crescente interesse ma anche di una scarsa collaborazione con le istituzioni, nascono in quegli anni alcuni importanti istituti di ricerca indipendenti come FIERI (Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione) nel 2002, Medi (Migrazioni nel Mediterraneo) nel 2005, SMMS (Scenari Migranti e Mutamento Sociale) nel 2008.

Si sviluppano dunque due principali filoni di ricerca, uno sulla governance multilivello delle politiche per gli immigrati e uno più specifico sulle politiche d'integrazione¹⁶. I due filoni anticipano una capacità e una volontà di guardare all'immigrazione in maniera interdisciplinare e prendono avvio da una base comune: il crescente coinvolgimento dei contesti locali, sia nell'implementazione delle politiche, sia come scala territoriale alla quale è possibile fare riferimento per proporre e valutare l'effettiva integrazione.

Al contrario delle politiche di controllo e gestione dei flussi di ingresso, di competenza dei governi nazionali e vincolate da direttive dell'Unione Europea, l'integrazione dei migranti è oggetto di un sistema di governo più articolato. Negli anni, infatti, le politiche di inclusione e di accoglienza sono state sempre più affidate agli enti locali e alle realtà del terzo settore, si potrebbe dire obbligando i ricercatori a sviluppare un filone di ricerca sulla *multilevel governance*. Con tale termine si fa riferimento a due dimensioni tra loro interconnesse: una dimensione verticale, caratterizzata dalle relazioni tra centro e periferia, tra i vari livelli di

¹⁶ Con il termine integrazione intendo qui l'integrazione dei migranti, termine che chi scrive ritiene logoro e improprio e che oggi è (o andrebbe) sostituito da un termine più attento alla reciprocità delle relazioni, cioè inclusione. Il termine integrazione usato in queste righe è, inoltre, da non confondere con l'integrazione delle politiche di cui tratta in seguito questa tesi.

governo; e una orizzontale, che riguarda le relazioni formali e informali tra attori pubblici e privati, tra amministrazioni locali e associazioni del terzo settore (Campomori, 2015).

La necessità di considerare il sistema di relazioni tra vari livelli di governo e attori differenti, nasce in particolare a seguito della Legge Costituzionale n.3/2001, “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”, attraverso cui è modificata profondamente la ripartizione di competenze tra Stato e regioni. La riforma del Titolo V ha infatti prodotto grandi incertezze sulle politiche di integrazione, sia per quanto riguarda le competenze, sia soprattutto per la gestione delle risorse (Vrenna, 2010). Le regioni hanno acquisito completa autonomia finanziaria sulle politiche sociali, e di conseguenza sulle politiche per gli immigrati. I contesti locali sono, dunque, investiti di crescenti responsabilità nell’attivazione delle politiche di accoglienza e di inclusione. Il risultato è, però, “un’integrazione a macchia di leopardo” (Marconi, 2014), frammentata ed eterogenea, che vede politiche e processi d’integrazione molto diversificati sul territorio italiano e influenzati da fattori come il colore politico delle amministrazioni, la struttura del territorio e i modelli di organizzazione sociale ed economica.

Il coinvolgimento degli enti locali nell’implementazione delle politiche per gli immigrati è stato, dunque, oggetto di studi che si concentrano sulle relazioni tra differenti livelli di governo e differenti attori aventi un ruolo nel processo di policy-making (Zincone, 2008; Zincone e Di Gregorio, 2002). Particolare attenzione viene posta ai meccanismi di delega che, combinata con i continui tagli ai fondi per le politiche sociali, ha portato molte regioni a ridurre sensibilmente le azioni volte all’integrazione degli immigrati, quando non a cancellarle (Campomori e Caponio, 2013). Altri autori, prevalentemente negli anni tra la Legge Turco-Napolitano e la Bossi-Fini, hanno invece focalizzato l’attenzione sulle politiche istituzionali top-level (Zucchini, 1998; Colombo e Sciortino, 2003).

La crisi dei welfare nazionali ha comunque portato a un generale arretramento dello stato nella produzione di servizi sociali, affidando la soluzione di problemi sociali complessi alla sfera locale. Le ricerche sui modelli di governance sono dunque dettate proprio dalla crescente localizzazione dell’azione pubblica e dal complicato rapporto che si è andato ad instaurare tra governo centrale e governo locale nelle politiche per gli immigrati.

Il secondo filone di ricerca sviluppatosi negli ultimi venti anni riguarda più nello specifico il concetto di integrazione, studiato sia attraverso un approccio quantitativo sia su uno qualitativo (Caponio, 2010).

Da un lato vengono dunque elaborati degli indici che, tenendo insieme numerosi aspetti e specifiche caratteristiche dei contesti locali, misurano l’integrazione e la definiscono come una capacità insita nei territori, legata all’implementazione delle politiche locali. Nel Primo Rapporto sull’Integrazione degli Immigrati in Italia della Commissione per l’integrazione degli immigrati viene definita la cosiddetta “integrazione ragionevole” attraverso una serie di

indicatori che misurano il benessere degli immigrati e la positiva interazione tra gruppi (Zincone, 2000). L'ipotesi su cui si basa è che gli immigrati possono essere considerati integrati nel momento in cui acquisiscono una posizione simile agli autoctoni nell'accesso ai servizi di welfare. Questo tipo di studi quantitativi tendono a sottolineare l'importanza di fattori strutturali nei processi di integrazione, quali l'accesso al mercato del lavoro o al mercato immobiliare, ma anche ai servizi di welfare locale come l'educazione e la sanità. È dunque in questo passaggio che si sviluppa una maggiore consapevolezza del ruolo dei territori e dei contesti locali nella promozione dell'inclusione sociale degli immigrati.

Parallelamente si sviluppa un approccio qualitativo che presta maggiore attenzione agli aspetti sociali, alle relazioni locali e transnazionali. Alla fine degli anni Duemila, Caponio (2010) riconosce qui due prospettive di ricerca principali, che si rifanno a una letteratura internazionale precedente: il *network approach* e il *transnational approach*.

L'approccio allo studio delle reti sociali nelle migrazioni si è sviluppato negli anni Novanta nel tentativo di trovare una strada intermedia tra una visione “*undersocialized*” delle migrazioni, che affida un ruolo fondamentale alle scelte soggettive dei singoli individui, e una “*oversocialized*” secondo la quale le persone sono soggetti passivi spinti da forze sociali (Boyd, 1989). Attraverso lo studio delle reti si possono dunque analizzare i processi migratori, le cause e gli effetti, tenendo insieme teorie “macro”, o strutturaliste, e teorie “micro”, o individualiste (Ambrosini, 2005).

Il *network approach*, che si concentra appunto sulle reti e i legami interpersonali, ha vissuto più recentemente un'evoluzione: da una visione esclusivamente positiva delle reti di solidarietà tra connazionali, portatrici di risorse fondamentali soprattutto per coloro che sono appena arrivati, ad una visione più critica sui rischi di autosegregazione. Viene dunque superato, perlomeno in parte, il concetto di “catena migratoria” (Reyneri, 1979) che era stato ampiamente utilizzato, anche in Italia, per spiegare le principali rotte migratorie.

Il transnazionalismo viene considerato un ampliamento, una rielaborazione, dell'approccio di rete. A tal proposito è utile citare Ambrosini (2006) il quale afferma che “ragionare in termini di transnazionalismo significa infatti superare, o almeno fluidificare, le tradizionali categorie di ‘emigrante’ e ‘immigrato’, e cessare di concepire la migrazione come un processo che ha un luogo di origine e un luogo di destinazione”.

Il *transnationalism approach* ha vissuto un'evoluzione analoga a quella del *network approach*. Pur continuando a considerare le pratiche transnazionali degli immigrati come un dato di fatto e una potenziale risorsa per l'integrazione, è necessario individuarne anche gli aspetti controproducenti (la nostalgia, la ricerca di un'identità di provenienza ecc.) che possono minare i processi di inclusione sociale e la costruzione di senso di appartenenza al luogo di arrivo del percorso migratorio (Caponio, 2010). Mentre le prime definizioni di

transnazionalismo lo descrivevano come un processo attraverso cui i migranti costruiscono contesti sociali che collegano i propri paesi di origine con quelli di nuovo insediamento (Glick Shiller et al., 1992), alcuni autori sottolineano più tardi come il transnazionalismo sia da considerarsi come una nuova prospettiva interpretativa di un fenomeno, più che un nuovo fenomeno, capace di leggere processi complessi e non ancora adeguatamente concettualizzati (Levitt, DeWind, Vertovec, 2003). È questa una prospettiva che permette di osservare differenti livelli di coinvolgimento transnazionale (economico, culturale, politico, familiare, ecc.) degli individui e di definire anche quelle che sono le conseguenze dei legami transnazionali a livello locale. Nello spazio in cui vivono, i migranti transnazionali formano una “comunità senza prossimità” (Webber, 1963, in Faist, 2000), intessono relazioni e costruiscono reti che sono contemporaneamente globali e locali.

Le migrazioni transnazionali ci impongono dunque di guardare ai territori come il prodotto di relazioni e connessioni multi-scalari che necessitano di una visione transnazionale anche dell’urbanità. Occorre quindi ragionare in termini di *Transnational urbanism*, l’espressione usata da Smith (2001) per descrivere quanto le connessioni e le reti translocali siano legate a processi sociali che avvengono nello spazio urbano.

Lo studio delle migrazioni in un’ottica transnazionale permette di approfondire il concetto di glocalizzazione, cioè il rapporto di forte influenza tra eventi di scala mondiale e impatti territoriali a scala locale (Bauman, 2005). Come sottolinea Bauman, le trasformazioni sociali, economiche e urbane dovute alla globalizzazione sono le maggiori responsabili della pressione a muoversi, a migrare. E viceversa, la globalizzazione, o meglio la glocalizzazione, può essere veramente compresa solo se teniamo in considerazione il fenomeno migratorio globale e i suoi impatti locali nei territori coinvolti, siano essi i luoghi di partenza, di transito o di arrivo.

L’immigrazione è dunque una conseguenza della globalizzazione sui contesti locali (Balbo, 2009), e ci impone di guardare a come tale fenomeno stia influenzando e rimodellando il nostro mondo (Saunders, 2010). Del resto la connessione tra immigrazione e globalizzazione è talmente forte da poter considerare la prima come un esempio di “*globalization from below*”, considerando quanto le migrazioni siano un fattore fondamentale nella formazione dei territori urbani (Benton-Short et al., 2005).

2.2 Studi urbani e migrazioni

Gli studi sulle migrazioni in Italia, in campo sociologico e antropologico, sembrano dunque evolversi e aggiornarsi, se non in ambito politico, perlomeno in quello accademico.

Il crescente interesse verso il locale - sia come livello di governo che come contesto territoriale- avrebbe dovuto richiamare l'attenzione degli studi urbani, che invece sono apparsi impreparati nel comprendere lo stretto rapporto tra migrazioni e territorio, e dunque incapaci di influenzare il dibattito pubblico e, soprattutto, orientare la costruzione di politiche urbane. Il risultato è che le principali politiche che hanno messo insieme uno sguardo all'urbano e uno alla questione migratoria sono politiche di controllo dello spazio pubblico, che si rifanno a un'idea di sicurezza urbana e che rischiano di essere usate in maniera discriminatoria (Semperebon, 2014).

La pianificazione territoriale e le politiche pubbliche non sembrano dunque in grado di rispondere né alle tradizionali esigenze che la società pone e che l'immigrazione semplicemente riporta in primo piano, né tantomeno alle nuove domande di città espresse dagli stranieri. È necessario, invece, stabilire la centralità della dimensione urbana e territoriale e considerare le migrazioni, oltre che “un fatto sociale totale” (Sayad, 2008), “un fatto urbano totale” che coinvolge ogni aspetto delle città e dei territori (Marconi, 2014)

Del resto la territorializzazione, assieme all'assunzione del citato approccio transnazionale allo studio delle migrazioni, rappresenta uno degli assi fondamentali di quella che Pastore (2012) definisce come una sorta di “rivoluzione copernicana che ha trasformato il dibattito e la ricerca europei sull'integrazione nel corso dell'ultimo ventennio”. Se la prospettiva transnazionale è entrata fortemente nella ricerca italiana, la territorializzazione fatica, invece, a imporsi e a trovare un'applicazione reale nelle politiche pubbliche sociali e urbane.

Ancora pochi anni fa, Pastore e Ponzo (2012) denunciavano come le scienze sociali tendessero a studiare l'immigrazione come un fenomeno in sé, e non nelle sue relazioni con il resto della società circostante, e invitavano a superare l'approccio ai *Migration Studies* come un campo frammentato lungo linee disciplinari separate e a studiare la società *di* migrazioni, piuttosto che la società *con* migrazioni. È necessario, sostenevano, imparare a considerare la società come “risultato della stratificazione di ondate migratorie differenti e successive e mutevole coacervo di diversità”. Secondo gli autori il problema è che in alcuni ambiti disciplinari - come l'antropologia, la sociologia e la demografia - si sono sviluppate nicchie di ricerca iper-specializzate, mentre altri settori come l'urbanistica e la geografia affrontano il tema migrazione in maniera molto circoscritta quando non superficiale.

Eppure, negli ultimi venti anni, molti autori hanno evidenziato il ruolo dell'immigrazione nei processi urbani e territoriali, sottolineando come studiare le dinamiche e i fenomeni migratori

sia un'utile strumento di conoscenza delle trasformazioni in atto nei territori e nella società contemporanea. Innanzitutto perché, come già detto, le migrazioni modellano i territori e innescano trasformazioni spaziali nelle società contemporanee. Inoltre le pratiche di uso e di appropriazione dello spazio messe in atto dagli immigrati nell'attraversare e nell'insediarsi nei territori possono essere utilizzate come chiave di lettura dei processi urbani. Tosi (1998), ad esempio, sottolinea come tali pratiche realizzino logiche che sono al cuore dei nuovi processi di urbanizzazione e ci permettano di analizzare i nuovi processi di territorializzazione di quella che Tarrus (1992) definisce la "nuova stagione della città europea".

Durante il suo mandato come Presidente della Commissione nazionale per l'integrazione degli immigrati, Zincone (2000) poneva l'accento su come l'immigrazione avrebbe avuto una funzione di specchio per il paese. Si potrebbe dunque affermare che le dinamiche legate all'accoglienza, all'insediamento e all'inclusione degli immigrati possono essere rivelatrici di questioni sociali e spaziali insite nel territorio e che rispondere alla domanda di città espressa dagli stranieri significa rispondere all'intera popolazione.

In linea con questo approccio, anche Lanzani (2003) individua nello studio delle pratiche territoriali degli immigrati la possibilità di leggerle come "sismografo di spazialità emergenti". Le strategie abitative e insediative degli immigrati disegnano, infatti, nuove geografie spaziali nelle quali si possono incontrare usi inediti e talvolta imprevedibili; ma anche modelli di vita che hanno fatto parte della tradizione italiana e che vengono oggi riproposti dagli stranieri. Le migrazioni, sostiene Lanzani, ci permettono dunque di conoscere meglio il territorio. È pregiudizio diffuso che la coabitazione interetnica dia necessariamente adito a tensioni sociali, nonostante sia stato dimostrato come la maggior parte dei contesti multiculturali presenti scarsi elementi di conflittualità. Bisogna invece porre l'attenzione sulle cause intrinseche di un'eventuale coabitazione negativa, considerando che le maggiori tensioni derivano spesso da questioni preesistenti e indipendenti dalla presenza straniera, quali la composizione sociale, il tessuto urbano, il contesto politico, le capacità delle amministrazioni pubbliche di governare il territorio (Tosi, 1998). In sintesi, serve uno sguardo attento al territorio. Solo così potremmo comprendere perché "l'immigrazione in alcuni contesti diventa fonte di conflitto collettivo, mentre altrove resta un fenomeno socialmente inerte" e perché "pur in presenza di condizioni generali simili (...) l'alchimia dell'integrazione qui riesce e là fallisce, lasciando il campo a pregiudizi e al conflitto" (Pastore e Ponzo, 2012).

2.3 Dalla concentrazione alla diffusione: una lettura critica dello stato della ricerca in Italia ¹⁷

La presenza di stranieri in Italia arrivati principalmente a partire dagli anni Novanta e la consistente crescita di flussi migratori di richiedenti protezione internazionale degli ultimi anni, sono fenomeni con profonde differenze. Ciononostante, appare interessante come questi siano accomunati da un recente processo di diffusione territoriale che ha portato molte località minori a diventare protagoniste sia dell'inclusione degli stranieri sia dell'accoglienza dei rifugiati.

I tradizionali riferimenti teorici relativi ai processi di insediamento dei migranti e, in generale, al loro impatto sui territori, entrano però in crisi di fronte a nuove tendenze e politiche di territorializzazione dei migranti. In questo paragrafo muovo, dunque, da un'analisi del dibattito sulla concentrazione nel contesto italiano e dallo stato della ricerca in Italia, evidenziando come essa si sia soffermata sulle città maggiori e su alcuni specifici quartieri. Approfondirò poi il fenomeno di diffusione e distribuzione territoriale dei migranti attraverso la lettura di tre aspetti emergenti relativi all'insediamento, al transito e alle politiche.

Concentrazione

Dall'inizio del novecento, con i processi di inurbamento indotti dall'industrializzazione, la concentrazione di popolazione in specifiche aree rende manifesti i "mali" che affliggono la città (Calabi, 2004) e dunque fa problema.

In particolare, la concentrazione urbana di migranti fa paura, soprattutto per chi la guarda dall'esterno, perché rimanda all'immagine del ghetto violento. Figure urbane come quella del ghetto, o del più moderno ed europeo "*banlieue*", sono spesso usate in maniera superficiale o, peggio, sfruttate politicamente per fomentare discriminazioni verso qualunque forma di assembramento di persone provenienti dallo stesso paese (La Cecla, 1997).

Anche dal punto di vista dei migranti, la concentrazione territoriale è tendenzialmente considerata un ostacolo all'inclusione. Secondo la cosiddetta *social polarization theory* (Sassen, 1991), sviluppata a partire dagli anni Novanta nel contesto statunitense, la divisione sempre più netta tra quartieri per benestanti, o *gated community*, e ghetti per gli "esclusi" è infatti espressione della crescente disuguaglianza tra classi sociali. La polarizzazione del mercato lavorativo, tra impieghi altamente specializzati e quelli scarsamente qualificati (i cosiddetti *3d*

¹⁷ Il presente paragrafo è stato presentato in forma di paper dal titolo "Sacche, soste e quote: tendenze e politiche di territorializzazione dei migranti" in occasione delle XXI Conferenza Nazionale SIU. CONFINI, MOVIMENTI, LUOGHI. Politiche e progetti per città e territori in transizione, Firenze 6-8 giugno 2018

jobs - dirty dangerous and demeaning jobs), si riflette anche nell'ambiente urbano. Una polarizzazione spaziale che denota, dunque, processi di segregazione ed esclusione sociale.

Il tema della concentrazione è probabilmente il più dibattuto nelle ricerche che si sono occupate dell'intersezione tra aspetti sociali e urbani del fenomeno migratorio, e in particolare dei processi di inclusione (o esclusione) spaziale degli immigrati. Il termine è utilizzato per descrivere fenomeni diversi: la concentrazione di stranieri in quartieri "in crisi", in grandi città o in alcune regioni; specifiche forme di insediamento in aree etnicamente connotate; l'alto numero (per valore assoluto o incidenza) di stranieri in una certa area.

Negli ultimi venti anni, però, numerosi autori hanno evidenziato la scarsa corrispondenza tra gli effettivi processi di insediamento degli immigrati in Italia e le forme urbane usate nel dibattito internazionale sulla concentrazione e sui rischi di segregazione territoriale. (Crosta, Mariotto, Tosi, 2000). Le forme urbane tipicamente studiate dalla letteratura nordamericana - dalla *global city* al ghetto - mal si adattano, infatti, al caso europeo e italiano, soprattutto considerando le forti differenze nelle strutture socio-spaziali delle città del vecchio e nuovo continente e le diversità del fenomeno migratorio in sé (Maloutas, 2004). La "convergenza" transoceanica delle immagini che descrivono gli spazi della segregazione e della marginalità urbana, appare dunque uno strumento puramente retorico, finalizzato ad alimentare una "stigmatizzazione territoriale" (Wacquant, 2008).

Guardando in particolare al caso delle città dell'Europa Meridionale, e dunque dell'Italia, è stato evidenziato quanto i modelli insediativi della popolazione straniera seguano logiche talvolta contrarie a quelle che siamo abituati a considerare - la (auto)segregazione, la formazione di quartieri etnici, la concentrazione in grandi città - e siano invece spesso caratterizzati da processi di de-segregazione e sub-urbanizzazione (Arbaci, Malheiros, 2010). I fenomeni di marginalizzazione abitativa ed esclusione sociale in Italia, più che dalla concentrazione in specifiche aree, sembrano dipendere dai sistemi di welfare, dalla frammentazione dei tessuti urbani e dalla varietà di etnie di provenienza (Fioretti, 2011)

Il pregiudizio che la concentrazione causi automaticamente esiti negativi ha generato forme di discriminazione anche nella costruzione di politiche urbane, spesso sotto forma di ordinanze che si rifanno a una idea di sicurezza urbana (Ambrosini, 2012). Alcuni autori evidenziano invece la debolezza, in particolare nel contesto europeo, di una relazione diretta tra segregazione spaziale ed esclusione sociale (Musterd, Ostendorf, 2005). È utile infine porre l'accento sul fatto che la concentrazione etnica si verifica molto raramente in Italia e che, anche di fronte a un'alta percentuale di immigrati, sono pochi i casi in cui la struttura urbana e sociale giustificherebbe un'etichetta fortemente negativa come quella di ghetto (Briata, 2014).

Città e quartieri

A cavallo degli anni Dieci del Duemila – prima dell’esplosione della cosiddetta crisi dei rifugiati ma comunque in una fase di forti migrazioni – si è sviluppato anche in Italia un filone di ricerca sulle migrazioni come fenomeni urbani, guardando in particolare alle città e ai quartieri.

Ovviamente vi è una lunga tradizione di studi americani, sul rapporto tra migrazioni e territorio, che ha indirizzato l’attenzione prevalentemente sulle città. Oltre a essere il luogo in cui storicamente si concentra la maggior parte della popolazione straniera (per le maggiori opportunità lavorative e per la presenza di reti etniche, nazionali, familiari ecc.), la città è infatti il livello fondamentale per l’elaborazione di politiche locali di integrazione (Caponio, Borkert, 2014) e per l’analisi dei processi insediativi; è la forma sociale, spaziale ed economica che meglio permette di comprendere la complessità dei fenomeni migratori; è il luogo per antonomasia della convivenza con l’alterità e dove si ha la massima espressione della società delle differenze (Young, 1996). Influenzata dalla letteratura internazionale e dai numerosi approfondimenti su grandi metropoli come Londra, New York, Tokyo (Sassen, 1991), la ricerca in Italia si è dunque occupata quasi esclusivamente delle principali aree metropolitane come Roma, Milano, Bologna e Napoli (Caponio, 2006) ma anche Brescia, Torino, Genova, Padova, Prato, ecc.

Tali studi hanno rivolto l’attenzione prevalentemente ad alcuni quartieri, microcosmi compatti che permettono un maggiore approfondimento e una discesa di scala rispetto agli studi sulle città (Granata, 2001). A proposito di una ricerca condotta su alcuni quartieri di Torino, Milano e Genova, Pastore e Ponzio (2012) evidenziano come l’orizzonte privilegiato di una “territorializzazione” del concetto di integrazione debba essere il contesto urbano, considerando il quartiere “una variabile cruciale nel plasmare le interazioni tra vecchi e nuovi abitanti”.

Negli studi su quartieri e migrazioni, numerose sono le tematiche affrontate. Il risultato è un insieme di ricerche che, per quanto frammentato, restituisce un quadro interessante della situazione italiana e che evidenzia quanto scritto nel paragrafo precedente, vale a dire l’utilità di guardare le migrazioni come chiave di lettura delle trasformazioni spaziali e sociali in atto nei territori e nella società contemporanea. Tutte le ricerche hanno, infatti, affrontato inevitabilmente temi che hanno una loro rilevanza indipendente dalla presenza degli stranieri.

Alcuni autori hanno evidenziato la crucialità del passato, della storia dei quartieri e delle trasformazioni socio-territoriali, nell’influenzare i processi di inclusione (o esclusione) degli immigrati (Agustoni, 2015; Ponzio, 2012); alcuni si sono invece soffermati sulle scelte localizzative degli stranieri, tra centri storici, quartieri di corona e ambiti prossimi alle stazioni ferroviarie (Bartolini, 2012; Mantovan, Ostanel, 2015); altri hanno messo al centro della ricerca la questione casa e la carriera abitativa (Cordini, 2015; Tosi, 2004; Marconi, Marzadro, 2015);

altri ancora le politiche urbane e il ruolo dello spazio pubblico (Albanese e Fioretti, 2016; Semprebon, 2014; Fioretti, 2013).

Città e quartieri hanno dunque monopolizzato la ricerca sui luoghi dell'immigrazione. Certo la presenza straniera è più consistente nei grandi centri rispetto ai piccoli comuni, alle aree suburbane e rurali. Seppure la concentrazione nelle città rappresenta la tendenza più comune, tuttavia, negli ultimi anni, stiamo assistendo a una parziale ridefinizione dei fenomeni territoriali connessi ai processi migratori. Alcuni studi recenti hanno, infatti, evidenziato la necessità di guardare anche a quei territori minori e marginali, aree suburbane e rurali, che si trovano oggi a confrontarsi con il transito, l'accoglienza e l'inclusione dei migranti.

Diffusione. Nuove tendenze e politiche di territorializzazione dei migranti

In questo ultimo paragrafo intendo approfondire una “nuova” tendenza di territorializzazione dei migranti. Un fenomeno che coinvolge in misura crescente territori altri rispetto ai grandi centri urbani e che si definisce per cause e caratteristiche differenti: specificità del modello d'immigrazione italiano e recenti flussi, assetto territoriale nazionale, esplicite politiche di redistribuzione, ecc. L'obiettivo è sottolineare la rilevanza del fenomeno di diffusione e distribuzione territoriale dei migranti come tema di ricerca. È la lettura di queste nuove tendenze e politiche che mi ha infatti condotto verso la decisione di studiare le politiche di accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo in comuni minori.

Se è vero che da quasi venti anni la letteratura sul rapporto tra migrazione e territorio ha affermato l'esistenza di un processo differente rispetto alla concentrazione nelle città, solo in tempi recenti alcune ricerche si sono effettivamente dedicate allo studio di quelle località minori diventate protagoniste dell'inclusione degli stranieri e dell'accoglienza dei rifugiati. Proverò dunque a descrivere il fenomeno di diffusione, inteso come coinvolgimento di una moltitudine di comuni su tutto il territorio italiano, attraverso alcuni aspetti emergenti. Il primo riguarda prevalentemente la stanzialità nei piccoli comuni coinvolti dal processo di suburbanizzazione e ruralizzazione dei percorsi insediativi degli stranieri; il secondo punta l'attenzione sul transito dei migranti e sull'impatto della loro sosta in località minori e marginali; il terzo evidenzia come il processo di distribuzione e diffusione territoriale sia, nel caso dell'accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo, un esito intenzionale di politiche europee e nazionali.

Comuni minori scelti dagli immigrati

Se è vero che la presenza degli immigrati è ormai strutturale di ogni città, è sempre più evidente il crescente coinvolgimento dei piccoli comuni di aree suburbane e rurali, come è stato dimostrato dalla ricerca PRIN “Piccoli Comuni e Coesione Sociale. Politiche e pratiche urbane per l’inclusione sociale e spaziale degli immigrati” (Balbo, 2015).

È in comuni di dimensioni ridotte, sotto i 20.000 abitanti, che si registrano infatti le incidenze maggiori di stranieri residenti (Mattioli, Morettini, Zagaglia, 2015). Questa nuova geografia localizzativa dei migranti segue, in parte, un processo di suburbanizzazione che porta una fetta della popolazione verso i comuni metropolitani minori (Albanese, 2016), in parte un processo di ruralizzazione che vede l’inserimento di molti stranieri nelle “aree fragili” (Osti, Ventura, 2012).

I motivi che spingono più del 50% degli stranieri a vivere in comuni con meno di 30.000 abitanti, sono in parte legati alla specificità dell’assetto sociale, economico e territoriale italiano: una struttura urbana e territoriale composta da un grande numero di comuni di varie dimensioni, un sistema economico diffuso della piccola e media impresa, un maggiore accesso al mercato immobiliare e ad alcuni settori lavorativi man mano che ci si allontana dalle grandi città (Fioretti, 2016; Marconi, 2016; Cristaldi, 2013) Si veda ad esempio il caso emblematico di Roma e del Lazio, dove si verifica una migrazione centrifuga di tutta la popolazione, straniera e non, verso i comuni di prima e seconda cintura (Cremaschi, 2010).

La diffusione territoriale è da attribuirsi anche alle caratteristiche della presenza immigrata e al modello di inclusione che contraddistingue il caso italiano da quello di altri paesi dell’Europa con una storia di immigrazione molto più lunga (Pugliese, 2002). L’Italia è infatti caratterizzata da una grande varietà di nazionalità di provenienza e dunque da una scarsa presenza di grandi comunità etniche coese. Tale varietà si riflette nella territorializzazione dei percorsi insediativi e porta a una frammentazione e diversificazione delle scelte localizzative degli immigrati e a una maggiore diffusione su tutto il territorio. Una *super-diversity* (Vertovec, 2007) che riguarda dunque molti aspetti: le origini, la condizione sociale, le scelte abitative, i territori ecc.

Piccole località lungo le rotte

Un secondo aspetto delle nuove forme di territorializzazione dei migranti riguarda il transito: un fenomeno che coinvolge i territori in maniera diffusa, tocca aree marginali situate lungo le rotte migratorie e obbliga alcune località minori a mettersi in gioco.

A cavallo tra il 2014 e il 2015, con l’avvio della cosiddetta crisi europea dei rifugiati, l’Europa ha assistito a una crescita consistente dei flussi migratori e un moltiplicarsi sia delle rotte seguite dai migranti nel tentativo di accedere alla “Fortezza Europa”, sia delle rotte interne usate per raggiungere i paesi del nord. Le regioni e le aree urbane fanno dunque parte di una rete

di mobilità migratoria e rappresentano, per periodi più o meno limitati e stabili, delle specifiche tappe lungo le rotte. Prendendo in prestito la distinzione tra *villes-frontières*, *villes-carrefours*, *villes-refuges* proposta dal programma di ricerca Babels (Agier, 2016) i territori coinvolti possono dunque essere distinti, a seconda del loro ruolo nell'accoglienza del transito, in: "nodi", luoghi che intercettano il transito; "rifugi", città e regioni che rappresentano il punto di arrivo desiderato (o obbligato) per i richiedenti asilo, "soglie", quei territori che si trovano a ridosso delle frontiere interne (tra Stati Membri) e esterne, comprese le aree di approdo lunghe le coste. Con riferimento alle tipologie regionali e urbane definite da ESPON (Böhme et al., 2009)¹⁸, si può notare come i nodi, e solo in parte anche i rifugi, corrispondano ad alcune *urban/metropolitan areas*, mentre le soglie si trovano in aree geograficamente marginali, nelle *cross-border regions* e nelle *coastal regions*.

Le porte d'accesso all'Europa sono dunque località marginali come Lampedusa o Lesbo; ma, anche lungo le frontiere interne, le rotte migratorie hanno un impatto su località periferiche come Ventimiglia, Bardonecchia, il Brennero e Calais. Sono perlopiù località piccole chiamate ad affrontare a scala locale, non senza difficoltà, il fenomeno globale della crisi dei rifugiati. In queste realtà minori, le complessità legate all'accoglienza (istituzionale e non) innescano conflitti, mettono talvolta in crisi l'erogazione di servizi socio-sanitari e incidono in maniera trasversale sulla struttura territoriale (Cremaschi, 2017).

Distribuzione e diffusione dell'accoglienza

I due aspetti sopra descritti, danno conto di fenomeni complessi che - per quanto fortemente influenzati da politiche locali, nazionali ed europee - sono strettamente connessi al progetto migratorio delle singole persone. Si potrebbe dire che i territori coinvolti in queste due prime categorie sono "scelti" (se di scelta si può parlare quando si decide di migrare) dalle persone.

L'ultimo aspetto che propongo riguarda invece quei territori scelti da politiche nazionali ed europee finalizzate, in forme differenti ma secondo un principio comune, a una redistribuzione dei migranti sul territorio.

Si veda ad esempio il programma di *relocation*, concepito nell'ambito dell'Agenda Europea sulla Migrazione del 2015, che prevedeva la ricollocazione di 160 mila richiedenti asilo in altri Paesi Membri rispetto a quelli di primo arrivo (Italia, Grecia e Ungheria), isolati dal sistema Dublino nel rispondere alla crisi umanitaria del Mediterraneo e nel gestire l'accoglienza dei richiedenti asilo. Anche a scala nazionale, alcuni paesi, come la Francia e la Germania, hanno

¹⁸ (1) Urban/metropolitan regions, (2) Rural regions, (3) Sparsely populated regions, (4) Regions in industrial transition, (5) Cross-border regions, (6) Mountainous regions, (7) Islands, (8) Coastal regions.

impostato i propri sistemi di accoglienza secondo una logica di redistribuzione territoriale dei richiedenti asilo¹⁹.

Il sistema di accoglienza italiano ha, tra le sue principali linee guida, proprio “l’accoglienza diffusa”. La diffusione territoriale è finalizzata a evitare la concentrazione di immigrati, sia in specifiche regioni del Sud Italia particolarmente toccate dai flussi migratori, sia nelle grandi città dove eventualmente l’accoglienza può finire per sovrapporsi a contesti di disagio preesistenti (SPRAR, 2016). Il coinvolgimento di realtà minori diffuse su tutto il territorio italiano ha mostrato spesso i suoi lati positivi, soprattutto nel caso dei tanti piccoli comuni che hanno aderito volontariamente alla rete SPRAR. In contesti in cui i numeri sono contenuti e c’è uno stretto legame tra amministrazioni e popolazione, la gestione dell’accoglienza sembra infatti meno problematica. La presenza di nuovi abitanti potrebbe addirittura innescare processi virtuosi sia in termini di ripopolamento di quei piccoli centri che vivono una fase di abbandono, sia in termini di rivitalizzazione sociale, soprattutto grazie al ruolo delle associazioni e delle comunità locali. Di contro, potrebbe risultare controproducente l’attivazione di progetti di accoglienza in contesti territoriali in cui preesiste una carenza in termini di servizi pubblici, senza prevedere parallelamente delle opportune politiche di potenziamento del welfare locale.

Gli aspetti qui descritti sono accomunati da un forte elemento geografico e spaziale. Che sia per un dichiarato obiettivo di politiche di distribuzione o l’esito di un fenomeno sociale, il territorio diviene comunque uno strumento di governo (de Leonardis, 2008). La diffusione dei migranti rimodella i territori e chiede alle realtà minori di mettere in gioco attori e risorse locali per rispondere a un bisogno di accoglienza e inclusione.

Si aprono dunque nuove sfide: sia nella ricerca, dove scarseggia una riflessione teorica sui fenomeni in atto, mancano i termini per descriverli e gli studi sull’impatto delle migrazioni in contesti minori; sia nella costruzione di politiche capaci di intercettare e accompagnare la territorializzazione dei migranti, soprattutto in quei territori più periferici e fragili che volontariamente o forzatamente affrontano l’inclusione degli stranieri residenti e l’accoglienza dei nuovi arrivati.

¹⁹ In Germania il sistema di quote EASY (Initial Distribution of Asylum Seekers), sulla base del “*Königstein Key*”, determina una giusta percentuale di richiedenti asilo per ogni stato federato. In Francia la distribuzione per ogni regione avviene attraverso lo SRADA (Schéma régional d’accueil des demandeurs d’asile).

Questo capitolo ha, dunque, il ruolo di collocare il mio lavoro di tesi in un piccolo vuoto di ricerca relativo alla territorialità delle politiche di accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo.

Il territorio dell'accoglienza è oggi oggetto di alcuni interessanti ricerche: alcuni hanno guardato i territori di soglia, in particolare Lampedusa (Cremaschi, 2017; Bassi, 2015); alcuni i grandi centri CARA e gli accampamenti del Sud Italia (Dines, Rigo, 2014); altri i casi eccezionali di buona accoglienza, tra i quali spicca ovviamente Riace (Pezzoni, 2016); altri ancora gli spazi e gli attori dell'accoglienza formale e informale nelle città (Spinelli, 2017; Artero, 2018). Sembra però scarseggiare la ricerca sull'accoglienza ordinaria fuori dalle grandi città. Per quanto vi siano alcuni approfondimenti sull'accoglienza in comuni montani e in generale nelle aree interne, ho rilevato però una minore attenzione alle realtà metropolitane e suburbane. Mentre scrivo è in corso un interessante progetto FAMI CapaCityMetro-Italia che ha tra gli obiettivi quello di mappare l'offerta di servizi di inclusione nei territori metropolitani di 5 Città Metropolitane, tra le quali Milano. Questo progetto prende avvio da un precedente FAMI "CapaCityMetro"²⁰ che aveva come contesto territoriale di riferimento la Città Metropolitana di Venezia. Alcuni importanti spunti per la mia ricerca li devo alle occasioni di confronto con i ricercatori che hanno lavorato a questo progetto.

²⁰ Il progetto "CapaCityMetro: rete di (form)azione per l'inclusione attiva dei migranti nella Città Metropolitana di Venezia" è finanziato dal FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione) 2014-2020. Capofila del progetto è la Cattedra Unesco SSIIM sull'Inclusione Sociale e Spaziale dei Migranti Internazionali – politiche e pratiche urbane, dell'Università Iuav di Venezia. <http://www.unescochair-iuav.it/capacitymetro/>

Capitolo 3 | Nota metodologica

Come anticipato nell'introduzione generale, l'oggetto del lavoro di ricerca qui presentato è il territorio dell'accoglienza SPRAR nei comuni metropolitani milanesi. Occorre sottolineare innanzitutto che non si tratta di un'indagine di punto, di caso, bensì di struttura complessiva. Gli oggetti esaminati più in profondità, i progetti di accoglienza SPRAR, che per brevità saranno talvolta chiamati casi pur non essendo dei singoli casi di studio, sono dunque utilizzati per proporre generalizzazioni sugli aspetti territoriali delle politiche di accoglienza nel passaggio dal nazionale al locale.

Seguendo un percorso logico di andata e ritorno dal macro al micro, si è innanzitutto osservato la politica nazionale, nella sua struttura e nelle indicazioni che essa offre alle politiche locali. In seguito è stato indagato in maniera approfondita in che modo l'impulso dato dall'alto attraverso il sistema SPRAR è recepito, implementato e gestito nei singoli progetti di accoglienza nei comuni, ciò che costituisce il nocciolo della ricerca empirica. Il tentativo successivo è stato di usare le evidenze di livello micro per riportare la questione a livello macro. L'utilizzo di tale approccio ha dunque permesso di ritornare a un livello di generalizzazione nel quale le evidenze emerse sono usate per segnalare criticità e opportunità ed eventualmente fornire indicazioni al servizio di un'auspicata ridefinizione delle politiche nazionali.

Costruzione degli obiettivi

Nella fase di disegno della ricerca sono stati formulati gli interrogativi e gli obiettivi che hanno guidato la ricerca sul campo.

Le ipotesi che hanno portato alla formulazione degli obiettivi sono il frutto della lettura del contesto di crisi del sistema di accoglienza proposta nel primo capitolo e dell'analisi della letteratura riportata nel secondo capitolo.

Assunto dunque che la crisi dei rifugiati è una crisi delle politiche di accoglienza, che le migrazioni coinvolgono sempre più realtà territoriali periferiche e fragili e che il sistema SPRAR chiede ai territori di mettere in gioco attori e risorse locali per rispondere al problema globale dell'accoglienza, il contributo di questa tesi è quello di metter in luce i meccanismi reali che si innescano nel passaggio da una politica nazionale alla sua implementazione locale in comuni altri rispetto alle medie e grandi città.

Mentre l'obiettivo generale era dunque quello di studiare la territorializzazione della politica di accoglienza SPRAR, comprenderne i meccanismi nel passaggio dal nazionale al locale e mettere in discussione (in maniera propositiva) l'accoglienza diffusa, gli obiettivi più specifici enunciati in maniera più dettagliata nell'introduzione, erano invece:

- mappare l'accoglienza SPRAR nei comuni metropolitani;
- analizzare gli aspetti decisionali dell'adesione alla rete da parte delle amministrazioni locali;
- mostrare i rischi del principio di integrazione delle politiche sociali in contesti di impoverimento del welfare;
- confermare l'ipotesi che la territorializzazione delle politiche in termini di decentramento, e dunque coinvolgimento di attori locali pubblici e privati, può rappresentare una ricchezza e un'opportunità di accoglienza positiva.

Nella fase di disegno della ricerca è stata dunque definita l'unità d'indagine.

Definizione dell'unità d'indagine

Si è scelto come unità d'indagine quella dei progetti di accoglienza SPRAR nei comuni della Città Metropolitana di Milano (esclusa Milano) attivi tra il 2014 e il 2018. Stabilire il grado di rappresentatività di un campione è sempre un'impresa complicata, giacché per considerarlo tale con certezza, si dovrebbe confrontare il campione con tutto l'universo, in questo caso, dell'accoglienza SPRAR nei comuni italiani. In genere si ricorre, dunque, a una rilevazione parziale – e così è per questa ricerca - proprio perché l'intero è difficilmente esplorabile in profondità.

Sicuramente l'unità d'indagine "progetti SPRAR nei comuni metropolitani" rispetto all'universo "progetti SPRAR nei comuni italiani" non può essere presa come campione statisticamente rappresentativo. Si potrebbe però considerarla parzialmente rappresentativa rispetto all'universo "progetti SPRAR nei comuni metropolitani" o a quello dei "progetti SPRAR nei comuni altri rispetto alle grandi città". Pur tenendo conto dunque degli aspetti peculiari/specifici dei casi analizzati, si ipotizza comunque che sia possibile estrapolare alcune generalizzazioni dal campione di analisi per affrontare la questione accoglienza nella suo insieme.

Sono stati dunque "censiti" i progetti SPRAR registrati negli anni compresi tra il 2014 e il 2018. Pur avendo scelto il 2014 in quanto data di riferimento usata comunemente per definire l'inizio della cosiddetta crisi europea dei rifugiati, sono stati comunque tenuti in considerazione alcuni elementi relativi agli anni precedenti, anche alla luce del fatto che l'istituzione dello SPRAR risale al 2002. La scelta del 2018 è stata parzialmente strumentale e pratica, giacché le interviste sono state svolte tra il 2018 e il 2019. Al momento in cui scrivo appare comunque una datazione fortemente rappresentativa: in parte perché il 2018 è l'anno in cui il numero di arrivi in Italia è drasticamente calato, e per quanto sarebbe miope leggere questo dato come sintomo di una risoluzione della questione migranti, è però sicuramente l'anno in cui tutto il sistema di accoglienza italiano è entrato nel mirino delle politiche apertamente anti-migranti dell'allora neoministro dell'Interno Salvini. Politiche che, come è noto, hanno prodotto gravi conseguenze quali l'abolizione della protezione umanitaria e il forte ridimensionamento dello SPRAR che alla fine del 2018 viene trasformato in SIPROIMI. Il 2018 si è dunque rivelato essere l'ultimo anno dello SPRAR- Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati.

Sul totale dei 19 progetti territoriali censiti (36 comuni coinvolti), quattro sono stati esclusi dall'analisi in profondità: uno in quanto non più attivo al momento della ricerca sul campo e per la difficoltà nell'entrare in contatto con gli enti che ne avevano avuto la titolarità e l'incarico di gestione; tre invece poiché non erano ancora effettivamente attivi al momento delle interviste.

Dai 36 comuni ufficialmente coinvolti sono stati dunque sottratti i quattro dei suddetti progetti, ma anche quei comuni, otto, che sono risultati essere solo nominalmente coinvolti in quanto parte di aggregazioni comunali aderenti allo SPRAR ma allo stato dei fatti non ospitano alcuna struttura di accoglienza SPRAR.

L'unità di indagine si compone dunque di 15 progetti SPRAR che insistono sul territorio di 24 comuni.

Rilevazione delle informazioni

In seguito all'individuazione dell'unità di indagine, sono stati dunque definiti i modi di osservazione e di rilevazione delle informazioni. Due sono stati gli strumenti principali utilizzati nella ricerca empirica.

Innanzitutto è stata portata avanti, sia in una fase preliminare, sia durante i vari passi della ricerca, un'analisi documentaria della consistente ed eterogenea mole di documenti che sono stati utilizzati come base informativa. Le principali fonti documentali sono state:

- Report di enti ufficiali. Ampio utilizzo è stato fatto, com'è ovvio, del "Rapporto annuale SPRAR" redatto dal servizio centrale SPRAR, di cui sono state considerate le versioni pubblicate dal 2007 al 2018; per aspetti più generali si è invece fatto riferimento a report tematici nazionali quali il "Rapporto sulla protezione internazionale in Italia" pubblicato annualmente da ANCI, Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes e UNHCR, o il "Dossier statistico immigrazione" pubblicato annualmente del Centro Studi e Ricerche Idos, di cui sono state osservate le versioni dal 2014 al 2018;

- Report di enti indipendenti. Trai tanti, i più utili sono stati i due rapporti pubblicati dall'associazione milanese Naga "(Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano" del 2016 e "(Stra)ordinaria accoglienza. Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia" del 2017.

- Documenti ufficiali prodotti dagli enti coinvolti che circolano e sono pubblici nei canali ufficiali, prevalentemente nel web. Tra questi i più rilevanti sono: i siti ufficiali delle amministrazioni comunali, in particolare per le delibere e gli atti riguardanti l'adesione alla rete SPRAR e per i bandi per l'individuazione dei soggetti attuatori; i siti ufficiali degli enti gestori dei progetti SPRAR; l'area dedicata alla Prefettura- Ufficio territoriali del governo di Milano all'interno del sito del Ministero dell'Interno.

- Fonti statistiche ufficiali, sia per definire le caratteristiche sociografiche del contesto, sia per i dati nazionali sull'accoglienza. Per il primo si è fatto riferimento prevalentemente ai dati Istat e ad altri OpenData ufficiali (Città Metropolitana di Milano, Regione Lombardia) per il secondo, oltre ai dati prodotti dallo stesso sistema SPRAR sono stati considerati i dati e le statistiche prodotte dal Ministero dell'Interno, in particolare il Cruscotto statistico giornaliero sul fenomeno degli sbarchi e l'accoglienza dei migranti nelle differenti strutture, curato dal dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione.

Il secondo, fondamentale, strumento di osservazione è stato la raccolta di interviste ai *policy maker*. Con l'interesse rivolto all'implementazione locale della politica, si è scelto di mantenere un punto di vista mesoscopico, non coinvolgendo né gli attori di livello superiore né quelli della *street-level bureaucracy*, né i beneficiari di accoglienza. Per ogni progetto sono stati individuati

gli attori chiave della gestione dei progetti a scale locale, dunque gli enti titolari (amministrazioni comunali o Aziende Speciali Consortili) e gli enti gestori (enti del terzo settore e del privato sociale).

Nel caso delle amministrazioni comunali si è mirato a intervistare l'attore politico più competente sul tema: il sindaco, il vicesindaco o l'assessore ai servizi sociali e/o alle politiche per l'immigrazione. Presso gli enti titolari sono state compiute undici interviste semi-strutturate. In particolare sono stati intervistati cinque sindaci, nove assessori (di cui tre vicesindaci), tre responsabili dei servizi sociali, una responsabile di Azienda Speciale.

Presso gli enti gestori sono stati invece intervistati i responsabili, generali o dei singoli progetti (in particolare nel caso di cooperative attive su differenti ambiti di intervento). Sono state dunque svolte sette interviste, coprendo così la totalità dei progetti giacché quattro di questi sette si occupano in realtà di più progetti su differenti comuni.

Gli intervistati sono sia "oggetti della ricerca", e in quanto tali portatori di pareri, opinioni e affermazioni soggettive, sia "testimoni qualificati" delle politiche e dunque utili ai fini della ricerca per raccogliere informazioni tecniche e di dettaglio sull'implementazione e la gestione locale dei progetti SPRAR.

La traccia di intervista era composta da una lista di domande aperte, organizzate per macrotemi. Nel corso delle interviste è stato lasciato agli intervistati ampio margine di digressione, decidendo di formulare domande strutturate solo qualora alcuni argomenti non fossero emersi spontaneamente.

Analisi e interpretazione dei risultati

Le informazioni raccolte nella ricerca sul campo sono state analizzate in maniera poco formalizzata, non altamente codificata. Per organizzare i dati sono state dunque costruite delle categorie analitico-interpretative che permettessero innanzitutto di esplorare i vari progetti SPRAR attraverso una lettura verticale che permettesse l'intercettazione di criticità, opportunità e altri aspetti rilevanti e/o ricorrenti. Le categorie, illustrate più dettagliatamente nel quarto capitolo, sono le seguenti:

- Contesto socio-territoriale (caratteristiche dei comuni che accolgono progetti SPRAR)
- Contesto decisionale (chi, quando e perché ha deciso di aderire alla rete SPRAR)
- Gestione e materialità (l'implementazione dei progetti SPRAR)
- L'accoglienza straordinaria (CAS nei comuni metropolitani)

Per ogni progetto sono state costruite delle schede riassuntive, basate sui dati raccolti tramite le fonti documentali e tramite interviste. Queste ultime sono state inoltre trascritte e analizzate, anche al fine di estrapolare e riportare alcuni passaggi significativi.

Le evidenze emerse attraverso tali analisi costituiscono la base empirica per l'interpretazione e la discussione dei risultati riportata nel quinto, sesto e settimo capitolo. Nella fase interpretativa sono stati osservati i progetti attraverso una lettura tematica e trasversale con riferimento agli obiettivi definiti nella fase di disegno della ricerca.

L'interpretazione si è avvalsa innanzitutto degli strumenti di un'analisi delle decisioni di policy, tenendo a mente alcune domande classiche: Quali sono gli attori in gioco? Quali e di che tipo le risorse a disposizione, gli obiettivi, la posta in gioco? Quali stili di governo sono stati messi in campo? Applicando tale apparato teorico alle evidenze emerse nell'analisi documentale e nelle interviste è stata dunque costruita un'interpretazione della decisione dei sindaci di aderire alla rete SPRAR, raggiungendo così uno degli obiettivi prefissi e rispondendo ad una delle domande di ricerca.

Sfruttando da un lato gli strumenti dell'analisi delle politiche e dall'altro l'apparato teorico relativo agli studi sulla governance, sull'integrazione e la territorializzazione delle politiche sociali, sono stati osservati gli attori, le azioni, le logiche di gestione dei progetti di accoglienza assumendo una prospettiva multilivello (sui vari livelli di governo) e multi attoriale (che tiene conto della compartecipazione di differenti attori, sia pubblici che privati). Attraverso l'esposizione di alcuni esempi rilevanti o rappresentativi di meccanismi ricorrenti, sono state catalogate e interpretate innanzitutto le criticità, evidenziando come queste siano espressione di una problematica generale che riguarda l'integrazione delle politiche sociali in contesti di fragilità del welfare. In secondo luogo, ricorrendo nuovamente alla testimonianza di alcuni esempi, sono state invece mostrate le opportunità connesse alla territorializzazione delle politiche intesa sia in una prospettiva di governance come decentramento e delega agli enti locali, sia in una prospettiva di immersione delle politiche nei contesti locali e di utilizzo del territorio come strumento e portatore di risorse

SECONDA PARTE

Capitolo 4| Il territorio dell'accoglienza metropolitana (SPRAR)

4.1. Inquadramento dell'accoglienza metropolitana

In questo capitolo descriverò il territorio dell'accoglienza nei comuni della città metropolitana milanese, esclusa Milano.²¹

Nonostante Milano sia, infatti, certamente una città speciale nel panorama italiano, una città competitiva, europea e accogliente, negli ultimi anni sembra accentuarsi un “divorzio” del centro cittadino - attrattivo per turisti e investitori - dal suo territorio metropolitano e regionale, soprattutto per quanto riguarda le aree più critiche e/o periferiche (Pasqui, 2018).

Tale divorzio si può leggere in maniera evidente anche nelle politiche e pratiche di accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo. Le criticità e le opportunità dell'accoglienza, riportate nei capitoli che seguiranno, sono infatti ancorate alle specificità dei contesti territoriali metropolitani, più o meno fragili, più o meno connessi a Milano, con diversi livelli di efficienza nei servizi pubblici e con sindaci più o meno intraprendenti. Appare dunque di interesse distogliere per un attimo lo sguardo dalla sola Milano, in favore dei tanti comuni che costituiscono la Città Metropolitana e, in particolare, di quelli più accoglienti.

Sono dunque qui approfonditi i progetti di accoglienza SPRAR attivi tra il 2014 e il 2018.

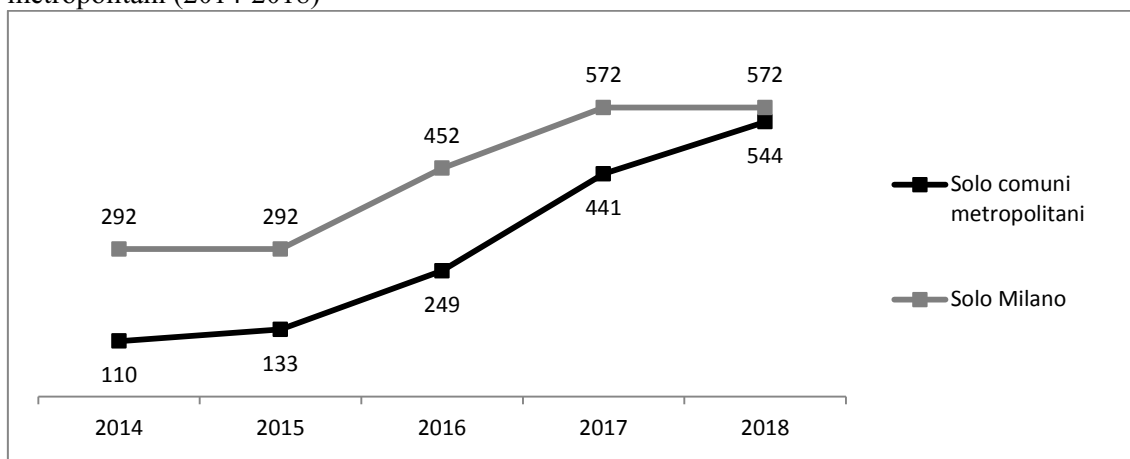
Come ho evidenziato nel primo capitolo, in questi ultimi anni la Regione Lombardia spicca a scala nazionale per i numeri di accolti nelle diverse strutture, prima regione per posti totali, prima per posti in accoglienza straordinaria e oscillante tra il quinto e il settimo per quanto riguarda gli SPRAR. La Città Metropolitana di Milano ha, ovviamente, un ruolo preponderante nella regione: nel 2018, dei 2.441 posti in accoglienza SPRAR in Lombardia, poco meno della metà, 1.116, sono nella ex provincia, di cui 544 sono assorbiti dai progetti di accoglienza dei comuni metropolitani.

²¹ Da qui in poi definiti solo come “comuni metropolitani”

Per quanto tali numeri non sembrano dare rilevanza al fenomeno dell'accoglienza SPRAR nell'area milanese, è utile sottolineare innanzitutto che nelle regioni del Sud Italia, proprio per la loro posizione di primo arrivo per i migranti, molti comuni hanno aderito alla rete SPRAR, attiva dal 2002, già negli anni precedenti alla crisi del 2014. È però l'incremento avvenuto durante la crisi che mostra la rilevanza dei comuni metropolitani milanesi, soprattutto se paragonato all'andamento nazionale e a quello del comune di Milano.

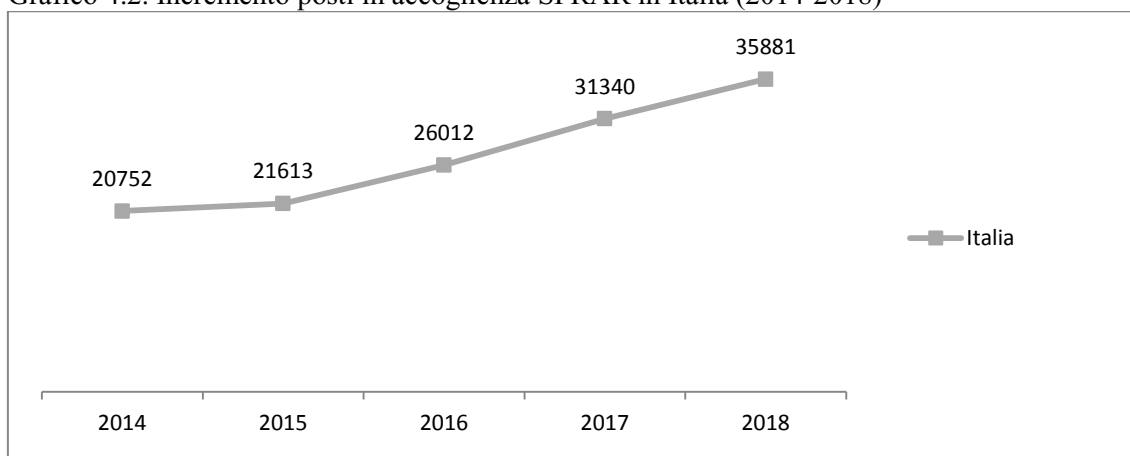
Come mostra il grafico 4.1, tra il 2014 e il 2018 i posti in accoglienza SPRAR nei soli comuni metropolitani sono passati da 110 a 544, con un incremento di quasi il 400%, contro il 96% nel comune di Milano e il 73% a scala nazionale (grafico 4.2).

Grafico 4.1. Incremento posti in accoglienza SPRAR nel Comune di Milano e nei comuni metropolitani (2014-2018)



Elaborazione su dati Servizio Centrale SPRAR

Grafico 4.2. Incremento posti in accoglienza SPRAR in Italia (2014-2018)

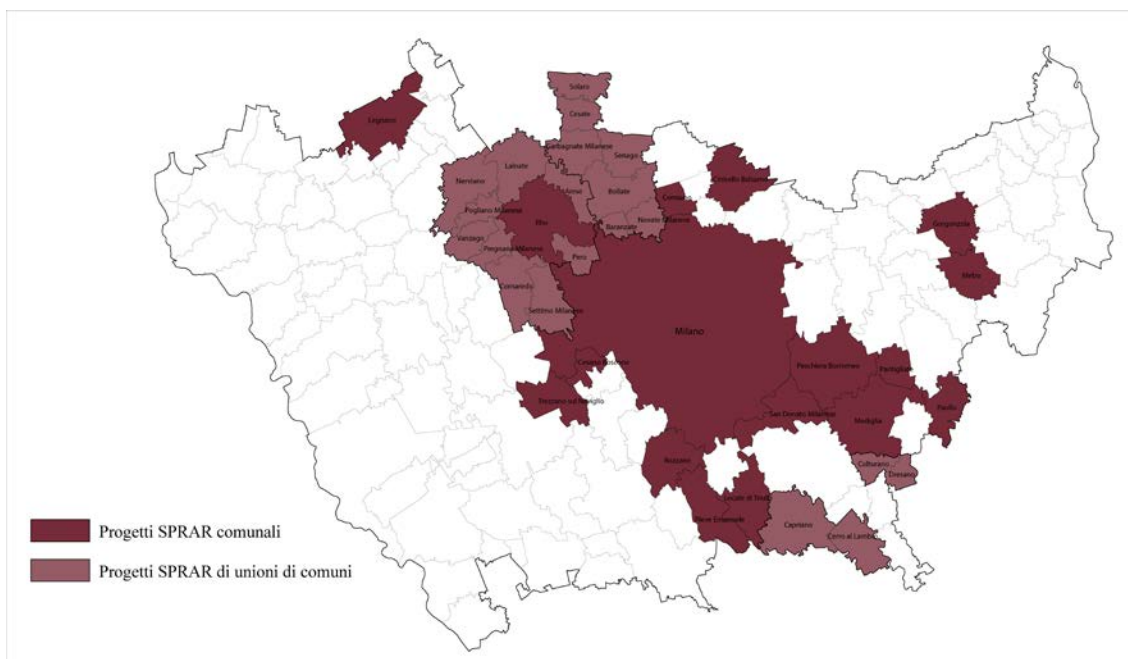


Elaborazione su dati Servizio Centrale SPRAR

Secondo i dati ufficiali del Servizio Centrale dello SPRAR, nel 2018 erano presenti 19 progetti territoriali nell'area metropolitana milanese (erano 4 nel 2014). In particolare, dei 132

comuni che compongono la Città Metropolitana di Milano (esclusa Milano), 16 amministrazioni comunali erano registrate come enti titolari e altri 20 comuni risultavano coinvolti in progetti territoriali. La mappa dell'accoglienza metropolitana milanese nel 2018 sarebbe dunque quella riportata in figura 4.1.

Figura 4.1. Progetti SPRAR nella Città Metropolitana di Milano (tra il 2014 e il 2018)



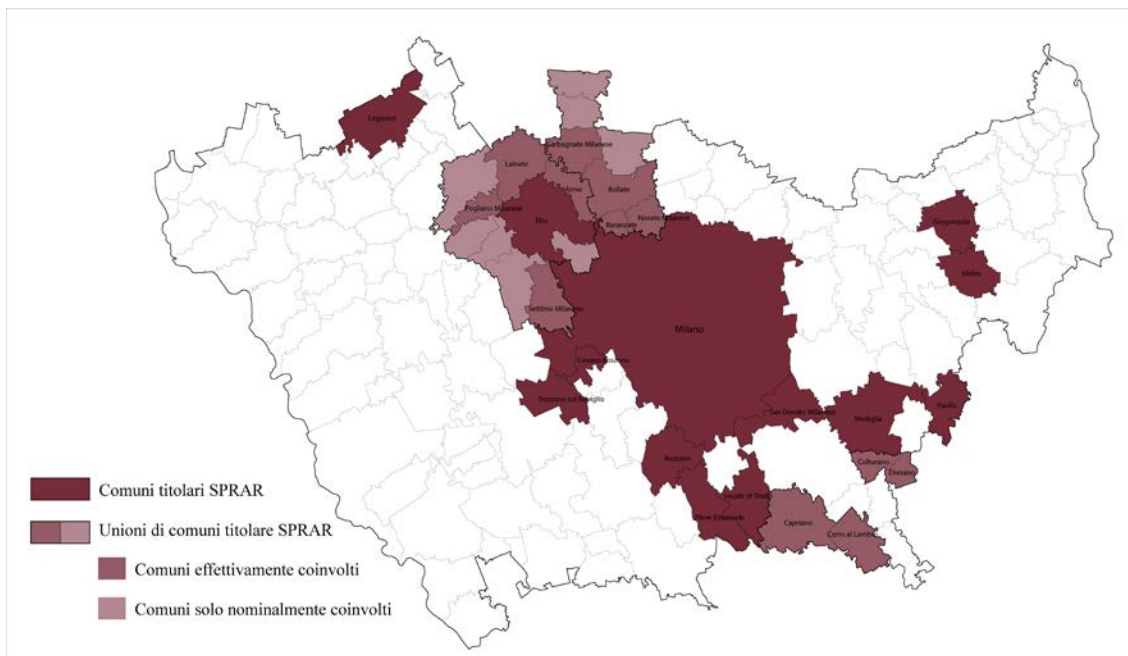
Non tutti i progetti registrati nella mappa precedente saranno però oggetto di approfondimento. Come già evidenziato nelle note metodologiche, infatti, sono esclusi i progetti che per qualche ragione sono stati interrotti (Peschiera Borromeo) e quelli che hanno aderito tra la fine del 2017 e l'inizio del 2018 (Cinisello Balsamo, Cormano e Pantigliate) e che quindi al momento delle interviste non erano avviati.²² I 15 progetti SPRAR effettivamente presi in esame sono dunque riportati in tabella 4.1 e figura 4.2.

Di questi 15 progetti, in 12 casi l'ente titolare è l'amministrazione comunale stessa, mentre negli altri 3 è un'azienda sociale consortile, che si occupa dei servizi socio-sanitari a livello intercomunale e alla quale i comuni decidono di dare mandato politico per l'adesione alla rete SPRAR. Oltre ai 12 comuni enti titolari, altri 20 aderiscono dunque alla rete SPRAR all'interno delle aggregazioni intercomunali consortili. Di questi ultimi, però, solo 12 ospitano effettivamente delle strutture di accoglienza al momento della rilevazione, mentre gli altri 8 sono coinvolti solo nominalmente. In totale, dunque, sono 24 i comuni che ospitano realmente

²² Il Progetto SPRAR di Peschiera Borromeo, attivo tra il 2016 e il 2017, è stato chiuso apparentemente per motivi organizzativi. I comuni di Cinisello Balsamo, Cormano e Pantigliate hanno aderito alla fine del 2017 e aperto il bando per l'individuazione dell'ente gestore per il triennio 2018-2020. In virtù dei cambiamenti normativi nazionali avvenuti nel 2018, al momento della ricerca sul campo non era chiaro il futuro di questi progetti.

una qualche struttura di accoglienza SPRAR. Nei quindici progetti, sono 415²³ i posti messi a disposizione in accoglienza, di cui solo 20 per MSNA (Minori Stranieri Non Accompagnati) e il resto per i beneficiari di accoglienza cosiddetti ordinari (vale a dire non vulnerabili).

Figura 4.2. Progetti SPRAR nella Città Metropolitana di Milano (attivi a Gennaio 2018)



Lo studio di questo insieme di casi è stato sviluppato attraverso la definizione di alcune categorie analitiche, basate prevalentemente sugli elementi emersi nelle interviste svolte agli attori chiave a livello locale, cioè enti titolari ed enti gestori. Accanto alle informazioni così raccolte, sono stati inoltre considerati alcuni aspetti di contesto rilevanti per ricostruire, in maniera esaustiva, il quadro completo e complesso dell'accoglienza SPRAR nei comuni metropolitani.

Al fine di fornire informazioni utili a una migliore comprensione delle evidenze emerse e discusse nei capitoli successivi, nei paragrafi che seguono sono dunque riportati, in maniera schematica, alcuni dettagli dei progetti di accoglienza e dei comuni metropolitani coinvolti. I dati emersi nella ricerca documentale e nelle interviste sono raggruppati in quattro categorie analitico-interpretative:

- Contesto socio-territoriale (caratteristiche dei comuni che accolgono progetti SPRAR)
- Contesto decisionale (chi, quando e perché ha deciso di aderire alla rete SPRAR)
- Gestione e materialità (l'implementazione dei progetti SPRAR)
- L'accoglienza straordinaria (CAS nei comuni metropolitani)

²³ Per arrivare ai 544 posti ufficiali, indicati precedentemente, sono da aggiungere i 129 posti dei quattro progetti non attivi al momento della ricerca. Nel dettaglio: 25 posti nel comune di Cinisello Balsamo; 28 posti nel comune di Cormano; 17 posti nel comune di Pantigliate; 59 posti nel comune di Peschiera Borromeo.

4.2. Contesto socio-territoriale

La questione emergente, per quanto non originale delle politiche di accoglienza ma comune a molte politiche, è quella di come una decisione presa dall'alto diventi una politica locale. Le specificità locali trasformano, infatti, la struttura nazionale in un sistema complesso. Per questo motivo, accanto alle informazioni emerse nelle interviste, riguardanti soprattutto gli aspetti decisionali e gestionali, sono qui considerate anche le caratteristiche sociografiche dei comuni nei quali i progetti SPRAR sono calati. L'intento è di individuare elementi di contesto rilevanti e/o ricorrenti che potrebbero essere entrati nel processo decisionale di adesione alla rete SPRAR e aver influenzato l'implementazione dei progetti di accoglienza.

Tabella 4.2. I comuni metropolitani milanesi accoglienti SPRAR. Dati demografici, economici e territoriali

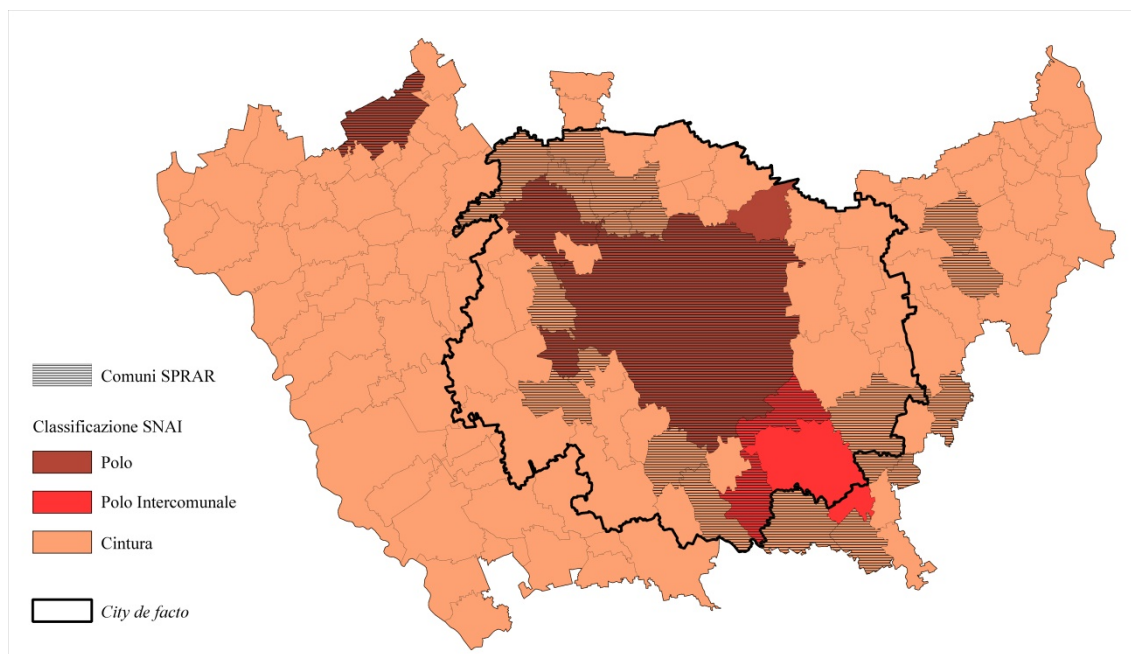
Comuni coinvolti	Popolazione (ab)*	Superficie (kmq)*	Densità (ab/kmq)	Posizione rispetto a Milano	Reddito pro-capite**
Baranzate	12.003	2,78	4.318	Prima Cintura	17.862
Bollate	36.486	13,12	2.781	Seconda Cintura	22.331
Garbagnate Milanese	27.155	9,00	3.017	Altro	21.660
Novate Milanese	20.003	5,46	3.664	Prima Cintura	23.803
Carpiano	4.177	17,24	242	Altro	23.001
Cerro al Lambro	5.084	9,96	510	Altro	24.881
Colturano	2.105	4,16	506	Altro	22.989
Dresano	3.047	3,48	876	Altro	24.006
Cesano Boscone	23.667	3,94	6.007	Prima Cintura	21.243
Gorgonzola	20.529	10,58	1.940	Altro	24.107
Legnano	60.177	17,68	3.404	Altro	25.141
Locate di Triulzi	10.216	12,61	810	Seconda Cintura	22.507
Mediglia	12.151	21,96	553	Seconda Cintura	22.354
Melzo	18.493	9,82	1.883	Altro	22.239
Paullo	11.429	8,82	1.296	Altro	22.257
Pieve Emanuele	15.949	12,91	1.235	Seconda Cintura	21.738
Rho	50.904	22,24	2.289	Prima Cintura	22.947
Rozzano	42.442	12,24	3.467	Prima Cintura	20.545
San Donato Milanese	32.664	12,88	2.536	Prima Cintura	30.349
Arese	19.347	6,56	2.949	Prima Cintura	31.988
Lainate	25.763	12,93	1.992	Seconda Cintura	24.355
Pogliano Milanese	8.406	4,78	1.759	Seconda Cintura	22.919
Settimo Milanese	20.060	10,72	1.871	Prima Cintura	24.628
Trezzano sul Naviglio	20.956	10,77	1.946	Prima Cintura	23.546
*Istat (01.01.2018) ** Ministero dell'Economia e delle Finanze (2017)					

Elaborazione su dati Istat e Ministero dell'Economia e delle Finanze

Per ogni comune sono state dunque esaminate le informazioni sociografiche. A dimostrazione della grande eterogeneità che si trova sovente all'interno di una stessa Città Metropolitana, i comuni presi in esame hanno caratteristiche molto differenti. Come emerge nella tabella 4.2, si passa dai duemila abitanti di Colturano ai 60 mila di Legnano. Dai piccoli comuni del sud-est milanese a vocazione agricola e con una bassa densità abitativa, (Colturano, Dresano, Carpiano e Cerro al Lambro) ai comuni densi e fortemente urbanizzati di prima cintura (Baranzate, Cesano Boscone e Rozzano), esplosi con il boom economico, la speculazione edilizia e le migrazioni dall'Italia meridionale degli anni Sessanta e, in seguito, con lo spostamento centrifugo di abitanti di Milano verso i comuni dell'hinterland causata dal costo degli alloggi in città.

Altro aspetto rilevante è la distanza e il rapporto dal centro di Milano. Nessuno dei comuni coinvolti, come del resto nessuno in tutta l'area metropolitana milanese, è considerato periferico (né intermedio, né periferico, né ultra-periferico) nella classificazione dei comuni italiani, prodotta per la Strategia nazionale per le Aree interne (SNAI), misurando i livelli di perifericità rispetto ai servizi scolastici sanitari e al trasporto ferroviario.

Figura 4.3. Comuni metropolitani milanesi: SPRAR, Classificazione SNAI e city de facto



Come mostra la figura 4.3, i comuni metropolitani sono tutti classificati indistintamente come cintura o addirittura poli. In tabella sono però distinti i comuni tra Prima Cintura, cioè quelli confinanti con Milano, Seconda Cintura e Altro. È una definizione comunque

strumentale, utile qui solo per evidenziare che la maggior parte dei comuni accoglienti SPRAR si trova all'interno della *city de facto* (Calafati e Veneri, 2011). Uno sguardo più nel dettaglio delle singole realtà permette, però, di notare le differenze tra comuni della stessa categoria, dovute alla presenza o meno di infrastrutture per la mobilità, alla composizione del tessuto sociale e urbano, alla dimensione ecc.

Paragonando, ad esempio, i comuni di Gorgonzola e Carpiano, entrambi appena fuori dalla cintura, andrebbero considerate le differenze, non solo in termini di popolazione e densità ma anche di distanza reale dal centro città. Mentre il primo è direttamente collegato a Milano in quanto ospita il capolinea di una linea metropolitana, il secondo non è servito neanche dal trasporto ferroviario suburbano.

La composizione sociale è ovviamente causa ed effetto delle maggiori differenze. Rozzano, ad esempio, non sarebbe così differente, per popolazione, densità e relazione con il centro di Milano, da San Donato Milanese; l'evidente divario economico precedentemente evidenziato è, invece, lo specchio del disagio sociale che si manifesta ancora oggi nel comune di Rozzano, i cui abitanti risiedono per quasi la metà negli alloggi ALER di uno dei più grandi quartieri popolari dell'area milanese, costruito negli anni Sessanta.

4.3. Contesto decisionale

Per comprendere il contesto nel quale le amministrazioni comunali hanno deciso di aderire alle rete SPRAR, è necessario tenere sempre a mente il periodo storico in cui tale adesione avveniva, quali cambiamenti normativi e quali eventi nazionali (e internazionali) influenzavano l'opinione pubblica e le decisioni politiche. Sono state quindi individuate tre fasi sulla base delle quali classificare i comuni (tabella. 4.3).

Nella prima fase sono compresi i comuni che hanno aderito entro il 2014; si intende cioè coloro che hanno partecipato, al più tardi, al bando per il triennio 2014-2016. Considerando che le domande di accesso al “Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo” andavano presentate entro il 19 ottobre 2013, mentre la cosiddetta crisi dei rifugiati non sarebbe esplosa seriamente prima dell’estate successiva, è questa una fase di adesione che potremmo definire veramente volontaria, perché più libera dai forti condizionamenti esterni che sarebbero emersi negli anni successivi. Aderiscono in questa fase solamente quattro comuni (Cesano Boscone, Pieve Emanuele, Rho e Rozzano).

Nella seconda fase sono contati invece gli enti che hanno aderito al bando successivo, per il biennio 2016-2017 le cui domande andavano presentate entro la fine del 2015. I comuni che si attivano in questa fase sono dieci, di cui sei come enti titolari (Gorgonzola, Legnano, Locate di Triulzi, Melzo, Pieve Emanuele, Trezzano sul Naviglio) e quattro (Baranzate, Bollate, Garbagnate Milanese, Novate Milanese) attraverso mandato a un’azienda consortile (ASC Comuni Insieme per lo sviluppo sociale). Come sarà approfondito nel capitolo successivo, dedicato proprio a tale argomento, le motivazioni delle amministrazioni in questa seconda fase sono parzialmente da ricercarsi nel timore degli effetti collaterali della gestione emergenziale della crisi che in quegli anni prendeva avvio, in particolare con l’istituzione dei Centri di Accoglienza Straordinaria.

Timori esplicitati in maniera chiara soprattutto tra i comuni aderenti nella terza fase, a partire dall’agosto 2016. La data, ovviamente strumentale, alla quale si fa riferimento è quella del Decreto del Ministero dell’Interno n. 200 del 10 agosto 2016, concernente nuove modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del “Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo” e approvazione delle linee guida per il funzionamento dello SPRAR. Il decreto favoriva, infatti, lo snellimento delle procedure di accesso alla rete poiché superava la rigidità imposta dalla periodicità della pubblicazione dei bandi di adesione, optando piuttosto per una gestione a liste sempre aperte.²⁴ In questa fase, dieci comuni metropolitani milanesi decidono di aderire alla rete. Solo due (Paullo e Mediglia) partecipano al bando come enti titolari, mentre gli altri otto si affidano ad aziende sociali consortili (Carpiano, Cerro al Lambro,

²⁴ La data di fine di questa fase è indicativamente Gennaio 2018. In seguito si sono registrate alcune nuove adesioni alla rete SPRAR che non sono però oggetto di approfondimento in questa sede.

Colturano e Dresano danno mandato ad ASSEMI- Azienda Sociale Sud Est Milano; Arese, Lainate, Pogliano Milanese, Rho e Settimo Milanese danno mandato a SERCOP – Azienda Sociale dei Comuni del Rhodese per i servizi alla persona).

Nella tabella seguente sono dunque classificati i comuni in base alla fase di adesione, al colore politico della giunta comunale al momento dell'adesione e l'eventuale tenuta dell'amministrazione negli anni successivi, fino alle ultime elezioni comunali del 26 maggio 2019.

Tabella 4.3. I comuni metropolitani milanesi accoglienti SPRAR. Fasi di adesione e colore politico delle amministrazioni comunali.

Ente titolare	Comuni coinvolti	Fase adesione (1, 2, 3)	Orientamento giunta in fase di adesione	Tenuta giunta (SI/NO)
AS.C. COMUNI INSIEME PER LO SVILUPPO SOCIALE	Baranzate	2	CSX	2020
	Bollate		CSX	2020
	Garbagnate Milanese		CSX	NO: CDX 2017
	Novate Milanese		CSX	SI
AZIENDA SOCIALE SUD EST MILANO (ASSEMI)	Carpiano	3	CSX	SI
	Cero al Lambro		CSX	SI
	Colturano		CSX	NO: CDX 2019
	Dresano		CSX	SI
Comune	Cesano Boscone	1	CSX	SI
Comune	Gorgonzola	2	CSX	SI
Comune	Legnano	2	CSX	NO: CDX 2019
Comune	Locate di Triulzi	2	CSX	SI
Comune	Mediglia	3	CDX	SI
Comune	Melzo	2	CSX	SI
Comune	Paullo	3	CSX	SI
Comune	Pieve Emanuele	2	CSX	SI
Comune	Rho	1	CSX	SI
Comune	Rozzano	1	CSX	NO: CDX 2019
Comune	San Donato Milanese	1	CSX	SI
SER.CO.P AZIENDA SOCIALE DEI COMUNI DEL RHODESE SERVIZI ALLA PERSONA	Arese	3	CSX	SI
	Lainate		Centro	SI
	Pogliano Milanese		CDX	SI
	Rho**			
	Settimo Milanese		CSX	SI
Comune	Trezzano sul Naviglio	2	CSX	SI

**Il comune di Rho è coinvolto in due progetti, sia quello di cui è ente titolare, sia all'interno della azienda consortile di cui è capofila.

Per quanto riguarda dunque il colore delle giunte, solo due comuni (Mediglia e Pogliano Milanese) su ventiquattro erano di centrodestra al momento dell'adesione alla rete SPRAR, e solo il primo dei due è ente titolare, mentre l'altro è parte di un insieme di comuni che aderisce tramite azienda consortile; un altro comune, quello di Lainate, facente parte anch'esso di un'aggregazione intercomunale, era - ed è tuttora - guidato da una coalizione di centro. Gli altri ventuno comuni, al momento dell'adesione, erano amministrati da giunte di centrosinistra, ancorché nella forma di liste civiche.

È stata dunque registrata anche la tenuta delle giunte, in particolare quelle di centrosinistra, nonostante dalle interviste sembri emergere una scarsa connessione tra la questione accoglienza e il consenso in termini elettorali. Ciò in virtù del fatto che, nei comuni presi in esame, i progetti di accoglienza ospitano numeri talmente ridotti di beneficiari che l'argomento appare poco rilevante, o addirittura sconosciuto, presso l'opinione pubblica. Ad ogni modo, è utile rammentare che dei ventuno comuni di centrosinistra al momento dell'adesione, solamente quattro hanno ceduto il posto, nelle varie tornate elettorali successive, al centrodestra (Garbagnate Milanese alle elezioni del 2017; Colturano, Legnano e Rozzano alle elezioni del 2019).

Nel quinto capitolo si tornerà sull'argomento della decisione di aderire alla rete SPRAR da parte delle amministrazioni. Saranno dunque argomentate le evidenze emerse, riportando e discutendo le motivazioni espresse dai sindaci, tra senso civico, dovere umanitario di accogliere, desiderio di essere padroni del proprio destino di comune accogliente, preoccupazione del consenso elettorale e timore delle imposizioni dall'alto, in particolare dalle prefetture.

4.4. Gestione e materialità dei progetti SPRAR

Gli enti gestori

Elementi determinanti nella relazione tra accoglienza e territorio sono gli attori che gestiscono i progetti. Le loro caratteristiche, l'eventuale fiducia di cui godono presso la popolazione locale, la capacità di fare rete, di sfruttare le opportunità che il territorio offre, la conoscenza del contesto e la competenza in materia di protezione internazionale, sono tutti fattori che giocano in favore della buona accoglienza. Un'accoglienza positiva tanto per i beneficiari quanto in termini di impatto dei progetti SPRAR sul territorio. Considerando dunque che tali attori possono realmente fare la differenza, nei capitoli che seguiranno, in particolare nel sesto e settimo, saranno riportati e discussi esempi di questa relazione.

Di seguito sono invece schematicamente riportate alcune delle informazioni principali riguardanti gli enti gestori. Gli attori che gestiscono i progetti di accoglienza SPRAR nei comuni metropolitani milanesi sono, in totale, dieci. Come si nota dalla tabella 4.1 riportata a nel paragrafo 4.1, alcuni enti hanno in carico più progetti SPRAR in differenti comuni. Inoltre alcuni progetti sono gestiti in collaborazione tra più enti.

Vediamo nel dettaglio chi sono questi enti gestori:

La metà, cinque, sono Società Cooperative Sociali – Onlus:

- Cooperativa Farsi Prossimo
- Cooperativa Lotta contro l'emarginazione
- Cooperativa Il Melograno
- Cooperativa Ezio
- Cooperativa Intrecci

Due sono Associazioni di volontariato – Onlus:

- Associazione Villa Amantea
- Associazione Amici della Casa dell'accoglienza "Casa di Betania"

Due sono Fondazioni - Onlus:

- Fondazione Istituto Sacra Famiglia Onlus
- Fondazione Somaschi Onlus

Un progetto è affidato direttamente alla gestione di un'azienda sociale consortile:

- ASSEMI – Azienda Sociale Sud Est Milano

Nella difficoltà di misurare il ruolo degli attori, mi sono limitata a osservare alcuni aspetti oggettivi che possono fornire un'idea del radicamento, della competenza e della conoscenza del contesto di tali attori. Spesso l'accettazione dei progetti di accoglienza da parte della popolazione è, infatti, legata alla fiducia di cui le associazioni godono tra gli abitanti: o in

quanto realtà storiche, spesso legate al mondo cattolico, impegnate da sempre nel sostegno alle persone disagiate, oppure perché radicate sul territorio, o perché particolarmente competenti sui temi dell'inclusione sociale; o infine perché, operando anche in altri settori (giovani, disabili, tossicodipendenze, anziani), rappresentano un punto di riferimento per la comunità locale.

Di seguito è dunque riportata una breve descrizione dei dieci sopracitati enti gestori.

L'Associazione Villa Amantea, nata negli anni Ottanta con progetti di aiuto a tossicodipendenti, si occupa oggi esclusivamente dei progetti di accoglienza per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati nel comune di Trezzano sul Naviglio e Buccinasco.

Anche l'Associazione Casa di Betania, che gestisce il centro SPRAR di Rozzano, è nata negli anni Ottanta. È un'associazione laica ma legata al mondo cattolico. Era inizialmente un centro di accoglienza per chiunque si trovasse in stato di bisogno, ma con la Prime Emergenza Nord Africa inizia a concentrarsi solo sull'accoglienza stranieri fino a diventare uno SPRAR nel 2013.

Al contrario di tutti gli altri enti gestori, le due associazioni sono quasi completamente dedicate al progetto di accoglienza SPRAR nel proprio territorio. Tutti gli altri operano anche in altre aree di intervento e in differenti realtà territoriali.

La Cooperativa Farsi Prossimo nasce all'inizio degli anni Novanta, nell'ambito delle attività della Fondazione Caritas Ambrosiana, e promuove interventi rivolti a tutte le persone in difficoltà, emarginati o a rischio emarginazione. La cooperativa collabora nel progetto SPRAR di SERCOP (nell'area del Rhodense) ed è capofila dell'ATI che gestisce il progetto di cui è ente titolare ASC Comuni Insieme (nella zona di Bollate). Oltre all'area di intervento "stranieri" nella quale si inseriscono i progetti di accoglienza SPRAR, Farsi Prossimo lavora su altre otto aree di intervento (Grave emarginazione; minori, famiglie e territorio; comunità mamma e bambino; servizi trasversali per l'integrazione sociale; housing sociale; donne; comunità minori e laboratori). Il territorio di riferimento è quello della diocesi di Milano.

La Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione (COLCE) nasce negli anni Ottanta a Sesto San Giovanni. Nei comuni della Città Metropolitana di Milano, collabora nella gestione del progetto SPRAR di ASC Comuni Insieme (area Bollatese). Oltre all'accoglienza SPRAR la cooperativa lavora su numerose aree di intervento (politiche giovanili; dipendenze; disabilità; salute mentale; gravi marginalità; immigrazione e tratta; formazione e cultura) e in differenti province della Regione Lombardia.

Il Melograno è una cooperativa che si occupa di minori e famiglie, persone con disabilità, anziani, inclusione sociale, sostenibilità e consumo consapevole, servizi di comunità, comunicazione, formazione. È attiva sul territorio dell'area est e sud-est di Milano. È ente gestore dei progetti SPRAR di Paullo, di quello di Mediglia, di quello di ASSEMI nei comuni di

Carpiano, Colturano e Dresano e, in collaborazione con la Cooperativa Ezio, del centro SPRAR per donne di Locate di Triulzi.

La Cooperativa Ezio, nata alla fine degli anni Ottanta, è una cooperativa sociale per l'inserimento lavorativo di persone disabili. È molto radicata sul territorio di Pieve Emanuele dove gestisce, nella propria sede un piccolo centro collettivo SPRAR. Collabora inoltre con il Melograno nel progetto di accoglienza SPRAR per donne di Locate di Triulzi.

La Cooperativa Intrecci nasce all'inizio degli anni Duemila nell'ambito delle attività della Fondazione Caritas Ambrosiana e lavora sul territorio diocesano della Zona Pastorale IV, che comprende, tutti i comuni nord-occidentale della Città Metropolitana di Milano e si estende nella Provincia di Varese. La cooperativa gestisce i progetti SPRAR di Rho e di Sercop (area del Rhodese). È una cooperativa grande che si occupa di numerose attività in ambiti differenti (Minori e scuola; Inclusione sociale; housing e famiglie; relazioni di cura, Stranieri, richiedenti asilo, coesione sociale e welfare, carcere; salute mentale)

La Fondazione Somaschi Onlus nasce nel 2011 raccogliendo l'eredità dell'Ordine dei Somaschi e traducendola in una realtà laica. Opera in differenti regioni (Lombardia, Piemonte, Liguria e Sardegna) e in numerose aree d'intervento: minori; mamma-bambino; migranti; cura; adulti; territorialità. È ente gestore di progetti SPRAR nei comuni metropolitani di Gorgonzola, Legnano e Melzo.

La Fondazione Istituto Sacra Famiglia è una realtà molto grande, storica e radicata nel territorio di Cesano Boscone sin dall'Ottocento. Oggi ha sedi anche in altre regioni (Lombardia, Piemonte e Liguria) e si occupa di numerosi interventi socio-sanitari e assistenziali (anziani, disabili, autismo, psichiatria, comunità per minori, accoglienza profughi ecc.). A Cesano Boscone è ente gestore di un piccolo centro collettivo SPRAR.

Infine ASSEMI- Azienda Sociale Sud Est Milano è un'Azienda Sociale Consortile che gestisce i servizi sociali, assistenziali, educativi, sociosanitari e sanitari e, più in generale la gestione associata e integrata dei servizi sociali come definiti dal Piano Sociale di Zona. I comuni soci sono gli otto comuni componenti il Distretto Sociale Sud Est Milano: Carpiano, Cerro al Lambro, Colturano, Dresano, Melegnano, San Donato Milanese, San Zenone al Lambro e Vizzolo Predabissi. ASSEMI è sia ente titolare, sia ente gestore in collaborazione con Il Melograno, per il progetto SPRAR che coinvolge i comuni di Carpiano, Cerro al Lambro, Dresano e Colturano. Collabora inoltre nella gestione del progetto SPRAR di San Donato Milanese.

Le strutture

Secondo il principio di accoglienza diffusa promosso dal sistema SPRAR, i progetti territoriali presenti nei comuni metropolitani accolgono i beneficiari in appartamenti e talvolta in piccoli centri collettivi. Trattandosi prevalentemente di singole unità abitative e non di grandi centri di accoglienza, appare irrilevante una mappatura dei progetti sul territorio che scenda oltre la scala comunale. Sono state comunque osservate e considerate, nell'interpretazione delle evidenze, le principali caratteristiche dei progetti.

Nella tabella 4.4 è dunque indicata, innanzitutto, la tipologia di struttura messa a disposizione per gli accolti. Nella categoria "appartamenti diffusi" sono considerate le singole unità abitative, appartamenti o villette, che solitamente ospitano dai 2 ai 6 beneficiari di accoglienza. Per i centri si fa invece riferimento al Manuale Operativo dello SPRAR che definisce i centri collettivi in base alla loro capacità ricettiva: piccoli per circa 15 ospiti, medi per circa 30 ospiti, grandi – e sconsigliati - per più di 30 ospiti.

Oltre ai numerosi appartamenti diffusi nei vari comuni, sono presenti quattro centri collettivi. Il centro di Cesano Boscone, denominato "Il Sestante", è l'unico di capienza media (24 posti) e si trova nel pieno centro del paese, a pochi metri dalla sede del Comune. Gli altri tre sono centri piccoli: 15 donne sono accolte nella "Casa sulla Stazione" a Locate di Triulzi; 12 uomini nel centro di Pieve Emanuele e 20 nella "Casa di Betania" a Rozzano.

Non saranno riportate, ovviamente, le localizzazioni esatte delle strutture e degli appartamenti, limitandosi invece a una loro tipizzazione rispetto al rapporto con il tessuto urbano. Come riportato nella tabella, le uniche strutture periferiche sono i centri collettivi, mentre gli appartamenti sono tutti integrati nel tessuto urbano. Occorre però procedere con cautela su queste definizioni. Innanzitutto perché il concetto di "integrazione" nel tessuto urbano può variare molto in virtù delle differenze tra comuni e tra modelli di urbanizzazione. In contesti metropolitani, inoltre, la perifericità dipende dal centro rispetto al quale la si misura: per fare un esempio, il piccolo centro collettivo di Pieve Emanuele si trova in posizione decentrata e dunque periferica rispetto al centro del paese, ma la sua prossimità con la stazione ferroviaria lo rende particolarmente funzionale per gli spostamenti su Milano, vitali nel contesto metropolitano. La Casa di Betania si trova invece in una condizione di forte perifericità, essendo situato nella frazione di una frazione di un comune, Rozzano.

La localizzazione è elemento rilevante sotto due aspetti. Da un lato per la banale comodità, per operatori e beneficiari, e l'accessibilità ai servizi sul territorio. Dall'altro perché mette in gioco differenti meccanismi di percezione da parte della popolazione.

Tabella 4.4. I Progetti SPRAR nei comuni metropolitani milanesi. Gli enti gestori, le strutture e gli accolti.

Progetto territoriale (ente titolare e/comuni)	Ente gestore	Tipo di struttura	Rapporto tessuto urbano	N. posti	categoria
AS.C. COMUNI INSIEME (Baranzate, Bollate, Garbagnate M., Novate M.)	Farsi Prossimo, Lotta contro l'emarginazione	Appartamenti diffusi	integrato	29	uomini, donne nuclei familiari
ASSEMI (Carpiano, Cerro al Lambro, Colturano, Dresano)	ASSEMI Il melograno	Appartamenti diffusi	integrato	33	uomini, nuclei familiari
Cesano Boscone	Sacra Famiglia	Centro collettivo medio/piccolo	integrato	24	uomini
Gorgonzola	Somaschi	Appartamenti diffusi	integrato	10	uomini
Legnano	Somaschi	Appartamenti diffusi	integrato	19	uomini
Locate di Triulzi	Melograno Ezio	Centro collettivo piccolo Appartamenti diffusi	integrato integrato	23	donne
Mediglia	Il Melograno	Appartamenti diffusi	integrato	15	uomini
Melzo	Somaschi	Appartamenti diffusi	integrato	28	uomini
Paullo	Il Melograno	Appartamenti diffusi	integrato	14	uomini
Pieve Emanuele	Ezio	Centro collettivo piccolo	periferico	12	uomini
Rho	Intrecci	Appartamenti diffusi	integrato	66	uomini e nuclei familiari
Rozzano	Casa di Betania	Centro collettivo piccolo Appartamenti	periferico	20 12**	uomini
San Donato M.	ASSEMI	Appartamenti diffusi	integrato	21	uomini, nuclei familiari (?)
SER.CO.P (Arese, Lainate, Pogliano M., Rho*, Settimo M.)	Intrecci Farsi Prossimo	Appartamenti diffusi	integrato	55	uomini, nuclei familiari
Trezzano sul Naviglio	Villa Amantea	Appartamenti diffusi	integrato	14	uomini
		Appartamenti diffusi	integrato	20	MSNA
*Il comune di Rho è coinvolto in due progetti, sia quello di cui è ente titolare, sia all'interno della azienda consortile di cui è capofila.					
**12 sono ospiti in appartamenti a Milano					

Non è un caso che, stando alle parole degli enti gestori, le strutture che si trovano in posizioni centrali, inserite nel tessuto urbano e ben visibili, non abbiano destato né preoccupazioni né significativi eventi di contrasto con la popolazione locale.

Pur considerando che l'opinione pubblica si forma per motivi molteplici, è però evidente che la percezione di eventuali rischi diminuisce, lasciando spazio alla fiducia o tutt'al più

all'indifferenza, quando i luoghi di accoglienza sono esposti agli sguardi quotidiani e "controllori" della popolazione. Nel caso contrario, quando le strutture di accoglienza sono poco visibili, isolate e periferiche, la percezione di quello che avviene al loro interno, formatasi su congetture, pregiudizi e paure, trova spesso scarsa corrispondere con la realtà.

L'isolamento appare meno problematico qualora le strutture che ospitano i rifugiati e richiedenti asilo siano aperte e polifunzionali. Il centro di Pieve Emanuele, ad esempio, per quanto periferico rispetto al nucleo centrale del paese, è frequentato da alcuni abitanti della zona per la presenza di altri servizi e attività a disposizione di tutta la popolazione. In questo modo il progetto di accoglienza è visibile e non desta sospetti e preoccupazioni tra gli abitanti della zona.

Un discorso analogo vale anche per gli appartamenti. Stando nuovamente a quanto dichiarato dalla quasi totalità degli enti gestori, la micro diffusione inserita nel tessuto urbano obbliga alle relazioni, alla quotidiana visibilità e all'interazione con l'altro. In questo modo, anche qualora si creino conflittualità con i vicini, sono spesso di natura pratica (ricorre in molte interviste la nascita di polemiche connesse alla raccolta differenziata dei rifiuti) e in quanto tali, svaniscono o si acquietano nel momento in cui viene trovata una soluzione opportuna. Ovviamente la scala delle micro-interazioni quotidiane varia in relazione alla scala del tessuto urbano. Il meccanismo per cui una maggiore visibilità e interazione quotidiana produce incontri significativi che vanno oltre il semplice contatto e che, anche quando sono conflittuali, generano conoscenza, ritorna comunque sia nel comune grande con appartamenti condominiali, sia in quello più piccolo dove i beneficiari sono accolti in villette autonome.

Sembrerà qui banale evidenziare quanto tali forme di accoglienza si discostino fortemente dal modello dei grandi centri sovraffollati e mal gestiti che hanno proliferato nella fase emergenziale. Ospitare numeri ridotti di richiedenti e titolari protezione internazionale, in appartamenti diffusi sul territorio e integrati con il tessuto urbano, o tuttalpiù in piccoli centri collettivi, in sintesi, l'accoglienza diffusa come definita dallo SPRAR, è, in tutta evidenza, una modello da perseguire. Ciononostante, nei capitoli che seguiranno, saranno evidenziate anche le criticità della diffusione, nella convinzione che un approccio critico a un buon modello possa essere d'aiuto per una futura ridefinizione (o perfezionamento) del sistema di accoglienza per richiedenti protezione in Italia.

4.5. L'accoglienza straordinaria (CAS)

Sebbene la ricerca si sia rivolta al mondo dei progetti SPRAR, non si può ignorare la presenza di numerose altre realtà di accoglienza. Per restituire dunque un quadro più completo del territorio dell'accoglienza nei comuni metropolitani, in conclusione a questo capitolo, si propone una piccola finestra sul mondo dei CAS. I centri di accoglienza straordinaria, come già scritto, sono strutture individuate direttamente dalla prefettura in convenzione con cooperative, associazioni o strutture alberghiere, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici ma senza l'obbligo di coinvolgere le amministrazioni locali.

Nella tabella 4.5 sono riportati i comuni metropolitani nei quali sono stati rilevati CAS nel periodo compreso tra il 2014 e il 2018, segnalandone gli enti gestori e la tipologia di strutture.

Nella tabella sono evidenziati due elementi di particolare interesse: alcuni dei comuni aderenti allo SPRAR ospitano anche strutture in convenzione con la prefettura; alcuni enti gestori dei progetti SPRAR in quegli anni hanno partecipato anche ai bandi della prefettura. Occorre chiarire che la dicitura CAS non equivale necessariamente al grande centro sovraffollato in un'ex caserma, per quanto tale sembri essere la tipologia più diffusa. Al contrario, molti di questi centri sono gestiti sul modello SPRAR (appartamenti diffusi), con la differenza però che i fondi sono minori, scarseggiano trasparenza e monitoraggio, le procedure burocratiche sono più snelle e i requisiti degli enti gestori meno stringenti. Il risultato è che le condizioni delle strutture possono variare molto.

Nella tabella ovviamente sono segnati anche casi notoriamente negativi che hanno occupato le pagine dei quotidiani nazionali e locali. Solo a titolo esemplificativo, l'*hub* di Bresso descritto nel 2016 come “un luogo pensato per ospitare 150 persone nel quale se ne trovano oltre 500, chi accolto in container e chi in tendoni”²⁵; o l'Hotel Ambra di San Zenone al Lambro che dal 2014 ospita oltre 150 migranti²⁶.

Alla grande eterogeneità dei CAS si aggiunge la scarsa trasparenza e la difficoltà di accesso alle informazioni ufficiali. La tabella allegata è il frutto dell'intersezione di quattro fonti: 1) la visura degli esiti dei bandi e delle gare pubblicati sul sito della Prefettura di Milano²⁷ nei quali sono riportati i nomi degli enti gestori, gli importi e il tipo di procedura di affidamento (procedura aperta, negoziata, affidamento diretto, ecc.) ma nessuna informazione sulle strutture, sui comuni in cui sono situate o sul numero dei posti messi a disposizione; 2) i dati riportati nei due Report dell'associazione Naga che ha svolto un'indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano provincia nel 2016 e nel 2017, in cui sono riportate informazioni

²⁵ Il Manifesto, 13.11.2016 “Hub di Bresso sovraffollato. E mancano cure adeguate. Un dossier-denuncia sulle condizioni di vita nel centro lombardo: ci sono detenzioni che possono durare anche mesi.”

²⁶ <https://www.ilgiorno.it/sud-milano/cronaca/sanzenone-profughi-hote-ambra-lega-attacco-asta-1.1349158>

²⁷ “Elenco gare effettuate ai sensi della L.190/2012 art.1 comma. 32 della stazione appaltante: prefettura –Ufficio Territoriale del Governo di Milano” sul sito http://www.prefettura.it/milano/generali/Pubblicazione_gare_1.190_2012:_prefettura_di_milano-3973287.htm

dettagliate su alcuni CAS dei comuni metropolitani (ma solo quelli selezionati per approfondimento); 3) eventuali segnalazioni rilevate nel corso delle interviste a enti gestori e amministrazioni; 4) rassegna stampa e ricognizione di eventuali siti web degli enti gestori.

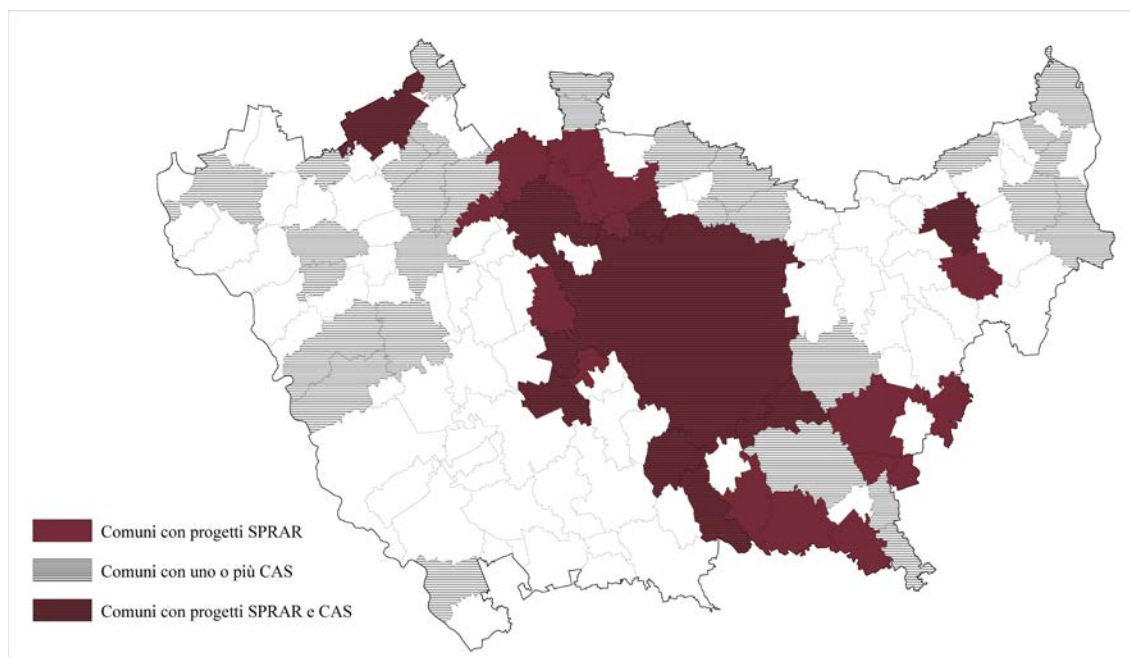
Tabella 4.5. L'accoglienza straordinaria nei comuni metropolitani milanesi. I CAS, gli enti gestori e le strutture.

Comune	Ente gestore	Tipo di struttura
Vizzolo Predabissi San Giuliano Milanese	Ass. Amici dei Bambini Ai. Bi. (Cooperativa AIBC)	Villette (case di accoglienza)
Legnano San Vittore Olona	Ass. Cielo e Terra Onlus	Appartamenti
Cesate San Giuliano M. Peschiera Borromeo	Ass. Integra onlus	Appartamenti
Paderno Dugnano Gorgonzola	Bar Pizzeria L'Aragosta	Hotel
Vizzolo predabissi Paderno Dugnano San Donato Milanese	Farsi Prossimo onlus	Appartamenti
Pieve Emanuele Rozzano San Donato Milanese	Il Melograno S.C.S. onlus	Appartamenti
Magenta (<i>chiuso</i>)	Intrecci S.C.S onlus	Ex convitto (<i>chiuso</i>)
Arluno, Canegrate, Castano Primo, Corbetta, Dairago, Inveruno, Magenta, Mesero, Rho , Nerviano, Parabiago, Robecco sul Naviglio,		(<i>Ricollocati in</i>) Accoglienza diffusa in parrocchie della Zona Pastorale di Rho
Besate	La tua isola S.C.S.	Appartamento e Cascina
Novate Milanese	Coop. Lotta contro l'emarginazione	Appartamento
Sesto San Giovanni		Centro collettivo
Cambiago, Gropello d'Adda, Inzago, Pozzo d'Adda, Trezzano Rosa, Trezzo sull'Adda	Ellepickappa S.C.S. onlus	Appartamenti
Paderno Dugnano	I girasoli S.C.S.	Appartamenti
Bresso	CRI - Comitato Nazionale	Hub
Cinisello Balsamo	CRI – Comitato Locale	Struttura collettiva
Rozzano Trezzano sul Naviglio	CSD Diaconia Valdese	Appartamenti
San Zenone al Lambro	Fondazione Fratelli di San Francesco d'Assisi onlus	Hotel
Cinisello Balsamo		Centro collettivo
Legnano Rescaldina	Fondazione Somaschi onlus	Centro collettivo (<i>chiuso</i>) (<i>ricollocati in</i>) 8 appartamenti
San Zenone al Lambro		Appartamento
Rho	GM Residence di Gianni Marino	Hotel
Solaro	Consorzio Comunità Brianza S.C.S.	Appartamenti
Magenta	Minerva S.R.L. e Consorzio Concordia S.C.S.	Cascina
Cinisello Balsamo	La cordata S.C.S	Appartamento

La tabella è con buona probabilità imprecisa e sicuramente incompleta (non sono, ad esempio, riportati i centri riscontrati solo nelle fonti non ufficiali; non sono inoltre presenti quelli di cui non si avevano informazioni sulla localizzazione). È però utile e necessario avere a

disposizione più tessere possibili per costruire una visione completa e complessa del mosaico accoglienza nei comuni metropolitani e per comprenderne i meccanismi. Nei capitoli che seguono, emergerà infatti sovente quanto i CAS abbiano giocato un ruolo nella decisione e nella gestione degli SPRAR.

Figura 4.4. Comuni metropolitani milanesi: CAS e SPRAR



In questo capitolo sono state riportate, in maniera schematica ed esemplificativa, alcune evidenze emerse nella ricerca documentale e sul campo che rappresentano la base necessaria per analizzare e comprendere l'accoglienza SPRAR nei comuni metropolitani milanesi.

Nei tre capitoli che seguono saranno dunque discussi, più nel dettaglio, i risultati della ricerca empirica, mettendo in evidenza come gli elementi di contesto abbiano influenzato sia la decisione di aderire alla rete SPRAR, sia le modalità in cui si è scelto di gestire i progetti di accoglienza, le criticità e gli ostacoli incontrati, le opportunità che gli attori hanno saputo cogliere facendo leva sulle specificità territoriali.

Capitolo 5 | L'attivazione delle amministrazioni comunali

5.1. Aderire alla rete SPRAR

In questo paragrafo è approfondito il ruolo delle amministrazioni locali nella politica SPRAR. Come descritto nel primo capitolo, il primo passo per l'implementazione di progetti di accoglienza SPRAR è l'adesione volontaria alla rete SPRAR da parte degli enti locali, prevalentemente amministrazioni comunali. La volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza rappresenta uno dei principi guida dello SPRAR.

Il coinvolgimento degli enti locali rientra in una logica di sussidiarietà verticale, cioè di cooperazione tra vari livelli istituzionali di governo che operano su diverse dimensioni territoriali (Gangemi, 2006), che mira a valorizzare i governi locali. Secondo il criterio di sussidiarietà, infatti, per meglio rispondere ai bisogni della popolazione, l'ente deve essere il più prossimo al cittadino e al territorio di riferimento. Il livello locale appare spesso "il più adeguato livello d'intervento per la soluzione dei principali problemi sociali" giacché "i governi locali conoscono meglio i bisogni della loro comunità" e sono "più ricettivi ed efficienti nella gestione dei servizi" (Della Porta, 1999).

Il maggiore legame e la conoscenza del territorio garantiscono dunque alle amministrazioni comunali una maggiore efficacia nell'attuazione delle politiche. L'attore pubblico locale, oltre a rappresentare l'attore più qualificato a fare da garante dell'interesse pubblico, ha infatti maggiori possibilità di mediare con la popolazione e dunque contrastare la sensazione che vi sia un'imposizione dall'alto.

È utile rammentare che nel 2002, quando viene istituito il sistema SPRAR, si era appena concluso un decennio di "ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali" in Italia (Kazepov, 2009), con l'attribuzione di nuovi poteri a comuni, province e regioni (Legge

142/1990 sull'ordinamento degli enti locali, Leggi Bassanini del 1997, Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001).

Che il livello locale sia il più adeguato livello d'intervento appare in maniera evidente anche nel caso dell'accoglienza. I sindaci che decidono di accogliere lo fanno tenendo conto delle proprie risorse, delle specificità dei propri territori, facendo scelte che uno dei sindaci intervistati ha definito "sinceramente opportunistiche" perché commisurate alle capacità ricettive del proprio territorio.

Se, dunque, il lato positivo dell'attivazione dei comuni è dato dal fatto che le amministrazioni locali conoscono i limiti e le potenzialità presenti sui propri territori (questione meglio approfondita nel settimo capitolo), il problema dell'adesione alla rete SPRAR emerge piuttosto per il principio di volontarietà. In un contesto culturale nazionale di criminalizzazione dei migranti, la decisione di aderire volontariamente a una rete di accoglienza, può scontrarsi con la preoccupazione dei politici di perdere consenso elettorale apparendo "pro migranti". Pur scegliendo di aderire, e rivendicando fortemente la loro decisione, alcuni dei sindaci intervistati hanno dichiarato di aver voluto mantenere un profilo basso, di non aver pubblicizzato – perlomeno inizialmente - la presenza del progetto di accoglienza, in parte al fine di tutelare i beneficiari e non scatenare inutili conflitti con la popolazione, ma sembrerebbe anche una scelta motivata dalla volontà di non offrire argomenti all'opposizione.

Saranno approfonditi più avanti alcuni aspetti riguardanti le modalità di gestione messe in campo dai vari attori nella fase di implementazione dei progetti di accoglienza. Quello che qui interessa sottolineare è che, per come è organizzata la governance del sistema SPRAR, i sindaci dispongono di una risorsa di azione nel processo decisionale, dispongono cioè della possibilità di decidere se aderire alla rete SPRAR, ciò che in realtà significa decidere, non solo di accogliere, ma soprattutto con quali modalità.

Nel processo decisionale i sindaci sono attori sia politici sia burocratici e, dunque, anche il loro operato è interpretabile come un mix di una logica politica e di una logica burocratica. In qualità di attore burocratico, il sindaco è infatti legittimato ad assumere determinate decisioni (dispone di risorse legali secondo il principio di competenza). Tale decisione assume però anche un carattere politico, e dunque un colore, come dimostra il dato, riportato dettagliatamente nel capitolo precedente, secondo cui dei ventiquattro comuni metropolitani coinvolti nella rete SPRAR, al momento dell'adesione solamente due erano guidati da giunte di centrodestra

5.2. L'emergenza mette in crisi la sussidiarietà

La gestione emergenziale dell'accoglienza, iniziata nel 2011 con la cosiddetta Emergenza Nord Africa e poi con l'istituzione dei Centri di Accoglienza Straordinari tra il 2014 e il 2015, ha messo più volte in discussione la sussidiarietà, proponendo un *modus operandi* che ha portato sempre di più a estromettere gli enti locali nelle fasi decisionali.

Dal 2011 al 2013 la gestione dell'emergenza è affidata alla Protezione Civile, che a sua volta incarica Prefetture e Regioni di reperire le strutture di accoglienza. Con il Piano Operativo Nazionale del luglio 2014 il Ministero dell'Interno attribuisce poi direttamente ai Prefetti dei Comuni Capoluogo di Regione l'individuazione di strutture destinate all'accoglienza temporanea. Per quanto l'apertura dei centri dovrebbe avvenire in accordo con gli enti locali, il loro coinvolgimento diventerà però facoltativo: con le "misure straordinarie di accoglienza" introdotte all'art. 11 del d.lgs. 142/2015 si consente infatti, nei casi di estrema urgenza, il ricorso a procedure di affidamento diretto e quindi l'eventuale esclusione dei sindaci dal processo decisionale.

Come dimostrano numerose inchieste giornalistiche, in nome di questa cosiddetta emergenza, sono stati scavalcati procedure e controlli.

*“Così l'assistenza si è trasformata in un affare: bastava una sola telefonata [alle Prefetture (ndr)] per venire accreditati come "struttura d'accoglienza" e accaparrarsi 1.200 euro al mese per ogni persona. Una manna per centinaia di alberghi vuoti, ex agriturismi, case-vacanze disabitate, residence di periferia e colonie fatiscenti”*²⁸

Tra i comuni metropolitani oggetto di ricerca è emerso come le misure straordinarie di accoglienza (tanto nella loro emanazione quanto nella loro messa in opera) abbiano spesso avuto un ruolo chiave nella decisione dei sindaci di aderire allo SPRAR. Riporto qui tre esempi rappresentativi di passaggi dall'emergenza all'ordinarietà.

1) Comune di Pieve Emanuele: dal residence allo SPRAR

Nel maggio 2011, circa 430 richiedenti protezione internazionale appena sbarcati a Lampedusa, furono ospitati nel Residence Ripamonti, di proprietà privata, situato nel comune di Pieve Emanuele. Stando a quanto scrissero i giornali e a quanto emerge dalle interviste, la decisione fu presa dal Ministero dell'Interno (attraverso la Prefettura) in accordo con il proprietario del residence, senza interpellare l'allora sindaco, il quale si ritrovò improvvisamente costretto a gestire l'arrivo di oltre 400 persone in un comune di 15 mila

²⁸ <http://espresso.repubblica.it/attualita/cronaca/2012/10/15/news/chi-specula-sui-profughi-1.47304>

abitanti²⁹. Quella che doveva essere una sistemazione provvisoria di qualche settimana si protrasse per circa un anno e mezzo. Tralasciando i dettagli di quella che fu evidentemente una speculazione, una tra le tante emerse nelle inchieste giornalistiche e giudiziarie sul cosiddetto *business dell'accoglienza*, è interessante però notare come tale esperienza abbia condizionato le scelte della amministrazione comunale che prese il posto della precedente nel 2012. Il sindaco insediatosi nel 2012 – tuttora in carica - si impegnò innanzitutto per un “sudato accordo” con la prefettura per lo smistamento degli ospiti. Una volta dismesso il residence, l'amministrazione promosse prima l'apertura di piccole realtà di accoglienza (inizialmente CAS per 15 posti) in collaborazione con una cooperativa locale e poi, nel 2015, aderì alla rete SPRAR, diventando ente titolare del progetto territoriale per 12 posti gestito dalla Cooperativa Ezio.

2) *Comune di Cesano Boscone: l'attivazione dal basso.*

Di fronte all'emergenza sbarchi dell'estate 2011, nel comune di Cesano Boscone, fu la Fondazione Istituto Sacra Famiglia a rendersi disponibile ad accogliere dieci profughi, in collaborazione con Caritas, Piano di Zona del Distretto ASL di Corsino, Comune di Cesano Boscone e Parrocchia. Da questa prima esperienza di attivazione emergenziale nascerà poi nel 2014 la decisione di trasformare il CAS in un centro SPRAR, aderendo dunque alla rete, con il Comune come ente titolare e la Fondazione Sacra Famiglia come ente gestore. Durante gli anni del CAS e i primi anni dello SPRAR, la collaborazione tra comune ed ente gestore era prevalentemente nominale. Gli attori intervistati, tanto del Comune che della Fondazione, hanno ricordato con una certa dose di autocritica le difficoltà nella collaborazione e gli attriti tra enti per un'eccessiva delega da parte del pubblico e una chiusura da parte del privato. Le due parti concordano, però, che in seguito all'attivazione delle SPRAR il modo di collaborare è mutato, portando a una migliore interazione tra gli attori e dunque a una migliore gestione che punta sul territorio per produrre benefici per gli ospiti, ma tenta anche di costruire esternalità positive.

L'iniziale intraprendenza “solitaria” della fondazione si è dunque trasformata nel tempo in una proficua collaborazione tra pubblico e privato.

3) *Comune di Locate di Triulzi: il fai-da-te degli enti locali*

Nel caso del comune di Locate di Triulzi fu invece l'amministrazione stessa a rendersi disponibile all'accoglienza. Nel luglio 2014 il neoeletto sindaco risponde alla “chiamata” della Prefetto di Milano per l'individuazione di strutture di accoglienza temporanea. Come racconta il primo cittadino (riconfermato alle elezioni del maggio 2019), la decisione di proporsi e mettersi a disposizione con cinque posti fu dettata da due ragioni:

²⁹ https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/11_maggio_13/profughi-pieve-emanuele-residence-ripamonti-190635368771.shtml

“La prima è che corrispondeva a delle scelte valoriali che ci rappresentano, cioè l'accoglienza e la solidarietà; la seconda un po' più “strategica” ma mi sento di dirla era questa riflessione: noi vogliamo dare una mano ma cosa preferiamo, subirla o guidarla?

È la nostra scelta è stata di guidarla”.

Sindaco del Comune di Locate di Triulzi

La prima esperienza infatti, partita come risposta emergenziale alla richiesta della prefettura, ricorda l'Assessora alle Politiche Sociali:

“Era stata gestita un po' artigianalmente, con il lavoro dei nostri servizi alla persona e le nostre assistenti sociali. È stata un'esperienza faticosa da cui poi (...) è nata l'idea di inserirsi in una rete”.

Assessora alle Politiche Sociali del Comune di Locate di Triulzi

L'anno successivo, nel dicembre 2015, il comune decide infatti di partecipare al bando SPRAR. La decisione era nata dalla volontà di far parte di una rete più strutturata, anche per avvalersi di professionisti che lavorano nell'accoglienza (con riferimento all'associazione il Melograno, ente gestore del progetto di accoglienza).

Le varie fasi di gestione emergenziale hanno dunque avuto effetti diversi. Quando le amministrazioni comunali hanno avuto un atteggiamento propositivo - come a Locate di Triulzi - o quando gli enti del terzo settore attivatisi erano realmente competenti e radicati sul territorio - come la Fondazione Sacra Famiglia - l'accoglienza emergenziale è stata solo un punto di partenza; un'occasione per poi avviare, attraverso l'adesione alla rete SPRAR, progetti di accoglienza più strutturati, basati su una solida collaborazione tra attori e su una forte conoscenza sia delle debolezze e che delle risorse del territorio.

Il caso del Residence Ripamonti è invece rappresentativo di molte esperienze simili in tutta Italia. Un esempio di mala gestione, ai limiti della legalità, che da un lato alimenta la retorica dei *“ragazzotti che ciondolano e stazionano, nullafacenti, sui muretti accanto all'hotel”* (citando l'Assessora alle Politiche Sociali nel riportare il punto di vista della popolazione locale) e dall'altro lato evidenzia quanto il cosiddetto *business dell'accoglienza* (argomento che ha finito per essere strumentalizzato per denigrare qualunque forma di accoglienza) ruoti quasi esclusivamente intorno alle strutture istituite in regime di emergenza.

Quella del Residence, prima ancora dell'esplosione dei CAS in tutta Italia dal 2014, ha dunque rappresentato per l'amministrazione un'esperienza negativa dalla quale apprendere –

prima di altri – alcune apparenti ovvietà: come amministrazione è meglio avere un ruolo attivo nell'accoglienza piuttosto che subire le decisioni dall'alto; i grandi centri – oltre a favorire forme di segregazione per i richiedenti protezione -non sono una soluzione praticabile né gestibile, men che meno in comuni medio piccoli; la rete SPRAR è una buona soluzione.

È utile chiarire che, nei comuni presi in esame, non sono stati rilevati casi eclatanti di imposizione coatta da parte della Prefettura di grandi CAS tra il 2014 e il 2018. Ciononostante, l'apertura di centri sovraffollati e inadeguati in altri comuni metropolitani, come il già menzionato *hub* di Bresso o l'Hotel Ambra a San Zenone al Lambro (Hotel Ambra), ha però spesso influenzato, si vedrà anche nel paragrafo seguente, le scelte dei sindaci di aderire alla rete SPRAR.

5.3. Fasi di adesione allo SPRAR

In questo paragrafo saranno ripresi i dati sulle fasi di adesione allo SPRAR da parte dei sindaci per comprenderne le motivazioni, gli obiettivi e i meccanismi messi in atto.

Emerge dalle interviste che, nell'aderire alla rete SPRAR i sindaci hanno espresso sia *obiettivi di contenuto* sia *obiettivi di processo* (Dente, 2011): obiettivi di contenuto, in quanto avevano l'interesse che l'accoglienza venisse realizzata con determinate modalità, cioè controllata e in piccoli numeri compatibili con le dimensioni e le caratteristiche del proprio territorio; obiettivi di processo poiché desideravano definire il proprio ruolo attivo nella decisione di policy anziché rimanere meri spettatori di una decisione presa dall'alto.

Analizzando le risposte che i vari attori istituzionali intervistati (sindaci e/o assessori) hanno dato alla domanda: "Perché avete deciso di aderire alla rete SPRAR?" miravo a individuare se e quanto un obiettivo avesse prevalso sull'altro. Se dunque fossero individuabili casi in cui l'obiettivo delle amministrazioni fosse stato prevalentemente di contenuto - quelli cioè che prima di tutto esprimono il senso di dovere umanitario secondo cui bisogna accogliere e bisogna farlo in centri SPRAR giacché questi ultimi sono strutturati per offrire ai beneficiari condizioni migliori - e casi in cui fosse stato soprattutto un obiettivo di processo - quelli cioè che per prima cosa dichiarano la preoccupazione per l'eventuale imposizione dall'alto di grandi centri emergenziali.

Una netta distinzione tra l'uno e l'altro sarebbe una forzatura. Si può però affermare che accogliere secondo determinati standard, all'interno di un sistema che assicura una gestione stabile ed equilibrata, sia un *obiettivo specifico*, mentre *obiettivo complessivo* sia quello di tutelarsi dai rischi della cosiddetta accoglienza straordinaria.

Per quanto tali obiettivi ricorrano in maniera indifferenziata nella maggior parte dei comuni, il *casus belli* e lo stile di governo conseguente presentano delle variazioni in funzione del fattore tempo, della fase. Come già descritto dettagliatamente nel capitolo precedente, sono state individuate tre fasi di adesione, schematizzate nella tabella che segue.

Tabella 5.1. Adesione allo SPRAR nei comuni metropolitani. Fasi e motivazioni dichiarate.

Fase di adesione	Motivazioni dichiarate dai sindaci	Comuni
I fase Entro il 2014	Accogliere degnamente, secondo principi umanitari	Cesano Boscone; Rho; Rozzano; San Donato Milanese
II fase 2015	Accogliere degnamente e avere un ruolo attivo	(ASC) Baranzate, Bollate, Garbagnate Milanese, Novate Milanese; Legnano; Gorgonzola; Locate di Triulzi; Pieve Emanuele; Melzo; Trezzano sul Naviglio(MSNA -bando differente)
III fase Dal 2016	Avere un ruolo attivo per evitare i centri decisi dall'altro	(ASSEMI) Carpiano, Cerro al Lambro, Colturano, Dresano; Mediglia; Paullo; (Ser.Cop) Arese, Lainate, Pogliano Milanese, Settimo Milanese)

- I fase - Amministrazioni che aderiscono entro il 2014. Prima cioè dell'istituzione dei CAS e dell'esplosione della cosiddetta crisi dei rifugiati.
- II fase: Amministrazioni che aderiscono alla fine del 2015
- III fase: Amministrazioni che aderiscono dopo il 10 agosto 2016.

Nei comuni che hanno aderito nella prima fase, tutti di prima cintura e tra i più popolosi dell'area metropolitana, preesistevano solitamente realtà di accoglienza per migranti e, con l'adesione alla rete SPRAR, si voleva dare maggiore struttura a tali progetti. Nelle motivazioni delle amministrazioni è dunque emersa prevalentemente una questione etica: accogliere e farlo con buoni progetti, ciò che precedentemente ho definito un obiettivo di contenuto.

L'iter del progetto di accoglienza nel comune di Cesano Boscone con la Fondazione Sacra Famiglia, descritto nel paragrafo precedente, è un esempio di questo processo di strutturazione e istituzionalizzazione attraverso l'adesione allo SPRAR di un progetto di accoglienza lanciato in fase di emergenza.

Le parole del Sindaco di San Donato Milanese danno invece risalto alle motivazioni etiche:

“Aderire alla rete SPRAR, è per un mix di ragioni... ma l'idea di fondo è che dobbiamo seguire i valori di quel poster- mi dice indicando un poster con la scritta Restiamo Umani - perché per noi l'idea è sempre stata che se possiamo accogliere dobbiamo farlo. Punto!”

Sindaco del Comune di San Donato Milanese

Tra chi invece ha aderito nella seconda fase, è più difficile individuare la preponderanza di un obiettivo sull'altro. Tutti gli intervistati, chi più chi meno, dichiarano un senso di dovere umanitario ed elogiano il modello di accoglienza SPRAR. Allo stesso tempo, in quel periodo, si fa strada in maniera consistente un timore nei confronti dei CAS, recentemente istituiti e molto

diffusi in Lombardia. Per quanto sia il dato relativo alla media di posti per struttura in Lombardia (nel 2015 erano 18,0 contro i 62,6 in Sicilia - SPRAR, 2015), sia i racconti degli attori intervistati, evidenzino come molti dei cosiddetti CAS siano in realtà dei “centri SPRAR mascherati” (piccoli numeri, appartamenti diffusi, ecc.), è stato già sottolineato come non siano effettivamente mancati, anche nella Città Metropolitana di Milano, casi di centri sovraffollati e mal gestiti. Inizia dunque a prendere piede, tra i comuni che aderiscono in questa fase, un desiderio di *“impegnarsi attivamente”, “gestire anziché subire”, “dettare le regole dell’accoglienza nel proprio territorio”* (usando le parole del Sindaco di Locate di Triulzi); in sintesi un obiettivo di processo: avere un ruolo attivo nella policy anziché farsi schiacciare dalle decisioni calate dall’alto.

I sindaci che, infine, hanno aderito nella terza fase, pur ribadendo anch’essi di essere spinti da un principio umanitario di accoglienza, sono apparsi preoccupati prevalentemente dalla possibile imposizione di grandi CAS imposti dalla Prefettura. Prendiamo gli esempi di due comuni piuttosto periferici situati nella zona omogenea Sud-Est di Milano. I due piccoli comuni di Carpiano e Cerro al Lambro, quattro mila e cinque mila abitanti, si trovano entrambi in prossimità del Comune di San Zenone al Lambro. In questo comune nel maggio 2011 erano stati alloggiati 60 migranti presso l’Hotel Ambra, di proprietà privata, in concomitanza e con modalità simili a quelle del Residence Ripamonti di Pieve Emanuele.³⁰ Nel 2015 la struttura viene comprata dalla Fondazione Fratelli di San Francesco di Assisi Onlus che stipula una convenzione con la Prefettura per un CAS di circa 150 migranti.³¹

Dalla strumentalizzazione politica dei sindaci leghisti della zona, ai reali casi di violenza nel centro, passando per le proteste dei migranti stessi, il caso dell’Hotel Ambra ha influenzato le decisioni di alcuni sindaci limitrofi, rappresentando l’incarnazione dei rischi connessi al grande centro in un piccolo comune. Il Sindaco e l’Assessora alle Politiche Sociali del Comune di Carpiano, ad esempio, raccontano così le motivazioni dell’adesione alla rete SPRAR nel 2017:

“Noi qui abbiamo fatto una scelta di fondo più politica: cioè aderire a un progetto di ospitalità che abbia un senso compiuto anche sotto il profilo territoriale”

Sindaco del Comune di Carpiano

“Avevamo due possibilità dal punto di vista politico formale: non fare nulla e aspettare che la prefettura –perché quello era l’indirizzo – trovasse sul nostro territorio un possibile edificio per aprire un CAS oppure potevamo attivarci noi e aderire alla rete”

³⁰ <https://www.ilfattoquotidiano.it/2011/09/19/emergenza-profughi-nel-milanese-non-possiamo-nemmeno-telefonare-a-casa/158420/>

³¹ <https://www.7giorni.info/cronaca/dal-territorio/migrante-ospite-dell-ex-ambra-hotel-di-san-zenone-riduce-in-fin-di-vita-un-operatore.html>

SPRAR. Abbiamo scelto la seconda per ovvi motivi – direi –umani (...). Peraltro avevamo vissuto molto da vicino l'evoluzione di un CAS a San Zenone al Lambro”

Assessora alle Politiche Sociali del Comune di Carpiano

La posizione espressa dall'Assessore alle Politiche Sociali di Cerro al Lambro segue lo stesso filo logico. L'adesione allo SPRAR arriva infatti nella primavera del 2017 quasi contemporaneamente al Protocollo per l'accoglienza tra i comuni della città metropolitana, l'ultimo passo di una serie di sollecitazioni dell'allora Prefetta di Milano Lamorgese, che invitava caldamente ogni comune a fare la propria parte.

“Oltre ovviamente all'idea di fare la nostra parte da un punto di vista solidaristico (...) [aderire allo SPRAR significava (ndr)] avere un controllo sui numeri, sulla gestione di tutta l'operazione e dare alla cittadinanza la garanzie che non avremmo avuto invii indiscriminati che potessero creare problematiche (...). Il nostro punto di riferimento, che non volevamo ripetere- lo dico molto sinceramente- era il CAS dell'Hotel Ambra di San Zenone al Lambro”

Vicesindaco e Assessore alle Politiche Sociali del Comune di Cerro al Lambro

5.4. Sindaci intraprendenti: stili di governo

Il corso degli eventi che portano le amministrazioni locali all'adesione alla rete SPRAR è sempre diverso, da comune a comune. Specificità territoriali locali, eventi internazionali, politica e politiche di differenti livelli, si intersecano, infatti, in maniera talvolta accidentale, casuale. Nell'azione dei sindaci si può cogliere ciò che Crosta definisce la responsabilità dell'attore, che consiste nel fatto di ridurre, attraverso delle scelte, il grado di indeterminatezza della situazione in cui opera (Crosta, 2010).

Se già le migrazioni in generale – e tutto ciò che ruota attorno a tale fenomeno - hanno per loro natura un alto grado di incertezza e indeterminatezza, ciò è altrettanto vero per le politiche di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Nel mosaico accoglienza, come descritto nel primo capitolo, sono molti gli attori in gioco: il governo nazionale, le prefetture, l'Anici, le amministrazioni locali, il terzo settore, ecc. Aderire alla rete SPRAR significa dunque diminuire questa indeterminatezza, giacché in questo modo l'azione degli altri attori è ridotta - ad esempio quella delle prefetture grazie alla clausola di salvaguardia – oppure è regolata da rapporti di collaborazione - ad esempio con gli enti gestori del terzo settore.

I sindaci assumono dunque il ruolo di iniziatori di una specifica politica di accoglienza.

Prendendo spunto dalla formulazione di tipologie di *policy styles* di Richardson, Gustafsson, Jordan (1982), Fareri suggerisce che l'identificazione del ruolo di iniziatore “consente di avanzare ipotesi riguardo alla stile di governo entro cui la policy si inserisce” (Fareri, 2009): se l'iniziatore è un attore istituzionale che decide di qualificare come problematica una determinata situazione, si parla di *stile di governo anticipatorio*, se l'iniziatore è invece un attore della società civile che esercita una pressione nei confronti dei soggetti responsabili, allora si parla di *stile di governo reattivo*.

Ovviamente la decisione di aderire allo SPRAR ha sempre delle radici in eventi precedenti: un'esperienza positiva di accoglienza promossa negli anni passati dall'amministrazione stessa o da un'associazione del terzo settore, oppure l'apertura di un CAS sovraffollato nel comune adiacente. Inoltre si potrebbe affermare che nessun comune è veramente iniziatore della politica di accoglienza SPRAR, giacché è il Ministero dell'Interno o l'ANCI che tramite il Servizio Centrale dello SPRAR invita i comuni ad aderire. È però il singolo sindaco che, in ultima istanza, qualifica l'accoglienza come un problema nel proprio territorio comunale, un problema al quale occorre rispondere a livello locale.

Si può dunque definire la decisione di aderire allo SPRAR da parte dei sindaci uno stile di governo *prevalentemente anticipatorio*. Tanto nel caso dei comuni che si sono attivati nella prima fase, qualificando come problema il dovere eticamente fondato di accogliere, quanto nel caso dei comuni che si sono attivati nelle due fasi successive, qualificando come problema il

rischio di ritrovarsi obbligati ad accogliere e gestire numeri di migranti sproporzionati rispetto al proprio territorio.

Nel secondo caso, in realtà, si potrebbe parlare di uno stile di governo anche *parzialmente reattivo*: per quanto nessun attore specifico della società civile abbia esercitato una vera pressione sulle amministrazioni, i sindaci hanno preso la decisione per effetto di una esistente criticità, quello dei grandi centri sovraffollati. Anche in assenza di un CAS nel proprio territorio o nei comuni limitrofi, l'argomento ha occupato sempre più le pagine dei giornali nazionali e locali, orientando fortemente l'opinione pubblica verso posizioni contrarie all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. La reazione dei sindaci – come già evidenziato - è stata dunque quella di farsi promotori di un certo tipo di accoglienza, governata anziché subita.

La questione interessante, in conclusione, è che la politica di gestione straordinaria ed emergenziale messa in opera a scala nazionale e fatta poi ricadere sui comuni, ha influenzato fortemente, non tanto la gestione dell'accoglienza ordinaria dei progetti SPRAR, quanto i processi decisionali, gli obiettivi degli attori, le motivazioni e lo stile di governo messo in campo. Alla gestione emergenziale si è sommato, in tempi più recenti, l'attacco agli attori che si impegnano nei diversi settori dell'accoglienza dei migranti. Prima strumentalizzando il reale problema del cosiddetto “business dell'accoglienza” e utilizzandolo per denigrare indistintamente gli enti gestori di qualunque progetto; in seguito, con gli attacchi alle ONG che salvano vite in mare, si è assistito a una criminalizzazione di tutto il mondo dell'accoglienza. È evidente come, in questo clima culturale e politico, lo spazio di manovra degli amministratori locali si riduca considerevolmente, poiché quella che dovrebbe essere una decisione amministrativa è stata trasformata in una scelta politica.

Capitolo 6 | L'accoglienza integrata

6.1. Integrazione e territorializzazione

Il sistema SPRAR rappresenta un ambito di approfondimento particolarmente significativo per comprendere le logiche intrinseche nel governo dei sistemi locali di welfare.

Il modello SPRAR è rappresentativo anche di quel passaggio tra un modello di *government* a uno di *governance*, quest'ultima definita da Le Galès come un processo di coordinamento degli attori, dei gruppi sociali e delle istituzioni per raggiungere dei risultati specifici, discussi ed elaborati collettivamente in ambienti frammentati e incerti (Le Galès, 1998).

In un contesto di *governance* locale, la gestione dei servizi di welfare coinvolge tutta una pluralità di soggetti che sono espressione della società civile. Con la crisi del cosiddetto *welfare state* l'erogazione dei servizi di *welfare* locale è infatti affidata sempre più ad attori della società civile organizzata, il terzo settore (Della Porta, 1999; Bobbio 2002).

Per comprendere i principi che guidano il modello SPRAR, occorre nuovamente contestualizzare la fase in cui il sistema è istituito per legge, facendo riferimento in particolare a due aspetti: uno relativo all'arretramento dello stato e la delega (istituzionale e/o *de facto*) alla società civile organizzata delle politiche di accoglienza di rifugiati e richiedenti protezione internazionale; un secondo aspetto più generale che riguarda l'evoluzione delle politiche socio-assistenziali.

Sono state precedentemente approfondite, nel primo capitolo, le varie fasi che hanno portato alla definizione dell'attuale sistema di accoglienza in Italia. Si vuole qui soltanto richiamare quanto le attività di accoglienza si siano sviluppate da subito nell'ambito dell'associazionismo e del terzo settore. L'istituzione del Sistema SPRAR ha rappresentato, infatti, l'ultimo passo di un processo di formalizzazione di quella rete di attori – enti locali e associazioni – che si era attivata spontaneamente già all'inizio degli anni Novanta con il flusso migratorio proveniente dall'Ex Jugoslavia. Nel corso degli anni, dalla creazione del Consorzio Italiano di Solidarietà nel 1993, passando per il progetto Azione Comune e il Piano Nazionale Asilo, fino alla nascita dello SPRAR nel 2002, si radica un meccanismo di delega ad attori non istituzionali i quali, in collaborazione con gli enti locali, si occuperanno negli anni di gestire le varie fasi dell'accoglienza dei migranti. La delega e il decentramento diventano dunque, piuttosto che prassi comuni, vere e proprie norme che regolano il sistema ordinario di accoglienza a livello nazionale.

Al di là dello specifico ambito delle politiche di accoglienza, l'istituzione dello SPRAR si inserisce anche in una fase particolare che riguarda le politiche sociali in generale. È utile qui richiamare le linee guida dello SPRAR: l'accoglienza integrata, il coinvolgimento degli enti locali, la delega dei progetti alle associazioni del terzo settore, la diffusione territoriale (SPRAR, 2014).

È impossibile ignorare quanto questi quattro principi siano figli della Legge di riforma dei servizi sociali n.328/2000. La cosiddetta Legge Turco introduceva, infatti, nelle politiche socio-assistenziali, due principi fondamentali che influenzeranno la definizione del modello SPRAR: il principio di *integrazione* delle politiche e il principio di *territorializzazione*.

In questo capitolo sarà approfondito il primo dei due, evidenziando i principali aspetti critici emersi dalle interviste con gli attori dell'accoglienza SPRAR. Nel capitolo successivo si tornerà invece sulla territorializzazione delle politiche.

6.2. L'accoglienza integrata in contesti di fragilità del welfare

Il concetto di integrazione delle politiche socio-sanitarie nasce in contrapposizione a un modello di welfare che raggruppava le persone in categorie predefinite di individui simili. Si tenta dunque di superare la logica assistenziale basata su categorie che non tengono conto dell'eterogeneità dei soggetti, della “*superdiversity*” (Vertovec, 2007), integrando i servizi sociali e sanitari e offrendoli a tutti i cittadini indistintamente. Come afferma Vitale (2007) tale superamento porta a prestare maggiore attenzione alla persona, la quale necessita trattamenti che rispondono a settori e categorie differenti. Eliminare le categorie appare necessario anche nell'affrontare le politiche per i migranti, spesso troppo ancorate a una visione omologante dei bisogni degli stranieri nel loro complesso che non considera le diversificazioni culturali, economiche e sociali, e i differenti percorsi migratori (Briata, 2014). La cosiddetta accoglienza integrata promossa dal sistema SPRAR segue dunque la logica secondo cui i servizi di welfare debbano essere considerati universali e non categoriali. Non è dunque necessario, anzi è controproducente, istituire servizi *ad hoc* per gli accolti, mentre occorre piuttosto indirizzarli verso quelli esistenti.

Come indicato nel Manuale Operativo dello SPRAR (2015b) quella proposta dallo SPRAR è un'accoglienza *integrata* in quanto, agli interventi materiali di base (vitto e alloggio) devono essere affiancati servizi volti a favorire l'acquisizione di strumenti per l'autonomia³². La realizzazione di un progetto personalizzato di accoglienza deve prevedere percorsi di inserimento socio-economico, oltre che servizi di orientamento legale e sociale. Le figure centrali di questo sistema sono gli operatori che, attraverso l'identificazione dei differenti bisogni e la valorizzazione delle risorse individuali, gestiscono dei progetti personalizzati di accoglienza. Per mettere in pratica tale presa in carico, il progetto di accoglienza deve “agire come un sistema dialogante con il contesto territoriale in cui si inserisce” e “fondarsi sulla costruzione e sul rafforzamento delle reti territoriali”. Il Sistema SPRAR, infatti, “è e deve essere percepito come parte integrante del *welfare* locale e, come tale, complementare agli altri servizi pubblici alla cittadinanza garantiti sul territorio. Lo SPRAR non è altro rispetto al *welfare*” (SPRAR, 2015 b).

Quello dell'accoglienza integrata è ovviamente un principio più che valido. L'ipotesi, confermata dalle evidenze emerse nella ricerca sul campo, è che tale principio si scontri però con la crisi del *welfare state*. Il deficit di servizi territoriali socio-sanitari in cui versano molti comuni, soprattutto quelli più piccoli e/o più periferici, causa infatti delle difficoltà nell'accesso

³² Il Manuale Operativo del 2015 definisce i servizi garantiti nei progetti territoriali dello SPRAR, raggruppati in nove aree: 1) mediazione linguistica e interculturale; 2) accoglienza materiale; 3) orientamento e accesso ai servizi del territorio; 4) formazione e riqualificazione professionale; 5) orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo; 6)- orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo; 7) orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale; 8) orientamento e accompagnamento legale; 9) tutela psico-socio-sanitaria.

a tali servizi. Va inoltre considerato che, pur sostenendo fortemente il principio di universalità dei servizi e contrastando la logica categoriale e assistenzialista, rifugiati e richiedenti protezione sono comunque utenti con vari gradi di vulnerabilità. Necessitano dunque anche di servizi molto peculiari che sono comunemente presenti nelle città ma che potrebbero scarseggiare in realtà territoriali minori e/o periferiche.

Proverò dunque a raccontare alcuni frammenti delle esperienze di accoglienza SPRAR nei comuni metropolitani milanesi. Sono frammenti. Non necessariamente hanno influenzato tutta la storia di accoglienza di un comune, né sono rappresentativi di questo o quello specifico progetto. Ma, poiché ricorrono nelle narrazioni di attori differenti in comuni differenti, raccontarli consente di mettere in risalto e argomentare alcune debolezze dell'accoglienza integrata.

Quelle proposte di seguito sono dunque le evidenze emerse delle interviste a responsabili delle organizzazioni del terzo settore che gestiscono i progetti di accoglienza, responsabili per i servizi sociali, sindaci e assessori alle politiche sociali dei comuni analizzati. Le criticità o, più genericamente, le questioni sollevate a proposito dei servizi di welfare riguardano prevalentemente quattro dimensioni:

- Scarsità di competenze interculturali
- Fatica nello stare al passo con i repentini aggiornamenti normativi
- Sottovalutazione del peso sui servizi pubblici
- I trasporti pubblici e l'effettiva accessibilità ai servizi

6.3. Scarsità di competenze interculturali nei servizi pubblici

È stato rilevato più volte nelle interviste quanto nei servizi pubblici si riscontri una mancanza di competenze o, ancora più spesso, la totale assenza di personale qualificato nella gestione delle specificità (inter)culturali.

Riporto dunque l'esempio riferito dalle responsabili di due differenti associazioni che gestiscono centri SPRAR in due comuni limitrofi - Rozzano e Pieve Emanuele - e che dunque, fatta eccezione per i servizi strettamente comunali, si rivolgono talvolta alle medesime strutture socio-sanitarie territoriali. Dalle interviste è emersa una comune diffidenza nei confronti del Centro Psico-Sociale di Rozzano(CPS). Il CPS è il presidio socio-sanitario territoriale in cui si realizza la presa in carico delle persone che hanno problemi di salute mentale e fa parte del Dipartimento di Salute Mentale (DSM) dell'Azienda Socio Sanitaria Territoriale Santi Paolo e Carlo (ASST SSPC), un'azienda sanitaria pubblica di Regione Lombardia che eroga prestazioni nell'area ovest e sud dell'area metropolitana milanese. È dunque un servizio pubblico rivolto a tutti i cittadini che, secondo il principio di integrazione dei servizi socio-sanitari in una logica di welfare universale, dovrebbe rispondere alle esigenze di tutti, comprese quelle dei rifugiati e richiedenti protezione.

Stando a quanto raccontano le intervistate, invece, nel CPS di Rozzano, non solo manca un mediatore culturale, ma sembrano scarseggiare anche le competenze necessarie per comprendere le problematiche etno-psichiatriche, in particolare quelle legate all'esperienza (potenzialmente molto traumatica) del viaggio migratorio.

“Abbiamo un po' di difficoltà con i CPS, quindi l'accesso al supporto psichiatrico. Capita che ne abbiamo bisogno per i nostri ospiti, ma manca un supporto con uno sguardo adeguato. (...) non c'è una formazione specifica per questo tipo di utenze. Per dire: abbiamo dovuto mandarlo (un ospite che aveva bisogno di supporto psichiatrico [ndr]) con un nostro operatore, nonostante in teoria dovrebbe essercene uno lì. Ma piuttosto che aspettare mesi abbiamo preferito mandare il nostro.”

Responsabile della Cooperativa Ezio
Progetto SPRAR del Comune di Pieve Emanuele

“Il CPS di Rozzano secondo me non è adatto a trattare casi etno-psichiatrici e quindi su questa questione ci troviamo in difficoltà.”

Responsabile dell'Associazione Amici della Casa dell'Accoglienza “Casa di Betania”
Progetto SPRAR del Comune di Rozzano

Questo esempio, lungi dal voler rappresentare una denuncia nei confronti del Centro Psico-Sociale in questione, vuole invece sottolineare una criticità che ritengo insita nel meccanismo di diffusione dell'accoglienza e di distribuzione in piccoli numeri di persone accolte spartite tra differenti comuni. Rozzano sicuramente non è un comune ricco, ma non né piccolo né ultra-periferico: conta più di 42 mila abitanti, confina con il comune di Milano ed è abbastanza ben collegato al centro cittadino. Eppure non ha gli strumenti e le risorse per mettere adeguatamente in funzione un servizio specifico come quello etno-psichiatrico. Ovviamente la vicinanza con Milano rende questo tipo di carenze meno disabilitanti di quanto non avvenga in comuni più periferici e isolati. La soluzione più semplice in queste situazioni diventa infatti quella di rivolgersi alle strutture presenti in città (o in altri comuni dell'area).

Rimane però, a mio avviso, un dubbio sulla buona riuscita di una politica che accolla – seppure in maniera non coercitiva - l'erogazione di servizi socio-sanitari a realtà locali che potrebbero non avere le risorse adeguate per rispondere a specifiche esigenze; considerando oltretutto che si tratta di servizi particolari destinati a categorie eventualmente molto vulnerabili. È questa una condizione che, ovviamente, si manifesta con molta più evidenza nei comuni più periferici (tipo Aree Interne), da dove può essere particolarmente complicato raggiungere centri urbani più grandi e serviti. Nel caso dei comuni metropolitani, invece, il deficit di servizi *in loco* si innesta su, ed eventualmente alimenta, un preesistente e ormai strutturale meccanismo di dipendenza delle periferie metropolitane dal centro cittadino.

6.4. Fatica nello stare al passo con una normativa in continuo aggiornamento

Sembra poi esserci una crescente difficoltà nelle strutture pubbliche, soprattutto nei comuni più piccoli, nello stare al passo con i continui e repentini cambiamenti normativi. È una difficoltà apparentemente poco rilevante ma che invece può influenzare fortemente la gestione dei progetti di accoglienza. Anche considerando soltanto gli ultimi cinque anni, numerosi e continui aggiornamenti o cambi di rotta sono stati introdotti, prima dal Decreto Minniti, poi dal Decreto Salvini, inframezzati da una lunga serie di circolari, direttive, programmi, piani. Ogni novità richiede uno sforzo, anche solo di comprensione della materia. Uno sforzo che appare particolarmente oneroso per le amministrazioni comunali e per i servizi pubblici dei centri più piccoli, con un organico minuto rispetto ai centri maggiori, e tendenzialmente non abituate ad affrontare le questioni particolari di cui titolari e richiedenti protezione internazionale potrebbero essere portatori.

Tali difficoltà sono state segnalate da attori differenti: sia dai responsabili di alcune associazioni che gestiscono i progetti di accoglienza e rilevano le lamentele dei propri operatori che si confrontano quotidianamente con la scarsa preparazione - loro malgrado - dei funzionari pubblici, dalle anagrafi alle ASL; sia da alcuni rappresentanti delle amministrazioni comunali quali i sindaci stessi, gli assessori alle politiche sociali o assistenti sociali.

Il caso di Pieve Emanuele e del Residence Ripamonti torna a essere utile per evidenziare le problematiche di aggiornamento in cui i differenti attori possono incappare. L'Assessore alle Politiche Sociali ricorda infatti le difficoltà emerse nella gestione dei servizi anagrafici negli anni in cui il residence ospitava circa quattrocento persone ed era compito del comune ospitante dare loro la residenza. La situazione attuale, con soli 12 ospiti è oggi più che sostenibile. La responsabile della Cooperativa che gestisce il progetto SPRAR racconta, però, che con l'entrata in vigore del Decreto Sicurezza alla fine del 2018, la questione dell'iscrizione all'anagrafe e della residenza si è prestata a fraintendimenti tali da portare l'anagrafe a sospendere erroneamente alcuni servizi. Dalla cooperativa sono dunque dovuti intervenire per *“leggere insieme il decreto e capirci qualcosa”*. Al punto che la cooperativa starebbe ipotizzando di organizzare giornate di formazione per tutti gli impiegati del comune.

Questo breve “aneddoto” è un esempio di aspetti ricorrenti che consente due affermazioni: 1) tanto di fronte ai grandi numeri dei CAS, quanto di fronte ai piccoli numeri dell'accoglienza SPRAR, i servizi pubblici di comuni medi/piccoli faticano a mantenere la propria efficienza, in particolare nel rispondere ai bisogni specifici dei titolari e richiedenti protezione e nello stare al passo con i continui e repentini cambiamenti nelle normative introdotti dalle scelte politiche nazionali; 2) le associazioni sono una risorsa fondamentale, in particolar modo nell'elaborare soluzioni originali in situazioni complesse e incerte, ma su questa questione si tornerà nel dettaglio nel settimo capitolo.

6.5. Sottovalutazione del peso sui servizi pubblici

Talvolta sono le amministrazioni stesse a dichiarare le proprie inadeguatezze iniziali, dovute, spesso, alla dimensione del comune. Capita infatti che, per aver sottovalutato la portata dell'impegno e il peso che l'accoglienza ha sui servizi pubblici locali, le amministrazioni si trovino impreparate nella gestione dell'accoglienza stessa.

Si riporta il caso di Locate di Triulzi, un comune che ospita esclusivamente donne. La scelta di accogliere donne – ammette in sincerità il Sindaco - era stata ovviamente dettata, almeno in parte, dalla convinzione che tale categoria rendesse il progetto di accoglienza “più gestibile” e di “minore impatto sulla comunità”. Ciononostante, il Sindaco e l'Assessora alle Politiche Sociali, ricordano le primissime fasi dell'accoglienza nel loro comune, prima ancora di aderire alla rete SPRAR, come un'esperienza molto faticosa. Il riferimento è in particolare al lavoro delle assistenti sociali e alla gestione dei servizi alla persona.

“Era la nostra prima esperienza di accoglienza. Non era uno SPRAR., non sapevamo nemmeno cosa fosse lo SPRAR. Era una nostra risposta di emergenza. Siamo stati noi, in quel caso ad attivare una serie di servizi(...), abbiamo contattato tutte le realtà locali chiedendo loro di darci una mano, i nostri medici di base si sono messi a disposizione per aiutarle...quindi si è attivato il territorio! Sicuramente in quella prima fase i servizi non c'erano, anche perché noi sul nostro territorio certi servizi proprio non ce li abbiamo.

Quindi al tempo abbiamo cercato di fare più artigianalmente”

Sindaco del Comune di Locate di Triulzi

In un primo momento era stata dunque sottovalutata la mole di risorse, competenze e servizi specifici che sono necessari per l'accoglienza ma che potrebbero lecitamente scarseggiare in un comune di poco più di dieci mila abitanti. Ovviamente – fatto tesoro dell'esperienza - il risvolto positivo è stata la conseguente adesione dell'amministrazione alla rete SPRAR e l'utilizzo della conoscenza acquisita nelle successive fasi dell'accoglienza.

“È stata un'esperienza faticosa dalla quale (...) è nata l'idea di inserirsi nella rete SPRAR (...). Entrare nella rete SPRAR significa godere del sostegno di professionisti che lavorano nell'ambito. Il Melograno lavora da tempo e hanno un'esperienza che hanno potuto condividere con noi. Per quanto riguarda i servizi, come il consultorio o l'ospedale, che noi non abbiamo sul nostro territorio (:...) è davvero impensabile, utopico pensare che un'amministrazione comunale possa gestire da sola una cosa del genere. Da qui la nostra volontà di appoggiarsi sulle risorse presenti sul territorio.”

Assessora alle Politiche Sociali del Comune di Locate di Triulzi

Un caso simile è lo SPRAR per Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) di Trezzano sul Naviglio e Buccinasco. Simile per la scelta di una categoria specifica di beneficiari di accoglienza, nel primo caso donne e nel secondo minori; ma simile anche per l'ammissione degli amministratori della fatica nella gestione e del peso, prevalentemente nelle prime fasi, sui servizi sociali.

Il progetto di accoglienza, gestito dall'Associazione Villa Amantea, nei comuni di Trezzano sul Naviglio e Buccinasco, è l'unico SPRAR per MSNA nei comuni metropolitani. I due comuni, associati nella titolarità del progetto, hanno messo a disposizione due ville confiscate alla 'Ndrangheta. Nel complesso è un caso oggettivamente virtuoso, come dimostrano le storie positive di accoglienza e di inclusione dei giovani ospiti, cui la stampa locale ha dedicato numerosi articoli.

Anche in un esempio positivo come questo, però, si possono rilevare alcune carenze nei servizi di assistenza sociale. Sono forse dettagli apparentemente irrilevanti in un caso complessivamente di successo, ma ritengo siano elementi da tenere in considerazione nell'insieme dei dati raccolti nei vari comuni. L'Assessora alle Politiche Sociali del Comune di Trezzano sul Naviglio e Responsabile del Servizio Sociale del Comune di Buccinasco, risponde così alla domanda sul perché abbiano scelto di aderire proprio a un progetto per MSNA e quale sia stato il peso sui servizi sociali:

“La decisione di accogliere MSNA è stata proprio una scelta dell'amministrazione comunale, pensando inizialmente che la gestione sarebbe stata più facile. Poi ci siamo resi conto che non è stato assolutamente così. (...) pensavamo che fosse più facile per il territorio accoglierli. (...) In realtà “l'impatto dei ragazzi non è stato così forte. Perché tutto sommato, in un contesto di 21.000 abitanti, 6 ragazzi a Trezzano e 6 a Buccinasco ovviamente non hanno creato chissà quale problematica.”

Assessora alle Politiche Sociali del Comune di Trezzano sul Naviglio
e Responsabile del Servizio Sociale del Comune di Buccinasco

Le complicazioni sono emerse però nelle piccole prassi quotidiane: le pratiche per ottenere la residenza, quelle per la scelta del medico di base, etc. In queste prassi, le regole sono spesso poco chiare e talvolta è complicato anche solo farle rispettare. Il risultato è che tutto dipende moltissimo, forse troppo, dalla sensibilità e dalla disponibilità dei singoli individui. L'Assessore aggiunge poi un altro dettaglio interessante:

“Rispetto all'impatto sui servizi sociali: noi abbiamo un'assistente sociale che è quasi totalmente dedicata a questi due progetti, perché ad esempio deve gestire tutta la

questione degli affidi; tanto è vero che alla fine abbiamo scelto di ampliare l'organico delle assistenti sociali(...).

È stata comunque l'occasione per fare una cosa che volevamo fare.”

Assessora alle Politiche Sociali del Comune di Trezzano sul Naviglio
e Responsabile del Servizio Sociale del Comune di Buccinasco

Sembra utile riportare qui le parole dell'assistente sociale, referente del progetto SPRAR di un altro comune, Cesano Boscone, che sintetizza così il problema generale:

“Certamente le situazioni specifiche, di particolare fragilità, ci costringono a fare stretching. Perché dobbiamo creare, inventare, pensare, progettare soluzioni sostenibili in un quadro di carenza di risorse.”

Assistente sociale e referente SPRAR del Comune di Cesano Boscone

Ben venga ovviamente la reattività, l'intraprendenza e lo “stretching” di un'amministrazione capace di sfruttare la situazione e trarre vantaggio da una difficoltà, cogliendo ad esempio l'occasione per ampliare l'organico o per avviare altre attività utili alla popolazione. Si tornerà su questo aspetto nel capitolo successivo per evidenziare il ruolo da protagonisti degli attori locali nel trasformare criticità in opportunità. Si porrà inoltre l'accento, attraverso esempi contrari, sull'importanza di prevedere delle analisi preventive della reale capacità di accoglienza locale.

Le criticità che gli esempi sopra riportati evidenziano sono però conseguenze anche di un problema situato “a monte”, nella struttura della politica nazionale e nel modo in cui essa atterra sul locale. La disfunzione si crea infatti quando si affida a un comune - che, è bene ricordare, si offre volontario - uno sforzo sovradimensionato rispetto alle proprie capacità, prevedendo solo scarsi e intermittenti compensazioni economiche. In assenza di un'adeguata dotazione di risorse, la localizzazione delle politiche rischia di attivare solamente un meccanismo di “decentramento della penuria” (Bifulco, de Leonardis, 2006).

6.6. Trasporti pubblici e accessibilità ai servizi

Come asserito nelle prime pagine di questo capitolo, il principio dell'accoglienza integrata si fonda sull'idea che i progetti debbano fare affidamento sui servizi presenti sul territorio. Gli esempi esposti nei paragrafi precedenti hanno evidenziato le criticità connesse alle eventuali fragilità dei servizi. Nell'osservazione di un'area metropolitana non si può però ignorare la centralità della questione infrastrutture per la mobilità e, soprattutto, del trasporto pubblico.

Mentre l'accoglienza SPRAR deve garantire l'accesso primariamente a quei servizi di welfare, volti a favorire l'acquisizione dell'autonomia (servizi socio-sanitari, legali, per l'alloggio e per l'inserimento lavorativo), va considerato che il trasporto pubblico può rappresentare una *conditio sine qua non* perché si abbia accesso a tali servizi e, in generale, perché si possa fruire di tutte le risorse del territorio per la vita quotidiana. Specialmente per chi, come è per i beneficiari di accoglienza, non dispone di un mezzo privato.

Ecco dunque che anche le caratteristiche territoriali dei comuni metropolitani, il rapporto con Milano, la dimensione, la rete infrastrutturale, influenzano la vita dei rifugiati e richiedenti asilo. Sono condizioni che ovviamente gravano su tutta la popolazione. Ho approfondito già nel secondo capitolo quanto le tendenze insediative degli stranieri ricalchino talvolta il processo di suburbanizzazione di tutta la popolazione verso le periferie metropolitane. Ho argomentato poi quanto tale spinta, nel caso dell'accoglienza diffusa, rappresenti uno specifico obiettivo delle politiche (volte alla redistribuzione e al decentramento) e dunque una sorta di imposizione più che una scelta degli individui.

È quasi banale notare che un appartamento, o un centro collettivo con numeri contenuti, in un comune mediamente piccolo è preferibile a una qualunque struttura sovraffollata, in condizioni igienico-sanitarie e abitative come minimo discutibili. Eppure, come dimostrano alcuni esempi riportati di seguito, non sono rari i casi in cui gli accolti preferirebbero rimanere a Milano, dove hanno maggiori opportunità lavorative, accesso ai servizi ed eventuali reti familiari, etniche e nazionali. Entra dunque in gioco il fattore accessibilità fisica e mobilità.

Pieve Emanuele è un comune di prima cintura ben collegato con il centro di Milano. Grazie alla presenza di una stazione ferroviaria dove transita una delle linee suburbane che connettono Milano all'hinterland, è possibile raggiungere il centro di Milano in trenta minuti e quello di Pavia in venti. Il piccolo centro collettivo SPRAR gestito dalla Cooperativa Ezio, si trova nelle vicinanze della stazione.

La responsabile del centro riporta l'esempio di un ragazzo che si trovava in uno dei grandi centri di Milano e non voleva essere trasferito nel centro di Pieve Emanuele perché, nonostante le migliori condizioni del progetto SPRAR, sapeva che stando a Milano aveva maggiore accesso alla scuola, al lavoro e alle proprie reti. Il beneficiario si sarebbe poi convinto solo dopo aver

verificato l'effettiva raggiungibilità con il trasporto pubblico dei vari servizi e luoghi di cui aveva bisogno.

Sono ovviamente tanti e differenti i motivi personali per i quali ogni singolo accolto, come qualunque cittadino, desidera la maggiore accessibilità possibile al centro della città. La referente della cooperativa Il Melograno ad esempio, nel raccontarmi del progetto SPRAR del comune di Mediglia, un comune scarsamente servito dal trasporto pubblico, ha riportato il caso di un beneficiario di accoglienza legato alla comunità omosessuale di Milano che non voleva assolutamente risiedere a Mediglia, in quanto ciò gli avrebbe reso difficile frequentare la sua comunità, per la difficoltà di raggiungere il centro di Milano, data in particolare l'assenza di mezzi pubblici nelle ore serali.

Al di là del caso specifico, utile solo per riportare un esempio, la questione di fondo è che il centro città rimane un fattore di attrazione. A Milano rifugiati e richiedenti protezione possono intercettare le proprie reti di riferimento, spendere il tempo libero e, altrettanto importante, accedere ai servizi e alle opportunità di lavoro.

Su quest'ultimo punto, è interessante citare due progetti SPRAR simili: il centro di Cesano Boscone e quello di Rozzano. Entrambi accolgono solo uomini in un piccolo centro collettivo, sono gestiti da associazioni molto radicate sul territorio, si trovano in comuni di prima cintura, quindi molto vicini e ben collegati a Milano. Di fatto, fanno parte della periferia milanese senza forti soluzioni di continuità con la città.

Come già riportato, il centro SPRAR di Casa di Betania, è situato in una frazione della frazione di Rozzano, è dunque molto isolato; a circa un chilometro di distanza si trova comunque la fermata del tram che conduce in direzione del centro di Milano. La responsabile del centro risponde così alla domanda sui trasporti pubblici e sul rapporto con Milano:

“I ragazzi ospiti frequentano tendenzialmente Milano perché comunque vanno nei loro luoghi di ritrovo, delle loro comunità, molti vanno in stazione centrale la domenica.

Questo per quanto riguarda la parte un po' più ludica, anche frivola della loro vita. In realtà poi siamo legatissimi a Rozzano per quello che riguarda i servizi sociali(...).

*Anche le borse lavoro o eventuali formazioni e tirocini possono essere erogati (e lo sono tendenzialmente) anche nella città di Milano. I corsi di lingua sono a Rozzano e interni. Abbiamo l'insegnante che viene due volte a settimana e poi ci appoggiamo al
CPIA di Rozzano (...).*

*Poi ovviamente anche il servizio sociale. In realtà non abbiamo grosse necessità con i servizi sociali perché i ragazzi non hanno la necessità di essere presi in carico dagli assistenti sociali. Ecco l'aspetto invece più sanitario, abbiamo la fortuna di avere vicino
l'Humanitas che è un grossissimo ospedale”*

Responsabile dell'Associazione Amici dell'accoglienza Casa di Betania

Quello che emerge in sintesi è che per i servizi ci si rivolge a tutto quello che il territorio può offrire (come è previsto dalle norme SPRAR) ma per quanto riguarda lavoro e tempo libero, gli ospiti preferiscono o sono costretti a recarsi a Milano.

Nel centro di Cesano Boscone la situazione è analoga. Il progetto SPRAR prevede un centro collettivo di soli uomini, è gestito da un'associazione del territorio, la Fondazione Sacra Famiglia, e Milano è vicina e ancora più accessibile con i trasporti pubblici. Anche in questo caso il coordinatore del progetto spiega che per tutti i servizi di base (corsi di lingua, formazione, servizi sanitari), fanno riferimento al bacino di offerta del comune di Cesano Boscone. Per quanto riguarda l'inserimento lavorativo, rivolgersi al territorio è invece più difficile per la scarsità di opportunità lavorative: sia le borse lavoro attivate dall'associazione, sia i contratti di lavoro trovati autonomamente dai beneficiari, sono tutti a Milano.

In sintesi, la mancanza di lavoro sul territorio che accoglie e l'assenza di reti familiari, amicali, culturali, etniche, ecc. obbliga i beneficiari al pendolarismo verso Milano. Per tutto quello che riguarda i servizi sociali, sanitari, formativi ed educativi si attinge al bacino di offerta delle strutture presenti sul territorio.

La questione dell'accessibilità ai servizi e dei trasporti pubblici mostra sfaccettature in parte differenti, nei casi di comuni più piccoli e lievemente più periferici. Ad esempio, per quanto non siano realtà isolate come le Aree Interne ma distino meno di venti chilometri da Milano, i comuni del progetto SPRAR di ASSEMI, sono quattro piccoli comuni situati in una zona del sud-est milanese scarsamente urbanizzata, con una bassa densità abitativa, in un territorio a vocazione agricola e poco serviti dal trasporto pubblico. Nel progetto sono ospitate sette famiglie in altrettanti appartamenti diffusi nelle varie frazioni. Il vicesindaco di Cerro al Lambro descrive così il proprio comune:

“Siamo una realtà territoriale un po' particolare: abbiamo cinquemila abitanti divisi in due realtà (...) divise dall'autostrada. E questa è un po' la caratteristica del nostro territorio: a volte è un po' come se amministrassimo due realtà. Ma sono abbastanza simili. Entrambe composte da villette. Una, Riozzo, è un po' più legata a Melegnano ed è più collegata. L'altra, Cerro, è un po' meno collegata: gravita comunque su Melegnano, ma è una realtà più “propria” ed è più legata al lodigiano.”

Vicesindaco del Comune di Cerro al Lambro

Ovviamente la divisione del territorio e il rapporto con Melegnano, il comune limitrofo, sono elementi rilevanti per l'inserimento delle famiglie. Melegnano è un comune più grande, di circa 18 mila abitanti e, al contrario di Cerro al Lambro, ben servito dai mezzi pubblici e dunque ben

collegato a Milano e altri comuni maggiori. La referente della Cooperativa Il Melograno dichiara:

“Questo legame con Melegnano è importante anche per l’inserimento delle famiglie. I vari corsi vengono scelti e individuati a Melegnano. (...), anche perché spesso il progetto di inserimento sociale futuro è quello di gravitare su quella realtà (...) Cioè ora il “sogno” per loro è di andare a Melegnano. Poi il passo successivo in caso è Milano”.

E aggiunge:

“I problemi che ci sono, sono quelli che sono un po' di tutte le famiglie: il fatto che i luoghi di lavoro sono un po' distanti e con orari che rendono difficile la gestione dei bambini. (...) Questo è un po' il contraltare rispetto alle grandi possibilità che una realtà piccola da alle famiglie, perché i servizi di vicinato sono accessibili e anche le relazioni con le persone sono più vicine.”

Responsabile della Cooperativa Il Melograno

Rimane il problema che, di solito, chi sceglie di vivere in questi contesti, dispone di un mezzo privato. Per quanto nel progetto SPRAR sia stato previsto anche un accompagnamento per l'ottenimento della patente di guida, i tempi sono lunghi e l'acquisto della macchina oneroso. Di conseguenza gli accolti continuano a dipendere dai mezzi pubblici.

Nello stesso progetto è coinvolto il comune di Carpiano, con caratteristiche e problematiche analoghe. Appare interessante riportare alcune criticità esposte dall'Assessora alle Politiche Sociali che offrono uno spunto di riflessione all'intersezione tra due problemi: l'inefficienza del trasporto pubblico e l'accessibilità ai servizi socio-sanitari territoriali. È una questione che riguarda tutta la popolazione ma in modo particolare gli stranieri che, incontrando diverse difficoltà nel dotarsi di un mezzo privato, usano prevalentemente i mezzi pubblici.

Secondo l'Assessora, i cittadini di Carpiano sono abituati al fatto che possono usufruire di servizi familiari di base sul territorio, mentre per i servizi sociali e sanitari devono uscire. Il problema non è dunque la mancanza di servizi specifici nel proprio comune. Ciò che l'assessora critica è invece la crescente pratica di accorpamento degli ambulatori sanitari, conseguenza della riforma del sistema sociosanitario lombardo (L.R. 23/2015). Sarebbe certo irragionevole pensare che ogni piccolo comune, come Carpiano, disponga di qualunque servizio specializzato. Il problema sorge però nel momento in cui anche gli ambulatori presenti in centri poco più grandi vengono soppressi per essere accorpati a quelli di altri comuni, lasciando così scoperte ampie fette di territorio.

6.7. Alcune criticità del concetto di integrazione

L'argomento portato dall'Assessora di Carpiano mi è utile per riprendere la domanda da cui sono partita a proposito dell'accoglienza integrata in comuni periferici. Fino a che punto possiamo decentrare l'accoglienza e possiamo chiedere a questi comuni di rispondere a esigenze specifiche come quelle di cui sono portatori i rifugiati e richiedenti asilo, mentre crescono fenomeni e politiche di impoverimento dell'offerta di servizi locali (l'accorpamento dei servizi, la dipendenza dal centro della città dove si concentrano le opportunità lavorative, ecc.)?

Ovviamente gli aspetti positivi del principio di accoglienza integrata, secondo cui lo SPRAR è, e deve essere, parte integrante del welfare locale, sono numerosi e sono evidenziati nelle linee guida stesse del Servizio Centrale. Sono anche note e documentate le numerose buone storie di accoglienza integrata SPRAR diffuse in tutta Italia. Da questo punto di vista, i progetti studiati nel milanese non fanno certamente eccezione.

Nelle pagine precedenti sono stati volontariamente messi in risalto gli aspetti critici. Questo perché nonostante le differenze - per dimensione demografica e territoriale dei comuni, distanza da Milano, tipo di progetto - il problema di fondo sembra essere ricorrente. In tutti i casi, infatti, gli attori che implementano i progetti di accoglienza si trovano a fare i conti con le strutturali carenze di risorse (economiche, legali, politiche, conoscitive, infrastrutturali, ecc.) nei servizi territoriali socio-sanitari (e non solo). Ciò che, a mio avviso, rischia di mettere a repentaglio il buon esito dei percorsi di accoglienza (tanto per gli accolti quanto per chi accoglie) e magari anche di alimentare, nell'opinione pubblica, la convinzione del rifugiato come peso.

Il concetto di integrazione dei servizi socio-sanitari, come argomentato all'inizio di questo capitolo, rientra in un meccanismo di superamento del *welfare* categoriale verso un *welfare* universale. Tale superamento permette di vedere l'individuo nella sua specificità. Nel caso dei progetti di accoglienza SPRAR, tale principio viene messo in pratica attraverso la progettazione di percorsi di accoglienza costruiti intorno ai bisogni particolari e individuali dei singolo richiedenti o titolari di protezione.

Pur sostenendo fortemente l'importanza e la validità di tali percorsi, se ne vuole qui evidenziare anche alcune criticità. Una di natura pratica e una più concettuale.

La prima è stata già ampiamente discussa nelle pagine precedenti: alcuni bisogni particolari³³ potrebbero non trovare adeguata risposta nell'offerta di servizi di welfare locale di contesti minori e/o periferici come nel caso dei comuni metropolitani.

³³ Mi sono dilungata sulla questione dell'etno-psichiatria, ma avrei potuto fare riferimento a tanti altri aspetti: i corsi di lingua; i servizi anagrafici; la preparazione del colloquio con la Commissione territoriale per l'ottenimento di una forma di protezione internazionale; le pratiche per i documenti d'identità. Avrei potuto aprire anche una lunga parentesi sui servizi specifici necessari per categorie vulnerabili come le donne vittime di tratta o i Minori Stranieri Non Accompagnati.

Per quanto riguarda la seconda criticità prendiamo in prestito la riflessione di Vitale (2007) il quale evidenzia il rischio, insito nell'utilizzo della persona come parametro, di un'eccessiva individualizzazione dei problemi. La personalizzazione dei bisogni sociali dei migranti rischia, infatti, di favorire un atteggiamento puramente assistenzialista. Le politiche che si basano su tale approccio riconducono l'utilizzatore del territorio alla condizione di utente, escludendolo da quel processo di interazione sociale attraverso cui si negoziano le regole e si attivano processi di apprendimento alla condivisione tra diversi (Crosta, 2010). L'immigrato perde, così, un ruolo attivo nella costruzione di un'identità di cittadinanza, in quanto viene limitata la sua capacità di essere e sentirsi autore del diritto di cui è destinatario, e viene trattato come beneficiario passivo di servizi. Ciò contribuisce alla diffusione di quella distorta opinione comune che vede nell'immigrato, e oggi in modo particolare nel rifugiato e nel richiedente protezione internazionale, un peso per la società poiché portatore di una domanda di servizi extra-ordinaria.

Alcuni tentativi di ovviare al problema del "beneficiario passivo" rendendolo "autore del proprio diritto" hanno preso talvolta una piega – nella mia opinione – potenzialmente disfunzionale. Secondo la logica per cui la politica assistenzialistica rende l'immigrato un apparente peso, si è cercato di renderlo cittadino (o, piuttosto, tollerato dai cittadini) attraverso la "restituzione" di qualcosa alla comunità che lo accoglie. Penso alle numerose attività di pulizia dei giardini pubblici in cui sono stati coinvolti i beneficiari di accoglienza. Gli unici casi in cui tali attività hanno sortito effetti di reale inclusione sociale sono quelli in cui l'attività di volontariato prevedeva una reale interazione con la popolazione locale (e non si limitava, per esempio, alla pulizia del cimitero).

Per ovviare i rischi connessi all'eccessiva individualizzazione dei bisogni sociali occorre che il principio di integrazione si accompagni a quello di territorializzazione introdotto, anch'esso, dalla legge di riforma dei servizi sociali L 328/ 2000.

Il sistema SPRAR sembra aver interiorizzato, nel suo modello di gestione, questa necessaria territorializzazione incentivando il coinvolgimento diretto di attori locali, pubblici e privati, che per la loro vicinanza e legame con il territorio, sanno e possono sfruttarne risorse e potenzialità, mitigando gli eventuali impatti negativi. Nel capitolo che segue si proverà dunque a mostrare gli aspetti positivi di questa sussidiarietà orizzontale e del meccanismo di delega agli attori locali, istituzionali e non.

Capitolo 7| Le opportunità di una politica territorializzata

7.1. Territorializzazione delle politiche di accoglienza

Il capitolo precedente si è concluso sostenendo che per superare il rischio di un'eccessiva individualizzazione dei bisogni nelle politiche sociali è opportuno che il principio di integrazione si accompagni a quello di *territorializzazione*.

Definiamo anzitutto cosa intendiamo qui per territorializzazione. Si fa riferimento, nello specifico, alla territorializzazione delle politiche socio-assistenziali come un parametro indicato dal modello sociale europeo – cui la normativa italiana intende adeguarsi. Secondo il principio di territorializzazione, la persona rimane centrale ma non è separata dal contesto territoriale, al quale invece si relaziona fortemente. Territorializzare le politiche significa, dunque, prendere in considerazione il territorio che le persone abitano e di cui sono parte (Vitale, 2007).

Il concetto di territorializzazione, in senso più generale, è quello che Bifulco (2009) schematizza con riferimento a due fenomeni principali, distinti ma intrecciati. Il primo riguarda la riorganizzazione territoriale dei livelli di governo e dei rapporti tra attori pubblici e privati di livelli differenti, quindi una prospettiva di *governance*. Una riorganizzazione che, nel contesto dell'Unione Europea, va nella direzione della regionalizzazione e del decentramento. Il secondo fenomeno definito da Bifulco è quello per cui il territorio è strumento delle politiche e i contesti di intervento sono considerati risorse, target e attori.

In queste direzioni vanno, in maniera evidente, due dei quattro principi fondanti dello SPRAR: il coinvolgimento delle amministrazioni locali e la delega alle associazioni del terzo settore incaricate di gestire i progetti in sinergia con il welfare locale.

Nel quinto capitolo sono stati approfonditi alcuni aspetti del coinvolgimento dei comuni nella fase decisionale, in particolare l'adesione alla rete SPRAR da parte delle amministrazioni come stile di governo anticipatorio o reattivo. Questo capitolo si sofferma invece su quanto, e come, la partecipazione e il coinvolgimento delle amministrazioni locali possa rappresentare una risorsa nell'implementazione delle politiche di accoglienza per il maggiore legame e conoscenza che i sindaci hanno del loro territorio.

Discorso analogo anche per quanto riguarda gli attori del Terzo Settore che gestiscono i progetti di accoglienza SPRAR. Tali attori hanno, infatti, un ruolo fondamentale negli esiti dell'accoglienza: innanzitutto ai fini di un efficace percorso verso l'autonomia e l'inclusione sociale dei diretti beneficiari del servizio - i richiedenti e titolari protezione internazionale; ma anche per la capacità di ovviare alle criticità territoriali, facendo rete con altri attori locali e sfruttando le risorse presenti (con azioni sia istituzionali/formali sia informali).

In questo capitolo riporterò dunque alcuni esempi, tratti dall'analisi dei progetti di accoglienza nei comuni metropolitani, che mostrano e dimostrano concretamente le esternalità prodotte dal meccanismo di territorializzazione della politica di accoglienza SPRAR.

7.2. Aspetti critici della delega al terzo settore

Prima di (ri)entrare nel dettaglio delle esperienze dei progetti SPRAR nei comuni metropolitani milanesi, è utile e necessario aprire una breve parentesi sulle criticità insite nei meccanismi di delega dei servizi sociali e sul non-profit in generale. Ciò in virtù del fatto che pressoché l'intera accoglienza dei migranti in Italia è delegata, con modalità differenti, al privato: dalle ONG che operano nel soccorso in mare - ovviamente non delegate formalmente, ma la cui attività è conseguenza diretta del vuoto lasciato dal governo nazionale e dall'Unione Europea - alla delega tramite contratti pubblici prevista per i differenti centri di accoglienza (dai CARA agli SPRAR).

Le questioni che sono qui sollevate sono riferite a due macro-problemi: lo sviluppo di una cultura del privatismo causato dall'arretramento dello stato nella produzione di beni collettivi; la grande varietà nel mondo del terzo settore e il conseguente rischio che alcuni attori della società civile organizzata non perseguano l'interesse generale e l'utilità sociale.

La delega dell'accoglienza è rappresentativa di una tendenza generale all'esternalizzazione dei servizi di welfare in un processo di arretramento dello stato nel farsi carico dei bisogni dei cittadini. Crosta (2010) individua in questo processo il rischio dello sviluppo di una cultura del "privatismo": quando cioè l'azione pubblica dello stato è carente, o inesistente, e la gestione del bene pubblico viene subappaltata al terzo settore, si innescano forme di privatizzazione di una questione pubblica. Il "privatismo" e l'arretramento dello stato riguardano tutto il settore dei servizi sociali. Un settore nel quale dovrebbero "coniugarsi problemi e soluzioni che sono contemporaneamente individuali e sociali" e dove invece la solidarietà rischia di diventare "il sostituto privatistico della corresponsabilità verso la cosa pubblica" (de Leonardis, 1998).

Non si vuole qui negare che la delega e altre forme di partenariato pubblico/privato possano avere effetti positivi in termini di efficienza delle politiche (Bagnasco, Le Galès, 2000). Né tantomeno affermare (come siamo talvolta tentati di fare) che, al contrario, l'attore istituzionale sia l'unico capace e legittimato a produrre beni e servizi pubblici, mentre è evidente che, in una società delle diversità, la produzione dei beni pubblici non è di un soggetto unitario come lo stato ma di tanti attori pubblici.

Di fronte all'arretramento dello stato, le associazioni hanno assunto in Italia sempre più una funzione di sostituzione e di alternativa alle istituzioni pubbliche, svolgendo molti servizi e attività utili per soddisfare bisogni sociali di diverso tipo, individuando e valorizzando risorse potenziali e inesprese (Biorcio, Vitale, 2016). La sussidiarietà rischia dunque di rappresentare un alibi per il non intervento dello stato. Pluralizzare il concetto di pubblico non dovrebbe però legittimare l'esclusione di uno, quello istituzionale, ma piuttosto comprendere tutti i differenti soggetti pubblici (Crosta, 2010).

Complementare all'assenza dello stato è il fatto il suo sostituto, il terzo settore, sia in realtà un insieme notevolmente eterogeneo di enti. Come sottolinea, ad esempio, Giovanni Moro nel suo libro provocatoriamente intitolato "Contro il non profit" (2014), il problema è che nella categorizzazione del non profit, o terzo settore, sono accorpate una miriade di organizzazioni differenti in un "magma informe, tenuto insieme solo da una ragione fiscale".

Colgo l'occasione qui per sottolineare che questa tesi, come il libro di Moro, non vuole denunciare (cosa di cui si dovrebbe occupare chi di competenza) né tantomeno suscitare scandali.. Anche per questo motivo non sono stati approfonditi più del necessario i casi di cosiddetta mala accoglienza (cui si fa accenno solo nei casi in cui hanno influenzato direttamente l'azione di sindaci e attori del terzo settore), perché dare cibo scaduto, intascarsi i soldi che dovrebbero andare ai beneficiari, sono semplicemente dei reati e non ci dovrebbe essere altro da aggiungere. Senza dunque arrivare a considerare i casi in cui si configurano attività criminali, è però evidente quanto affidare a privati l'accoglienza possa comportare dei rischi relativi all'effettivo perseguimento dell'interesse collettivo.

Se guardiamo all'elenco degli enti gestori di Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) nella Città Metropolitana di Milano riportata nel quarto capitolo, troviamo in effetti una varietà di realtà: dal privato profit "vestito" per l'occasione da cooperativa (ristoranti, imprese edili, ecc.) all'ente caritatevole cattolico; dall'associazione nota solo a livello locale a quella di fama nazionale. Non è oggetto di questa tesi una valutazione su come tali attori abbiano portato avanti il loro progetto di accoglienza; potrebbero essere stati i migliori o i peggiori enti gestori. Il problema che si vuole evidenziare è invece a priori, e sta nel pretendere che lo status di organizzazione non profit o ente del terzo settore sia di per sé garanzia di perseguimento dell'interesse generale. L'attivarsi del privato sociale può, infatti, rappresentare – sia per i beneficiari del progetto che per il territorio che accoglie – tanto una ricchezza quanto un ostacolo, in funzione delle competenze e degli interessi perseguiti dagli attori in gioco.

Nel sistema di accoglienza italiano, lo SPRAR vorrebbe rappresentare un modello positivo rispetto alle problematiche qui brevemente esposte. Innanzitutto, per quanto la gestione dei progetti sia in mano al terzo settore, l'azione pubblica istituzionale non è totalmente assente: né a scala nazionale, poiché lo stato è comunque coinvolto nella misura in cui ha legiferato in materia, ha istituito lo SPRAR, eroga fondi, emana decreti che regolano il funzionamento, né a scala locale considerato il coinvolgimento delle amministrazioni locali.

Per quanto riguarda invece i rischi connessi alla "bontà" degli attori privati, occorre sottolineare che, differentemente dai CAS, i candidati alla gestione di un progetto SPRAR devono dimostrare di avere idonee competenze, ad esempio una pluriennale esperienza nella

presa in carico di richiedenti e titolari di protezione internazionale. L'ente è inoltre selezionato, con criteri stringenti, attraverso procedure di affidamento di beni e servizi previste dal Codice degli Appalti (Art.80 del d.lgs. 50/2016 in sostituzione dell'art.38 del d.lgs. 163/2016) e il progetto necessita di una rendicontazione dettagliata delle spese sostenute³⁴ e di un monitoraggio semestrale.

Ciò a dimostrazione di quanto il modello SPRAR sia controllato e quanto il rischio che gli enti gestori possano approfittarsene, perseguendo interessi privati, sia ridotto. Nella limitatezza di uno studio che prende come campione un numero di progetti di casi esiguo rispetto alla totalità dell'accoglienza SPRAR in Italia, mi sento di affermare – pur con il beneficio del dubbio - che gli attori che gestiscono i progetti SPRAR approfonditi in questa ricerca, hanno realmente come obiettivo l'utilità sociale. Certo il solo fatto di avere l'obiettivo non significa raggiungerlo, ma gli aspetti positivi rilevati sono comunque numerosi.

³⁴ Si veda a tal proposito : “la rendicontazione dei progetti SPRAR. Modalità di rendicontazione delle spese :criteri per la rendicontazione dei contributi erogati dal Ministero dell'Interno in favore degli enti locali inseriti nella rete SPRAR, ai sensi dell'art. 1sexies della legge.39/1990,come introdotto dall'art. 32, L. n.189/2002e l'attuale DM 10 agosto 2016”

7.3. Azioni e decisioni di una politica territorializzata.

Se consideriamo la territorializzazione delle politiche in una prospettiva di governance, quindi come regionalizzazione e decentramento, stiamo di fatto sottolineando la necessità di porre l'attenzione sugli attori locali - amministrazioni comunali, enti delegati, attori della società civile organizzata –, coloro cioè che in una gestione multilivello sono incaricati della effettiva messa all'opera dello strumento SPRAR a livello locale.

Il locale è inteso, oltre che come spazio d'implementazione della politica, anche come scala alla quale individuare le criticità e le risorse. Consideriamo dunque la territorializzazione nella prospettiva di una lettura del territorio come strumento in quanto portatore di risorse. Risorse che l'attore locale (istituzionale e non) conosce e può sfruttare anche per mitigare le criticità insite nel territorio.

Al fine di comprendere (e *misurare senza misurare*) gli effetti positivi della territorializzazione dell'accoglienza prevista dal sistema SPRAR, si riportano qui alcuni esempi di azioni e decisioni prese dagli attori locali. Nella ricerca empirica sono state, infatti, rilevate numerose azioni nelle quali l'attore ha sfruttato la propria conoscenza locale per ottenere benefici, sia per gli accolti, sia per la popolazione locale.

L'ipotesi è che il filo rosso che collega le azioni e le decisioni “di successo” (che hanno prodotto externalità positive, agevolato la gestione dei progetti e mitigato le criticità) sia proprio la conoscenza che gli attori hanno della realtà locale in cui operano. Una conoscenza che si traduce nella consapevolezza delle criticità locali specifiche (demografiche, economiche, sociali, localizzative) e nella capacità di intercettare i rischi e sfruttare le risorse presenti sul territorio. Nei paragrafi che seguono, saranno riportate alcune azioni, decisioni e pratiche che esemplificano perché l'accoglienza SPRAR sia da considerarsi una politica territorializzata.

Emerge innanzitutto (§7.4) la capacità degli attori di sfruttare la propria conoscenza locale dei punti deboli e dei punti di forza, arrivando anche a trasformare i problemi in opportunità, rispondendo a bisogni collettivi. Alcuni esempi (§7.5) evidenziano poi l'utilità di sfruttare la credibilità istituzionale e l'eventuale fiducia di cui godono gli attori pubblici locali (in quanto istituzionali o in quanto radicati sul territorio) presso i cittadini e gli eventuali privati da coinvolgere nei progetti di accoglienza. Appare poi rilevante (§7.6), soprattutto in termini di gestione dei progetti, la possibilità (e la volontà) che gli attori hanno di mettere in opera tutto ciò che può definirsi patrimonio territoriale: da quello materiale, per esempio in termini di strutture da adibire all'accoglienza, a quello immateriale, come il tessuto associativo presente nei comuni e la capacità di costruire reti con differenti attori che operano nel territorio (comunale e metropolitano). Si riportano infine (§7.7) degli esempi che evidenziano la prassi ricorrente di un'attenta valutazione dei limiti e delle opportunità locali, utilizzata per una definizione e modellazione dei progetti coerente con le effettive capacità del territorio.

7.4. Trasformare criticità in risorse e benefici collettivi

Prendiamo ad esempio Rozzano, il comune con la più alta concentrazione di alloggi popolari in Italia (circa il 45 % dei residenti abita nelle case popolari dell'ALER). Una popolazione a basso reddito, dunque, con molte famiglie in condizioni di disagio economico e sociale, per le quali è attivo un servizio di aiuti alimentari. L'Associazione Amici della Casa dell'Accoglienza "Casa di Betania", ente gestore del progetto SPRAR, si dedica a numerose attività di volontariato in collaborazione con il Comune: alcuni ospiti del progetto di accoglienza aiutano gli anziani assegnatari di orti comunali, sono volontari nella distribuzione dei pacchi alimentari – servizio gestito in collaborazione con Comune, Caritas, Protezione Civile, Banco Alimentare e Progetto Arca – e curano un orto comunale i cui prodotti sono destinati alle famiglie beneficiarie degli aiuti alimentari. Dalla sinergia creatasi tra i vari attori, nel novembre 2018 è stata poi aperta la "Bottega Solidale" dove le famiglie a basso reddito di Rozzano possono prendere in base alle proprie esigenze.

Queste attività producono effetti positivi tanto per gli accolti - che costruiscono relazioni di fiducia, comprensione e solidarietà reciproca con la popolazione locale - quanto, come è evidente, per l'intera collettività. Nell'occuparsi dell'accoglienza, Casa di Betania attiva dunque parallele forme di collaborazione con altre associazioni che permettono ai propri beneficiari di fare un'attività utile al proprio processo di inclusione sociale e che producono servizi a beneficio di altri.

È questo un esempio di coinvolgimento dei beneficiari in attività di volontariato che sembra avere più valore rispetto ai tanti casi di pulizia degli spazi pubblici. Permane la retorica della restituzione di qualcosa alla comunità che ti accoglie, principio a mio avviso di dubbia validità. Ma in questo e in altri casi simili, ciò che fa la differenza è la costruzione di incontri "significativi" che, innescando meccanismi di conoscenza e rispetto dell'altro, favoriscono l'abbattimento dei pregiudizi e permettono di andare oltre la mera tolleranza dell'altro (Amin 2002; Valentine, 2008).

L'aspetto rilevante non è tanto l'attività di volontariato in sé quanto la capacità dell'ente gestore del progetto SPRAR di intercettare le risorse del territorio (gli orti comunali, le altre associazioni) e i bisogni di differenti fette di popolazione (per le famiglie in condizioni di povertà, quello di avere un sostegno, e per i beneficiari accolti quello di costruire incontri inclusivi), per poi mettere in opera azioni a beneficio di tutte le parti.

7.5. Sfruttare la fiducia della popolazione verso gli enti locali (pubblici e privati)

Per mostrare come amministrazioni e associazioni sappiano sfruttare il proprio ruolo, la credibilità presso la popolazione locale e l'eventuale fiducia di cui godono, è qui riportata una questione rilevata più volte nei differenti progetti di accoglienza.

Nelle interviste ricorre, infatti, la problematica del reperimento di alloggi, soprattutto quando l'obiettivo è l'accoglienza diffusa in appartamenti anziché strutture collettive. Gli aspetti cruciali, oltre all'ovvia necessità di strutture idonee all'accoglienza, sono tre: l'effettiva *vacancy*, la necessità di garanzie per i proprietari, la gestione dei rapporti di vicinato.

Appare qui fondamentale la risorsa conoscitiva degli enti locali: il Vicesindaco e Assessore di Cerro al Lambro racconta infatti di essere stato a conoscenza dell'interesse di alcuni proprietari di alloggi di affittare con delle garanzie. *“Sembrerà venale – afferma - però è un dato di fatto: abbiamo guardato alla realtà della nostra situazione”*. Di fatto si è sfruttato lo SPRAR per risolvere un altro problema, o meglio, si è intermediato per mettere in relazione domanda e offerta.

Prendiamo un altro esempio: il progetto SPRAR di ASC Comuni Insieme prevede appartamenti diffusi in vari comuni. Erano partiti con quattro appartamenti nel 2016, diventati nove con l'ampliamento del 2018. I primi alloggi erano stati messi a disposizione sia dall'ente gestore (Il Melograno), sia dall'ente titolare (ASC), attraverso contratti di affitto o comodato d'uso con privati o con cooperative edificatrici con cui ASC collabora. Per l'ampliamento era stata poi avviata una campagna d'informazione e sensibilizzazione (attraverso volantini, incontri e iniziative) per il reperimento di alloggi. Si è fatta leva – con buoni risultati - sui vantaggi che l'operazione avrebbe portato ai diretti interessati: la garanzia del pagamento da parte di un ente pubblico, una sorta di garanzia anche sulla regolarità degli inquilini (In uno dei volantini si legge proprio la rassicurazione che “chi ci abiterà è legalmente presente in Italia”) ma anche la gestione delle eventuali difficoltà e conflittualità con il vicinato.

L'aspetto fondamentale è dunque l'intermediazione con i locatori, per contrastare eventuali pregiudizi. Viene infatti sfruttata la fiducia che gli enti locali godono in qualità di enti istituzionali che possono fornire garanzie. I benefici di questo meccanismo sono sia per l'accoglienza in sé – giacché l'ente gestore può così disporre di alloggi per i richiedenti e titolari di protezione - sia per i proprietari degli immobili che affittano in sicurezza.

Occorre evidenziare che il fatto che gli enti locali o gestori si occupino della ricerca degli alloggi è previsto dal meccanismo SPRAR, non è quindi una prassi extra-ordinaria. Mi interessa però sottolinearla perché supporta ancora una volta l'ipotesi relativa ai vantaggi del coinvolgimento degli attori locali, dovuti alla conoscenza del territorio e all'eventuale fiducia di cui possono godere presso la popolazione locale, e alle possibili ricadute vantaggiose dell'accoglienza diffusa.

7.6. Mettere all'opera il patrimonio territoriale (materiale e immateriale)

Alcune azioni, pratiche e dinamiche ricorrenti nei progetti SPRAR e nei comuni metropolitani analizzati, mostrano con evidenza il contributo che gli attori locali - tanto le amministrazioni quanto le associazioni – possono dare nella gestione dei progetti di accoglienza grazie alla loro conoscenza, capacità e possibilità di sfruttare il patrimonio materiale e immateriale disponibile sul territorio

Patrimonio materiale

Un caso particolare per quanto riguarda l'individuazione di strutture per l'accoglienza è quello dello SPRAR per MSNA di Trezzano sul Naviglio e Buccinasco. Le amministrazioni comunali e l'ente gestore hanno deciso infatti di sfruttare una risorsa, derivante in realtà da una criticità: un bene confiscato. Le tre comunità familiari che accolgono i minori sono infatti ospitate in ville messe a disposizione dai comuni di Trezzano e di Buccinasco, due delle quali in passato di proprietà di famiglie appartenenti alla Ndrangheta. Oltre alle questioni strettamente relative alle attività di accoglienza e supporto dei minori, tra gli impatti e risultati cui il progetto mira, si leggono nel volantino i seguenti: “Per due immobili su tre l'affitto è a costo zero; Restituzione di un bene confiscato alla mafia alla cittadinanza, tramite attività di promozione sociale e integrazione.” La spesa da sostenere per l'accoglienza dunque si ridimensiona e insieme si restituisce qualcosa alla cittadinanza.

L'esempio è ovviamente quello di un caso eccezionale. Solitamente, come riportato nel paragrafo precedente, le strutture sono reperite nel libero mercato o tra le proprietà comunali. Il caso delle ville confiscate è però di particolare interesse perché evidenzia quanto gli attori locali, con l'occasione dell'accoglienza, possano e sappiano intercettare risorse e criticità, sfruttandole a vantaggio di tutti: beneficiari e cittadini, ma anche enti gestori.

Patrimonio immateriale: tessuto associativo e reti

Un aspetto fondamentale in tutti i progetti è il grado di coinvolgimento delle numerose e differenti realtà associative presenti sul territorio (associazioni sportive, Caritas, parrocchie, associazioni che si occupano di temi specifici, scuole di lingua, ecc.). La partecipazione di tali attori è stata, infatti, spesso incoraggiata dalle amministrazioni comunali e cercata dagli enti gestori, alla ricerca di reti da costruire e sfruttare.

L'Assessorato di Locate di Triulzi ricorda ad esempio quanto sia stato fondamentale l'apporto della rete di attori informali e volontari nelle prime fasi di accoglienza quando, non avendo ancora aderito alla rete SPRAR, l'amministrazione si era trovata a gestire l'emergenza in maniera “artigianale” e autorganizzata. In una situazione di difficoltà, l'amministrazione ha dato dunque prova di conoscere il proprio territorio e di sapere dove cercare aiuto

Nella gestione dei progetti è molto comune la prassi di fare affidamento sulle attività dei volontari che si mettono a disposizione, tramite associazioni o anche individualmente. In più occasioni è stata definita come fondamentale la rete capillare con tutte le piccole associazioni del territorio, l'utilità di poter contare sulla disponibilità dei volontari per attività di supporto, specie nei piccoli comuni, come l'accompagnamento di un bambino a scuola o un passaggio in auto. Nel progetto di Fondazione Somaschi a Gorgonzola la responsabile riporta come esempio di grande utilità, quello di un signore che si dedica volontariamente ad aiutare un giovane ospite nell'apprendimento dell'italiano e in altre piccole difficoltà quotidiane.

Sono chiaramente piccoli dettagli che, però, messi insieme, evidenziano la volontà e la capacità di sfruttare un'importante ricchezza del territorio, quella del mondo associativo e del volontariato. Si usano dunque le reti esistenti e se ne creano di nuove, a beneficio dell'accoglienza, ovviando così a carenze strutturali del sistema e criticità territoriali, quali il fatto che gli operatori SPRAR non possono essere presenti ventiquattro ore su ventiquattro o la scarsità dei trasporti pubblici e di alcuni servizi.

Le associazioni e le cooperative che gestiscono i progetti sono dunque in grado di risolvere delle criticità facendo leva sulle risorse territoriali e sulle reti con altri attori.

Si è già detto in precedenza, argomentando alcune criticità, dell'inadeguatezza dei centri psico-sociali nella presa in carico di casi di etno psichiatria. Se l'Associazione Amici della Casa dell'Accoglienza Casa di Betania tenta di tamponare il problema inserendo nel proprio organico una consulente psicologa specializzata in questioni etno-psichiatriche, la Cooperativa Ezio sfrutta invece la vicinanza e lo stretto rapporto con Milano, dove ovviamente c'è una maggiore offerta di servizi specializzati. Ha dunque avviato una collaborazione con l'Associazione Crinali, specializzata nel trattamento del disagio psicologico delle persone migranti. L'obiettivo è ovviare a una carenza dei servizi specifici sul territorio, fornendo agli accolti le prestazioni necessarie, con personale adeguatamente preparato. La responsabile della cooperativa aggiunge che la prassi di contattare realtà che operano su Milano, o su Pavia, è per loro abbastanza comune, trovandosi territorialmente proprio sulla direttrice tra le due città, a metà strada.

Ciò che si evidenzia qui è la capacità di mettere in gioco il patrimonio immateriale presente, per rispondere a un problema territoriale: alle scarse competenze interculturali nei servizi pubblici riportate nel capitolo precedente si risponde dunque sfruttando la prossimità a Milano, un contesto ricco di offerta e creando reti tra differenti realtà associative che operano nell'area (comunale o metropolitana).

7.7. Conoscere i propri limiti e modellare i progetti sulle proprie capacità

Si propone infine, attraverso alcuni casi, un ultimo aspetto ricorrente e rilevante. Alcuni attori hanno, infatti, dimostrato una forte consapevolezza di sé stessi, del proprio ruolo, dei propri limiti e delle particolarità del territorio. Tale conoscenza è stata sfruttata per definire i progetti di accoglienza SPRAR, modellandoli in maniera commisurata alle effettive capacità di risposta del territorio.

Modellare il progetto sulle specificità sociali e territoriali

Torna utile riprendere il progetto SPRAR con ente titolare l'Azienda Speciale Consortile ASSEMI, comprendente quattro piccoli comuni, il cui maggiore, Cerro al Lambro, conta poco più di cinque mila abitanti. Il progetto prevede posti in accoglienza prevalentemente per nuclei familiari (cinque famiglie, per un totale di 20 beneficiari, effettivamente accolte in altrettanti appartamenti alla data delle interviste e due appartamenti in attesa).

La decisione di accogliere proprio famiglie, presa in collaborazione tra amministrazioni comunali azienda speciale e cooperativa Il Melograno, non è stata casuale. Deriva invece da una profonda e diretta conoscenza del territorio, della sua composizione sociale e dell'offerta di servizi presenti. Per la piccola dimensione e la prevalenza di famiglie- caratteristiche che contraddistinguono questi comuni - è stato ritenuto un territorio adatto a rispondere ai bisogni di genitori con figli e gestire la loro presenza senza incappare nell'opposizione della popolazione.

Secondo il vicesindaco di Cerro al Lambro, nonostante le criticità territoriali di un comune piccolo e leggermente isolato, il territorio si presta all'accoglienza di famiglie, soprattutto con bambini piccoli. I servizi alle famiglie messi a disposizione per tutta la cittadinanza sono infatti molto sfruttati: gli asili, le scuole elementari, i parchi giochi, i medici, etc. Inoltre nel piccolo comune tutte le distanze, anche interpersonali, sono ridotte, c'è maggiore accessibilità ai servizi di base e si costruiscono delle buone relazioni di vicinato.

Dello stesso avviso il Sindaco e l'Assessora alle Politiche sociali di Carpiano, i quali pongono l'accento sulla presenza, nonostante il relativo isolamento e le piccole dimensioni del comune, di servizi fondamentali come l'asilo pubblico.

Accogliere famiglie è una decisione basata sulla consapevolezza delle caratteristiche sociali, del tessuto urbano e dell'offerta di servizi sul territorio.

L'esempio ha il solo scopo dimostrativo. Si potrebbe in alternativa riportare il caso di un comune con preesistenti problemi di prostituzione lungo le strade intercomunali, dove si è preferito non ospitare donne per evitare i rischi connessi al fenomeno della tratta; viceversa, un'altra amministrazione ha richiesto di ospitare proprio donne richiedenti protezione, consapevole del basso livello di rischio nel proprio territorio, dovuto anche alla presenza di associazioni attive nel contrasto alla tratta. Lo stesso comune ha però preferito non prendersi

carico di donne con bambini poiché, avendo all'attivo progetti simili, è consapevole che la richiesta di servizi sociali per tale tipologia può risultare troppo elevata rispetto alle proprie disponibilità del proprio comune.

Tali casi evidenziano l'importanza del coinvolgimento delle amministrazioni comunali giacché detentrici, soprattutto in realtà molto piccole, di una rilevante risorsa conoscitiva rispetto al proprio territorio. Gli effetti di decisioni consapevoli vanno, ovviamente, a beneficio sia degli accolti, che dispongono dei servizi di base più adatti ai loro bisogni, sia della comunità locale per la prevenzione degli eventuali tensioni che avrebbero potuto crearsi diversamente, sia per gli operatori delle politiche, che possono meglio gestire i progetti di accoglienza.

Conoscere i propri limiti, chiedere aiuto e collaborare

Definire il progetto intorno alle proprie capacità, significa anche riconoscere i propri limiti e sfruttare le maggiori competenze di altri attori. Ad esempio, nel totale degli SPRAR nei comuni metropolitani, tre progetti sono affidati ad Aziende Speciali Consortili (ASC).

ASSEMI (Azienda Sociale Sud Est Milano) è ente titolare del progetto SPRAR per i comuni di Carpiano, Colturano, Cerro al Lambro e Dresano; ASC Comuni Insieme per lo Sviluppo Sociale è ente titolare del progetto che coinvolge i comuni di Baranzate, Bollate, Garbagnate Milanese, Novate Milanese; SERCOP (Azienda Speciale per i Servizi alla Persona dei Comuni del Rhodense) infine è ente titolare del progetto per i comuni di Arese, Lainate, Pogliano Milanese, Rho e Settimo Milanese.

Le ASC sono, ai sensi dell'art.31 e dell'art. 114 del d.lgs. 267/2000 (TUEL), enti strumentali dei comuni soci per la gestione associata dei servizi alla persona (servizi sociali, assistenziali, educativi, sociosanitari, ecc.). I sindaci, in questi casi, hanno dato mandato politico alle aziende di presentare un progetto SPRAR per conto dei proprio comuni e di rappresentarne l'ente titolare.

La possibilità che le Aziende Consortili aderiscano come enti titolari ha alcuni importanti vantaggi per le amministrazioni comunali.

*“Non essendo i nostri comuni dei comuni di grandi dimensioni , (la delega ad ASC)
ha dato la possibilità di presentare un progetto che sennò il singolo comune faticava a
gestire – anche dal punto di vista della gestione amministrativa”*

Responsabile ASC Comuni Insieme per lo Sviluppo Sociale

Nel caso del progetto di ASC Comuni Insieme, si fa riferimento in realtà a comuni che vanno dai 12 mila ai 37 mila abitanti. Nel caso di SERCOP sono invece mediamente più piccoli, da 8 mila a 25 mila , e nel progetto gestito da ASSEMI sono coinvolti comuni veramente minori, dai duemila ai cinquemila.

Gli assessori alle politiche sociali di due dei comuni più piccoli, tra quelli studiati, commentano così la delega all'azienda consortile:

“Abbiamo chiesto ad ASSEMI di occuparsi di questa cosa perché i nostri uffici sono piccoli e non abbiamo proprio le risorse professionali per fare una cosa così. (...) Dal punto di vista politico rispondiamo della decisione. Però dall'altra parte hai una serie di professionisti che ti aiutano nella gestione di queste persone, non solo che aiutano l'amministrazione ma secondo me che facilitano proprio l'inserimento degli stranieri”

Assessora alle Politiche Sociali del Comune di Carpiano

“È un progetto intercomunale sotto la regia e la pianificazione di ASSEMI che già gestisce i servizi sociali nei nostri comuni. Essendo piccoli ci appoggiamo a questa realtà. Le competenze di ASSEMI sono quindi a disposizione anche del progetto SPRAR. (...) nelle varie decisioni ci siamo confrontati con chi ha le competenze per capire le questioni, cioè ASSEMI”

Vicesindaco e Assessore alle Politiche Sociali di Cerro al Lambro

La responsabile SPRAR della Cooperativa Intrecci, ente gestore del progetto SERCOP, riporta la stretta e proficua collaborazione in atto tra ente gestore ed ente titolare, i quali avrebbero portato avanti - tale è la consapevolezza dei due enti in questione - un'analisi preventiva della effettiva disponibilità di specifici servizi sul territorio prima di disporre il progetto di accoglienza SPRAR.

Interessa dunque sottolineare come il fatto di rivolgersi direttamente a chi sul territorio si occupa di servizi sociali e ha anche una copertura intercomunale, appaia già di per sé una strategia particolarmente accorta rispetto alle criticità gestionali e consapevole dei propri limiti e delle proprie forze, soprattutto nel caso dei piccoli comuni. Ancora più lodevole appare poi il tentativo, per quanto forse poco strutturato, di ragionare in termini di una ricognizione preventiva dei servizi. Ciò che – se fosse un'indicazione obbligatoria - potrebbe forse risolvere o prevenire alcune delle disfunzionalità dell'integrazione delle politiche socio-sanitari, discusse nel capitolo precedente.

7.8. Le opportunità di una politica territorializzata

Una delle domande di ricerca era quanto l'implementazione locale del modello SPRAR riesca effettivamente a far emergere e sviluppare potenziali di interazione cooperativa presenti o attivabili nei contesti di azione delle politiche.

Gli effetti della positiva interazione sono ovviamente difficili da misurare. Gli esempi proposti in questo capitolo suggeriscono una risposta positiva. Sì, il sistema SPRAR può valorizzare e sfruttare potenzialità locali di interazione e collaborazione. Anche grazie al coinvolgimento di una pluralità di attori locali previsto dallo strumento SPRAR, tali collaborazioni agevolano sia la gestione ordinaria dell'accoglienza (il reperimento di strutture idonee, l'erogazione dei servizi, ecc.), sia il superamento di ostacoli e imprevisti (si veda il caso delle amministrazioni comunali che fanno da intermediari nei conflitti con il vicinato o alle associazioni che si ingegnano per trovare soluzioni alternative alle inadeguatezze dei servizi) a beneficio degli accolti e talvolta anche di una fetta della popolazione. Si pensi, ad esempio, ai corsi di italiano fruiti spesso anche da stranieri non beneficiari di accoglienza, alla distribuzione di pacchi alimentari per famiglie disagiate oppure ai proprietari di immobili che affittano con la garanzia dell'amministrazione comunale.

Sono piccoli frammenti che evidenziano come la territorializzazione delle politiche, il coinvolgimento degli enti locali e degli attori del terzo settore, possano effettivamente rappresentare una ricchezza per la gestione del progetto di accoglienza e per il contesto locale sul quale tali progetti si posano.

Nel passaggio dal nazionale al locale delle politiche di accoglienza l'immagine generale che emerge è quella di una politica calata dall'alto e di un territorio che mette in gioco attori, risorse e strumenti per implementarla localmente nel migliore dei modi possibili. È un meccanismo virtuoso che può, però, funzionare solo se e quando il locale è consapevole e ben equipaggiato per sorreggere il peso di una questione di portata globale.

Conclusioni

Nel dispiegarsi della tesi ho descritto la struttura che si è costruita intorno al tentativo di governare il “problema accoglienza” nella sua dimensione territoriale e il modo in cui il sistema di attori si è disposto intorno a tale problema nelle differenti scale. Ho poi analizzato il funzionamento di una politica nazionale, lo SPRAR, nella sua implementazione locale. Per comprendere i meccanismi della governance multilivello e dell’organizzazione territoriale del sistema SPRAR mi sono concentrata sulle sue caratteristiche fondamentali (l’accoglienza diffusa, l’integrazione con servizi di welfare, la delega al terzo settore e il coinvolgimento delle amministrazioni locali), prendendo come “caso di controllo” i progetti di accoglienza SPRAR nei comuni dell’area metropolitana milanese.

Al di là degli obiettivi specifici della ricerca, che ho delineato nell’introduzione e che mi hanno condotto alle conclusioni riportate di seguito, in questa tesi ho voluto raccontare una politica di accoglienza discussa spesso in maniera superficiale nel dibattito pubblico. Sono convinta che lo SPRAR sia un modello positivo che andrebbe promosso per andare nella direzione di una buona accoglienza; per raggiungere tale obiettivo, è però necessario una consapevolezza e comprensione, non solo dei punti di forza, ma anche delle debolezze del sistema e della sua gestione locale.

Avendo usato il punto di osservazione dei policy maker, cioè degli attori che decidono e gestiscono localmente la politica, per buona accoglienza intendo il buon funzionamento dei progetti territoriali. Dunque la relazione che si instaura con il territorio. È una relazione che ho constatato dipendere da fattori sia strutturali sia contingenti, che hanno a che fare con le particolarità di ogni singola realtà e con le conseguenze, in parte casuali, di eventi locali e sovralocali.

Le conclusioni che propongo, sulla base dei risultati di ricerca esposti nella seconda parte della tesi, possono essere così schematizzate:

- Accogliere non dovrebbe essere una scelta (politica).
- Quale integrazione se mancano i servizi?
- Il territorio è uno strumento degli attori locali per l’accoglienza.

I tre punti conclusivi corrispondono agli obiettivi specifici che mi ero posta e che avevo riportato nell’introduzione:

- Comprendere le scelte dei sindaci accoglienti tra intraprendenza e reazione.
- Individuare i rischi dell'integrazione delle politiche sociali.
- Confermare l'ipotesi che la territorializzazione delle politiche, in termini di delega al terzo settore e coinvolgimento dell'ente locale, rappresenti una ricchezza.

Le conclusioni intercettano trasversalmente anche l'obiettivo generale di comprendere i meccanismi del passaggio della politica dal nazionale al locale e di mettere in discussione la cosiddetta accoglienza diffusa come buona strategia in sé.

- ***Accogliere non dovrebbe essere una scelta (politica)***

Le logiche che sottendono la decisione di accogliere con progetti SPRAR da parte dei sindaci sono eterogenee e mutevoli. Dipendono tanto dalla struttura della politica nazionale, che prevede la volontarietà dell'adesione, quanto dalla contingenza di fattori casuali vicini e lontani.

Ho rilevato in particolare che la decisione di aderire alla rete SPRAR è stata talvolta influenzata dall'approccio emergenziale messo in opera a scala nazionale e dalle sue ricadute sui comuni. Come ho raccontato nel quinto capitolo, quei i sindaci che decidevano di attivare progetti SPRAR erano animati, nei primi anni della crisi, prevalentemente da motivi umanitari e dal desiderio di accogliere nel miglior modo possibile per tutti: in piccoli numeri, in strutture idonee e con una certa attenzione alle caratteristiche del proprio territorio. Con il passare degli anni e con l'avvio di una gestione emergenziale a scala nazionale, la scelta dei sindaci è stata sempre più legata anche a un tentativo di tutelarsi dai rischi connessi all'apertura di grandi centri decisi dalla prefettura.

L'intraprendenza dei sindaci è dunque influenzata tanto dalla struttura quanto dall'interazione, spesso casuale, di attori ed eventi di diverse scale.

La struttura normativa e i meccanismi di adesione volontaria allo SPRAR sono rimasti pressoché invariati anche durante la fase di ingenti arrivi e di gestione emergenziale dell'accoglienza. La volontarietà dell'adesione rischia, però, di mettere in difficoltà le amministrazioni locali. Qualunque sindaco è probabilmente consapevole di quanto sia preferibile accogliere secondo il modello SPRAR, piuttosto che ospitare centinaia di persone in vecchie caserme con pochi servizi, scarso accompagnamento e nessun monitoraggio. Eppure, l'adesione allo SPRAR è stata, negli anni, sempre più stigmatizzata esclusivamente come una posizione "pro-migranti", che rischia di far perdere consenso elettorale.

Ecco dunque che eventi e *media*, locali e sovralocali, hanno influenzato le decisioni degli attori locali. Ai tanti danni provocati dalla retorica dell'emergenza, quali la creazione dei CAS, si aggiunge perciò quello di avere minato il ruolo dei sindaci.

Alla luce di quanto descritto, appare evidente come l'accoglienza non dovrebbe rappresentare una decisione volontaria delle amministrazioni locali. Lasciando loro la possibilità di scelta, si rende infatti l'accoglienza una questione di colore politico. Ovviamente con ciò non intendo sostenere che si debbano escludere i sindaci dal processo decisionale, tutt'altro.

In un ambito complesso e multiforme come quello delle migrazioni, la direzione da prendere dovrebbe dunque essere quella di diminuire, dove possibile, gli elementi di frammentazione, rendendo l'accoglienza una politica ordinaria. Del resto è evidente che il fenomeno migratorio rimarrà una questione rilevante e pressante per molto tempo.

L'adesione volontaria era, forse, un meccanismo valido nei primi anni duemila, quando lo SPRAR rappresentava un servizio residuale: nel 2002, anno di nascita del sistema SPRAR, le domande di protezione internazionale presentate in Italia erano il 15 % rispetto alle 130 mila richieste del 2017.

Di fronte alla situazione attuale, stabilito che l'accoglienza è una priorità nazionale, l'azione dei sindaci dovrebbe essere inserita in un quadro di obblighi e responsabilità definite per ogni comune collettivamente. Ciò non significa necessariamente che ogni comune debba accogliere un numero di persone calcolato in base alla dimensione demografica. Ritengo anzi il meccanismo delle quote, per quanto nato con il giusto obiettivo di una re-distribuzione equa dell'onere di accogliere, sterile e semplicistico. Difatti, a parità di popolazione, due comuni potrebbero, ad esempio, essere molto diversi in termini di offerta dei servizi, opportunità lavorative, composizione sociale, etc.

È dunque necessario che i sindaci e le amministrazioni locali mantengano un ruolo centrale nella decisione, per evitare il meccanismo della politica imposta dall'alto, e che godano di una certa autonomia di gestione per poter definire la propria particolare capacità di accoglienza. Serve dunque una politica regolativa, che imponga a tutti i comuni di fare il proprio dovere, senza però che ciò rappresenti una presa di posizione politica.

In sintesi: ai sindaci va il dovere di accogliere ma il carico di accoglienza deve essere commisurato alle possibilità del territorio. Il primo passo, come espongo nel prossimo punto, è quello di porre maggiore attenzione alla dotazione dei servizi di welfare presente sul territorio.

- ***Quale integrazione se mancano i servizi?***

L'analisi dei progetti di accoglienza nei comuni metropolitani ha confermato la mia ipotesi iniziale: il principio di integrazione dei servizi entra in crisi in contesti di fragilità del welfare.

Il sistema SPRAR prevede un'accoglienza "integrata", che lavori in sinergia con i servizi di welfare presenti sul territorio, senza crearne *ad hoc*. Quando l'accoglienza, oltre a essere integrata, è anche diffusa (intesa come la distribuzione territoriale di pochi accolti su tanti comuni), rischia, però, di prodursi un meccanismo purtroppo comune a tutto il sistema del

welfare italiano, quello di un decentramento della penuria. Certamente evitare i fenomeni di concentrazione è un modo di contrastare i processi di ghettizzazione e segregazione spaziale, ma appare riduttivo pensare che l'integrazione dei servizi e la diffusione possano essere strategie risolutive.

Al contrario, analizzando la situazione dell'offerta dei servizi, è emerso che nei comuni metropolitani scarseggiano le competenze interculturali e spesso anche i servizi necessari per rispondere ad alcuni dei bisogni più particolari dei titolari e richiedenti protezione. Competenze e servizi che sarebbero invece più reperibili nelle città. Inoltre, più sono piccoli i comuni, più ristretto è il personale nei servizi pubblici e maggiori sono gli sforzi necessari a stare al passo con i continui cambiamenti del fenomeno migratorio, in generale, e della normativa riguardante l'accoglienza, in particolare. Ovviamente, in un contesto metropolitano, un ulteriore aspetto fondamentale è la mobilità, soprattutto considerando che l'accessibilità ai servizi per un beneficiario di accoglienza dipende quasi esclusivamente dalla rete dei trasporti pubblici.

Come ho argomentato in conclusione al sesto capitolo, appare dunque farraginoso un sistema che chiede ai comuni di rispondere a esigenze specifiche come quelle dei titolari e richiedenti protezione, senza tenere conto delle fragilità del welfare, specie nei contesti periferici. Non va inoltre sottovalutato il fatto che, nella scarsità di servizi, si rischia di personalizzare i bisogni sociali, alimentando la descrizione del migrante come un peso per la società e dando adito, di conseguenza, alla narrazione salviniana del "prima gli italiani".

L'integrazione dei servizi, come la diffusione dell'accoglienza, rappresentano in teoria dei principi validi. Sono tra i motivi per i quali lo SPRAR è considerato un buon modello e producono spesso effetti positivi. Non si può però ignorare la realtà, cioè che in Italia, fuori dalle grandi e medie città, si riscontra un forte impoverimento del welfare.

Tornando dunque a quanto esposto al punto precedente emerge sempre più chiaramente la necessità di adeguare un sistema nato nel 2002, alle condizioni attuali dei numeri di persone da accogliere e delle reali disponibilità di servizi in comuni più marginali e periferici (qualunque sia il grado di marginalità e perifericità).

Qualora si volesse far funzionare un sistema basato sul modello SPRAR, andrebbe prevista una valutazione preliminare obbligatoria dell'offerta di servizi e una maggiore considerazione delle specificità dei contesti. Solo alla luce di una tale analisi si potrebbe poi definire un progetto di accoglienza dettagliato in termini di numeri e categorie di persone da accogliere, di localizzazione, di tempi ecc.

È un'indicazione che propongo prendendo spunto da alcune azioni degli attori locali, raccontate nel settimo capitolo, che ho rilevato andare nella direzione appena descritta. Sono azioni interessanti, che ovviamente hanno dei limiti ma che a mio avviso evidenziano la necessità di pensare a meccanismi di scelta reciproca, sia da parte degli accolti che da parte di chi accoglie, ovviamente con le opportune regolazioni.

Tale approccio ricalcherebbe il paradigma avanzato, a scala ben più ampia, nella proposta di riforma del Regolamento di Dublino, approvata dal Parlamento Europeo nel novembre del 2017 ma poi mai adottata. La proposta era nota per l'abolizione del principio del primo paese di arrivo e l'introduzione di un meccanismo permanente e automatico di ricollocamento dei richiedenti protezione secondo un sistema di quote per ogni Stato Membro. Ma proponeva anche, ciò che qui appare ancora più interessante, l'introduzione di criteri che tenessero conto dei legami familiari e altri legami significativi (ad esempio linguistici) del richiedente asilo con lo stato in cui vuole presentare la domanda di protezione.

Mi interessa sottolineare questo secondo aspetto come rappresentativo di un approccio che tiene conto delle specificità dei luoghi e delle persone. Ed è questo tentativo di far, per così dire, combaciare domanda e offerta che andrebbe, a mio avviso, imitato in una proposta di riforma dello SPRAR. Una proposta nella quale si riconosca, sia all'accolto, sia al luogo di accoglienza, la possibilità di una scelta bilanciata sulle caratteristiche personali e territoriali.

Il dovere di accogliere si trasformerebbe così nel dovere di predisporre la migliore accoglienza possibile per tutti, calibrata sull'offerta di servizi presenti o addirittura predisponendo appositamente l'attivazione dei servizi necessari.

- ***Il territorio è strumento degli attori locali per l'accoglienza***

Il terzo obiettivo, come ho anticipato, era quello di confermare l'ipotesi che la territorializzazione delle politiche in termini di delega al terzo settore e coinvolgimento dell'ente locale possa essere una ricchezza a favore della buona accoglienza. Una territorializzazione intesa sia in una prospettiva di governance multilivello, e dunque di decentramento dell'implementazione delle politiche, sia in termini di definizione del territorio come strumento delle politiche a servizio degli attori locali.

Le azioni e le decisioni prese nella gestione dei progetti di accoglienza, come ho descritto nel sesto capitolo, dimostrano la capacità degli attori locali (istituzionali e non) di sfruttare le risorse del territorio, rendendo quest'ultimo uno strumento a servizio dello SPRAR. In questo senso la territorializzazione rappresenta un argine ai rischi che ho definito a proposito dell'integrazione dei servizi in contesti di impoverimento del welfare.

I risultati della ricerca hanno, infatti, confermato quanto le amministrazioni locali e gli enti del terzo settore - soprattutto in comuni minori rispetto alle grandi città, dove è maggiore la vicinanza tra attori - siano effettivamente gli attori più qualificati nel rispondere ai bisogni del territorio. Conoscono il contesto sociale e territoriale sul quale il progetto di accoglienza si deve innestare; sanno sfruttare le reti esistenti e costruirne eventualmente di nuove; hanno chiare le criticità e possono trasformarle in risorse; sono in grado di predisporre soluzioni informali;

sono solitamente radicati sul territorio e per questo godono di fiducia e credibilità presso la popolazione locale.

Certamente l'arretramento dello stato (questione riguardante tutto il settore dei servizi sociali, e non solo) e la delega agli enti locali presentano dei rischi connessi all'eterogeneità degli attori e alla conseguente casualità degli esiti.

Ritengo però che sia lecito accettare una dose di eterogeneità e casualità. La direzione nella quale sarebbe necessario andare, qualora si volesse migliorare la politica SPRAR, a mio avviso è quella di saper leggere e intercettare maggiormente le conoscenze che gli attori locali mettono a disposizione.

Come ho concluso nel punto precedente, sono necessari progetti di accoglienza che sappiano riconoscere le specificità degli accolti e dei luoghi di accoglienza. Gli esiti della mia ricerca a tale proposito non fanno altro che confermare la presenza sui territori di attori che conoscono le esigenze della popolazione e le risorse che il territorio può offrire.

Attori ai quali si dovrebbe dare la possibilità, e il dovere, di definire in maniera preliminare il progetto anziché trovarsi a limare e correggere per arginare le esternalità più problematiche.

Il territorio dell'accoglienza: tra regolazione e casualità

Le conclusioni di questa ricerca ruotano intorno a una domanda più generale che, parafrasando le parole di Le Galès e Vitale (2015), in un articolo sul governo delle grandi metropoli, potrebbe riassumersi così: *il territorio dell'accoglienza è governato o è caotico?* E la risposta sembra essere la stessa proposta dagli autori: *“Sì e no, sempre in modo parziale, ma solo fino a un certo punto”*.³⁵

L'analisi delle politiche e del territorio dell'accoglienza SPRAR nei comuni della Città Metropolitana di Milano, in fin dei conti, mi permette di proporre delle considerazioni più generali sul governo di un fenomeno complesso. In questo caso l'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo.

Come l'immigrazione è un fatto urbano, così l'accoglienza è una questione di governo del territorio. Per capire quanto e come è governato questo territorio dell'accoglienza, è necessario studiarlo sia nella sua dimensione micro e dal basso, nelle interazioni, nel disordine, nelle reti, nell'incertezza, e nell'informalità, sia nei tentativi di strutturare e creare ordine, con norme e regole, cioè in una dimensione macro, dall'alto.

Ho sottolineato più volte – nel bene e nel male – l'eterogeneità dei progetti di accoglienza. Osservare tale frammentazione e la casualità degli esiti di questo modello significa accettare

³⁵ La domanda originale degli autori sarebbe: *“le grandi metropoli sono governate?”*.

l'esistenza di una compatibilità tra struttura e azione. Compatibilità che risiede proprio nel passaggio dal macro (lo SPRAR come politica nazionale) al micro (i singoli progetti di accoglienza nei comuni) e nella reciproca relazione di influenza.

L'osservazione dei progetti di accoglienza, esito locale di politiche pensate e strutturate altrove, mi ha infatti permesso di comprendere la concretezza di un sistema fatto sia di governo che di interazioni casuali. Le conclusioni che ho esposto nelle pagine precedenti rappresentano dunque un tentativo di interpretare empiricamente dei meccanismi che fanno parte di entrambe le dimensioni.

Sono dimensioni che corrispondono a due modi di lettura interpretativi: da un lato quello che sostiene che tutto sia determinato, che ci sia una struttura dentro la quale i soggetti si muovono con libertà limitate secondo un modello di governamentalità foucaultiana (Foucault, 1978); dall'altro una lettura che pone l'accento sulla casualità, le interazioni e la costruzione di assemblaggi. Una lettura che trova la sua massima espressione nella cosiddetta Actor Network Theory, dove viene definito il rapporto tra elementi umani e non (attanti) che partecipano a un'azione collettiva (Latour, 1996; Callon et al 2001).

Ciò che attraverso la tesi ho cercato di dimostrare, è che queste due dimensioni sono parimente necessarie, tanto nella lettura dei fenomeni, quanto nella proposta di indicazioni a servizio di una revisione delle politiche di accoglienza. Ovviamente è necessario arginare le derive che spingono verso un'unica dimensione.

Penso in particolare alla questione dell'accoglienza diffusa e della definizione di quote di rifugiati da accogliere per ogni comune. La diffusione, la distribuzione come strumento a servizio delle politiche di accoglienza rischia, infatti, di degenerare verso la forma del dispositivo di sicurezza del potere governamentale foucaultiano. Lo strumento delle quote di migranti da accogliere appare così uno stratagemma spaziale, una tecnica di gestione dello spazio tipica di quella che Foucault definisce la città securitaria. Per gestire lo spazio, la sicurezza sfrutta gli elementi esistenti, cerca di ottenere il miglior risultato con il minore rischio - sapendo che il problema non si può eliminare ma solo controllare, operando sulle probabilità - e tiene conto di ciò che potrà accadere attraverso la gestione di serie aperte.

Scrivo Foucault: *“Credo in sostanza che si possa parlare di una tecnica legata al problema della sicurezza, cioè al problema della serie. Serie indefinita di elementi che si spostano (...). Serie indefinita di elementi che accadono (...). Serie indefinita di unità che si accumulano.”* E alle serie proposte da Foucault, aggiungerei: serie di migranti sbarcati, serie di titolari e richiedenti protezione da accogliere, serie di abitanti di un comune. La ripartizione sul territorio di quote di migranti, calcolate secondo la probabilità che una data percentuale possa garantire una migliore gestione, appare così un tentativo di governare l'accoglienza sul territorio

attraverso la gestione di serie aperte, ciò che Foucault definisce come la caratteristica fondamentale del meccanismo di sicurezza.

Quando nelle pagine precedenti ho proposto una diffusione calibrata sulle capacità reali del territorio, miravo dunque a definire la necessità di un “correttivo” al rischio, qui appena descritto, di una degenerazione governamentale dell’accoglienza dove la diffusione rappresenta solamente una tecnica a servizio dei dispositivi di sicurezza.

Con il termine dispositivo si definisce una formazione stabile, completa. Al contrario, però, il governo di un fenomeno complesso non è un processo in cui le regole si applicano sul territorio senza problemi, ma è invece una questione di interazioni e fragili relazioni (Li, 2007). Sembra dunque più utile fare affidamento alla teoria dell’*assemblaggio e dell’Actor Network Theory (ANT)* per parlare di casualità, di esiti inattesi e di eterogenee interazioni tra attori.

Più che un sistema strutturato sul lungo periodo, l’accoglienza appare, infatti, il frutto di processi di azione e reazione, rapporti di causa-effetto, “concatenamenti”³⁶ e trasformazioni per assemblaggi di medio periodo.

Sul versante opposto alla struttura governamentale, si trovano dunque i rischi connessi all’ingovernabilità di un fenomeno complesso, al caos, alla casualità e alla disomogeneità, insiti nell’intero sistema di accoglienza.

Ho evidenziato infatti come l’accoglienza, in Italia, sia per lo più delegata all’azione di attori locali, istituzionali e non, pubblici e privati, che si attivano, creano reti e interagiscono in forme molteplici e casuali. Nella territorialità dell’accoglienza assumono rilevanza fattori accidentali: alleanze imprevedute, caratteristiche territoriali, presenza di taluni attori, ecc., ciò che in sintesi definirei contesto locale.

Per tenere insieme tutti questi fattori è utile pensare il territorio dell’accoglienza come un assemblaggio, un *agencement*, una “costellazione di oggetti, corpi, espressioni, qualità e territori che si compongono per periodi variabili per creare nuovi funzionamenti” (Deleuze, Guattari, 1980). L’assemblaggio non è semplicemente un insieme di elementi, ma piuttosto il modo in cui essi si dispongono, si organizzano e si relazionano. La sua natura è dunque proprio quella di tenere insieme la struttura e l’azione, ciò che sembra essere tratto distintivo del sistema SPRAR: un sistema molto strutturato e regolato ma che lascia aperto uno spazio di azione agli attori locali per la costruzione di spazi dell’accoglienza.

Pensare questo sistema di accoglienza come un assemblaggio permette, dunque, di tenere conto delle interazioni tra territorio e attori e di come, attraverso tali interazioni, si istituiscano nuove spazialità, eventualmente provvisorie e accidentali. Tale sembra essere il territorio dell’accoglienza: il frutto di una composizione provvisoria, passibile di repentini mutamenti, di

³⁶ Termine usato nella versione in italiano di *Mille plateaux*, *Mille piani* (Deleuze e Guattari, 1980), per tradurre *agencement*.

fenomeni globali e locali, norme e retoriche, governi e organizzazioni, attori, alleanze, reti e conflitti.

È un territorio dove, seguendo l'*Actor Network Theory*, le entità umane e non umane agiscono e interagiscono in un modo specifico, ognuna con un proprio ruolo, scatenando una serie di rapporti di azione e reazione. Prendendo spunto dall'esempio che Callon propone a proposito dell'automobile, si potrebbero definire i progetti di accoglienza all'interno dello schema della rete socio-tecnica (Callon, 2006). Quando l'automobile viene accesa si innesca "un'azione collettiva perfettamente coordinata" in cui ogni attante ha un ruolo attivo. Come nel caso dell'automobile, dove gli attanti hanno natura e ruoli differenti (compagnie di petrolio, operai, bitume, semafori che regolano il traffico), anche nel sistema di accoglienza ogni elemento contribuisce a far girare il veicolo: gli enti locali, le associazioni che gestiscono i progetti di accoglienza, i sindaci che aderiscono alla rete SPARAR, i beneficiari stessi, le loro storie e i barconi su cui sono arrivati, gli edifici in cui sono ospitati, le scuole dove vanno i bambini, la popolazione locale, le leggi e le direttive, l'opinione pubblica, i *media*, ecc. Parafrasando Callon, secondo cui "*lorsque l'automobile se met en mouvement, c'est tout le réseau qui se met en mouvement*" (2006) potremmo dire che quando un attante si attiva, è tutta la rete dell'accoglienza che si mette in movimento.

In conclusione, se guardiamo a come è governato il territorio dell'accoglienza SPARAR, si può affermare che è un sistema in parte strutturato in una gestione governamentale che riprende tecniche dei dispositivi di sicurezza. All'interno di questo sistema strutturato, vi è però nella realtà una grande apertura all'interazione e alla costruzione di un territorio dell'accoglienza come frutto di casualità, specificità del contesto, caratteristiche territoriali e rapporti di causa-effetto rispetto a eventi di scale diverse.

L'insieme di tecniche *top-down* e *bottom-up*, di eventi contemporaneamente globali e locali, macro e micro, la doppia costruzione di politiche decise a scala nazionale che si trasformano in politiche e pratiche locali, tutto ciò costituisce il complesso ed eterogeneo "assemblaggio accoglienza".

Così come è utile e necessario utilizzare queste due lenti nell'analisi e nell'interpretazione delle politiche di accoglienza, allo stesso modo le due dimensioni devono essere accettate e fatte incontrare nella costruzione di politiche future o nel perfezionamento delle esistenti. In sintesi ritengo che si debbano evitare sia le posizioni che negano l'importanza delle politiche strutturali e regolative, fondamentali per garantire condizioni comuni e equità, sia gli approcci alle politiche che non sanno intercettare le azioni e interazioni della sfera micro di gestione e implementazione locale.

Desidero ringraziare sinceramente Marco Cremaschi e Gabriele Pasqui per avermi guidato, ascoltato e consigliato con grande disponibilità e attenzione.

Ringrazio i miei compagni di dottorato Alice Ranzini, Cassandra Fontana, Francesco Campagnari e Sara Altamore per i momenti condivisi e per le stimolanti occasioni di confronto sulle rispettive ricerche. Ringrazio infine la mia famiglia e gli amici, vecchi e nuovi, vicini e lontani, per il supporto e l'affetto.

Riferimenti bibliografici

Agier M. (2016), *Les migrants et nous, comprendre Babel*, CNRS Editions, Paris.

Agustoni A. (2015), “‘New Towns in transition’. Zingonia e il Satellite di Pioltello, tra retoriche politiche e pratiche di convivenza”, in Agustoni A. & Alietti A. (a cura di), *Territori e pratiche di convivenza interetnica*, FrancoAngeli, Milano.

Agustoni A. & Alietti A. (a cura di, 2015), *Territori e pratiche di convivenza interetnica*, FrancoAngeli, Milano.

Albanese F. (2016), “Marcellina: l’inclusione dei migranti romeni in un comune in bilico”, in Fioretti, C., (a cura di), *Inclusione fragile. Migrazioni nei piccoli comuni del Lazio*, UrbanisticaTre iQuaderni, n. 11, anno 4, pp. 34-41.

Albanese F. & Fioretti C. (2016), “Gli spazi dell’incontro nei territori dell’area metropolitana”, in Fioretti C. (a cura di), *Inclusione fragile. Migrazioni nei piccoli comuni del Lazio*, UrbanisticaTre iQuaderni, n. 11, anno 4, pp. 93-99.

Ambrosini M. (2005), *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.

Ambrosini M. (2006), *Delle reti e oltre: processi migratori, legami sociali e istituzioni*, Working Papers del Dipartimento di Studi Sociali e Politici, Università di Milano.

Ambrosini M. (2012), “Separati in città. Le politiche di esclusione degli immigrati”, in *La rivista delle politiche sociali*, 2012(1), pp. 69-88.

Amin A. (2002), “Ethnicity and the multicultural city: living with diversity”, in *Environment and Planning A*, n. 34, pp. 959-980.

Amin A. & Thrift N. (2005), *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna

Appadurai A. (1996), *Modernità in polvere*, Meltemi, Roma.

Arbaci S., Malheiros J. (2010), “De-Segregation, Peripheralisation and the Social Exclusion of Immigrants: Southern European Cities in the 1990s”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 36, n. 2, pp. 227-255.

Artero M. (2018), *The city vis-à-vis forced migration: Milan between refuge and refuse at the time of the migration crisis*, Tesi di Dottorato, GSSI Gran Sasso Science Institute

Bagnasco A., Le Galès P. (2000), *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.

Balbo M. (2009), “Social and Spatial Inclusion of International Migrants: local responses to a global process”, *SSIIM Paper Series*, n.1, Università Iuav di Venezia, Venezia.

Balbo, M. (a cura di, 2015), *Migrazioni e piccoli comuni*, FrancoAngeli, Milano.

Bartolini M. (2012), “La Maddalena. Un centro (storico) di immigrazione”, in Pastore F. & Ponso I. (a cura di), *Concordia discors. Integrazione e conflitto nei quartieri di immigrazione*, Carocci, Roma.

Bassi M. (2015), “Politiques de contrôle et réalités locales : le cas du centre d’accueil (pour demandeurs d’asile) de Mineo en Sicile”, in *L’Espace Politique*, n.1.

Bauman Z. (2005), *Globalizzazione e glocalizzazione*. Armando Editore, Roma

Bauman Z. (2016), *Stranieri alle porte*, Laterza, Roma-Bari.

Benton-Short L. M., Price M. and Friedman S. (2005), “Globalization from Below: Ranking World Cities”, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 29 (4), pp. 945-959.

Bettin, G. and Cela, E. (2014), *L’evoluzione storica dei flussi migratori in Europa e in Italia*, Cattedra UNESCO SSIIM, Venice

Bifulco L. (2009), *Governance e territorializzazione: il welfare locale in Italia tra frammentazione e innovazione*,

Bifulco L. & de Leonardis O. (2006), “Integrazione tra le politiche come opportunità politica”, in Donolo C.(a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano.

Biorcio R., Caruso L., Vitale T. (2016), “Le trasformazioni del sistema politico italiano e l’associazionismo”, in Biorcio R. & Vitale T., *Italia Civile. Associazionismo, partecipazione e politica*. Donzelli. Roma.

Biorcio R. & Vitale T. (2016), *Italia Civile. Associazionismo, partecipazione e politica*. Donzelli. Roma.

Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma

Boccagni P. & Pollini G. (2012), *L’integrazione nello studio delle migrazioni. Teorie, indicatori, ricerche*, FrancoAngeli, Milano.

Böhme K., Hanell T., Pflanz K., Zillmer S., Niemi P. (2009), *ESPON Typology Compilation, Scientific Platform and Tools 2013/3/022*, ESPON Interim Report, European Union Publications, Bruxelles.

Boyd M. (1989), "Family and Personal Networks in International Migration: Recent Developments and New Agendas", in *International Migration an Assessment for the 90's (Autumn, 1989)*, The International Migration Review, vol. 23, n. 3, pp.638-670, Center for Migration Studies of New York.

Briata P. (2014), *Spazio urbano e immigrazione in Italia. Esperienze di pianificazione in una prospettiva europea*, FrancoAngeli, Milano.

Brighenti A. M. (2009), *Territori migranti. Spazio e controllo della mobilità globale*, Ombre corte, Verona

Calabi D. (2004), *Storia dell'urbanistica europea*, Bruno Mondadori, Milano.

Campomori F. (2015), "Le politiche per l'integrazione degli immigrati: tra retoriche e realtà", in Salvati M. & Sciolla L. (a cura di), *L'Italia e le sue regioni*, Istituto della Enciclopedia Italiana fondato da Giovanni Treccani, Catanzaro, pp. 347-362

Campomori F. & Caponio T. (2013), "Competing frames of immigrant integration in the EU. Geographies of social inclusion in Italian regions", in *Policy studies*, 2013(2), pp.162-79.

Caponio T. (2006), *Città italiane e immigrazione: discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Il Mulino, Bologna.

Caponio T. (2008), "(Im)migration Research in Italy. A European comparative perspective", in *The Sociological Quarterly*, vol. 49, n. 3, pp. 445-464.

Caponio T. (2010), "Italy – Migration Research Coming of Age", in Thränhardt D. & Bommers M. (a cura di), *National Paradigms of Migration research*, V&R Unipress, Göttingen, pp. 207-231.

Caponio T. & Borkert M. (2014), *The Local Dimension of Migration Policymaking*, IMISCOE Reports, Amsterdam University Press.

Calafati A. & Veneri P. (2011), "Re-defining the Boundaries of Major Italian Cities", in *Regional Studies*, Taylor & Francis (Routledge), pp. 1-44.

Callon M. (1986), “Éléments pour une sociologie de la traduction: La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc”, in *L'Année sociologique (1940/1948-)* Troisième série, Vol. 36, pp. 169-208.

Callon M. (2006), “ Sociologie de l'acteur réseau ”, in Akrich, Callon, Latour, *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Paris, Les Presses MINES, pp. 267-276.

Callon M., Lascoumes P., & BartheY. (2001) *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris.

Caritas (2018), *Il peso delle armi. Rapporto di ricerca sui conflitti dimenticati*. Il Mulino, Bologna.

Castles S. (2004), “The factors that make and unmake migration policies”, in *International Migration Review*, vol 8, n.3 (Fall), pp. 852-884.

Castles S. & Miller M. J. (2012), *L'era delle migrazioni. Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, Odoja, Bologna.

Colombo A. & Sciortino G. (2003), “The Bossi-Fini Law: Explicit Fanatism, Implicit Moderation and Poisoned Fruits”, in Blondel J. & Segatti P. (a cura di), *Italian Politics*, Berg, Oxford, pp. 162-180

Colombo E. (2007), “Multiculturalismo quotidiano: la differenza come vincolo e come risorsa”, in Colombo E. & Semi G. (a cura di), *Multiculturalismo quotidiano. Le pratiche della differenza*, FrancoAngeli, Milano, pp. 15-36.

Colucci M. (2012), *La città solidale. Elementi per una nuova dimensione della qualità urbana*, FrancoAngeli, Milano.

Cordini M. (2015), “Abitare lo Stadera: la casa attraverso le storie di vita degli immigrati nel quartiere”, in Augustoni A. & Alietti A. (a cura di), *Territori e pratiche di convivenza interetnica*, FrancoAngeli, Milano.

Creaschi M. (a cura di, 2010), *Atlante e scenari del Lazio Metropolitan*, Alinea Editrice, Firenze.

Creaschi M. (a cura di, 2016), “Retour à Lampedusa”, in *Urbanisme*, 402, nov.

Creaschi M. (2018), “Luoghi e legami: cosa impariamo da Lampedusa”, *Contesti. Città, territori, progetti*, n. 1, Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze, Firenze.

Cristaldi F. (2013), *Immigrazione e territorio. Lo spazio con/diviso*, Pàtron, Bologna.

Crosta P. L. (2007), “L’abitare itinerante come “pratica dell’abitare”: che costruisce territori, costituisce popolazioni. Politica delle pratiche”, in Balducci A., Fedeli V., *Territori della città in trasformazione. Esplorazioni della città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano

Crosta P. L. (2010), “Territori di migrazione. Quali politiche?”, in Crosta, P.L., (a cura di), *Pratiche. Il territorio “è l’uso che se ne fa”*, FrancoAngeli, Milano.

Crosta P. L., Mariotto A., Tosi A. (2000), “Immigrati, territorio e politiche urbane. Il caso italiano”, in Aa.Vv., *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo*, vol II, Agenzia romana per la preparazione del Giubileo, Roma.

Deleuze G. & Guattari F. (1980), *Mille piani*, Castelvecchi, Roma

Della Porta D. (1999), *La politica locale*, Il Mulino, Bologna.

Donzelot J. (2008), “Il neoliberismo sociale”, in *Territorio*, n.46, pp. 89-92.

De Leonardis O. (1998), *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano

De Leonardis O. (2008), “Una nuova questione sociale? Qualche interrogativo a proposito di territorializzazione delle politiche”, in *Territorio*, n. 46, pp. 93-98.

Dente B. (2011), *Le decisioni di policy*, Il Mulino, Bologna

Dines N. & Rigo E. (2014), “Lo sfruttamento umanitario del lavoro. Ipotesi di riflessione e ricerca a partire dal caso delle campagne del Mezzogiorno”, in Chignola S. & Sacchetto D. (a cura di), *Le reti del valore. Migrazioni, produzione e governo della crisi*, Derive Approdi, Roma, pp. 90-108.

Einaudi, L. (2007), *Le politiche dell’immigrazione in Italia dall’Unità ad oggi*, Laterza, Bari

Faist T. (2000), *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, Clarendon Press, Oxford.

Fareri P. (2009), *Rallentare. Il disegno delle politiche urbane*, FrancoAngeli, Milano.

Fincher R. & Iveson K. (2008), *Planning and Diversity in the City. Redistribution, Recognition and Encounter*, Palgrave, London.

Fioretti C. (2011), *Città (con)divise: Spazi, negoziazioni e politiche dell’immigrazione urbana. Il caso di Torpignattara, Roma*, Tesi di dottorato in Politiche territoriali e progetto locale, Ciclo XXIII, Università degli Studi Roma Tre.

Fioretti C. (2013), “Abaco degli spazi urbani dell’immigrazione”, in *Crios. Critica degli ordinamenti spaziali*, n. 2, pp. 47-60.

Fioretti C. (2014), “Immigrazione e diversità nell’agenda urbana. Dall’Italia all’Europa”, in Calafati A. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino, Un’agenda urbana per l’Italia*, Donzelli, Roma.

Fioretti C. (a cura di, 2016), *Inclusione fragile. Migrazioni nei piccoli comuni del Lazio*, UrbanisticaTre iQuaderni, n.11, anno 4.

Foucault M. (2005), *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Feltrinelli, Milano

Gangemi G. (2006), “Democrazia, sussidiarietà e reti sul territorio”, in Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano.

Geddes A. (2000), *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*, Manchester University Press. Manchester.

Giovannetti M. (2013), *L’infinita Emergenza*, Citalia- Anci, Roma

Glick Shiller N., Basch L. and Blanc-Szanton C. (1992), “Transnationalism: a new analytical framework for understanding migration”, *Annals of the New York Academy of Sciences-Volume 645, Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity, and Nationalism Reconsidered* pp. 1–24.

Granata E. (2001), “Arrivare, rimanere, andarsene : quartieri e migrazioni”, in *Territorio*, n. 19, FrancoAngeli, Milano.

Istat (2017), *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza. Anni 2016-2017.* https://www.istat.it/it/files/2017/10/Cittadini_non_comunitari_Anno2016.pdf.

Istat (2016), *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza. Anni 2015-2016.* https://www.istat.it/it/files/2016/09/Cittadini-non-comunitari_2016.pdf

Kazepov Y. (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali*, Carocci, Roma

King R., Lazaridis G. & Tsardanidis C. (2000), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Palgrave Macmillan, London.

Lanzani A. (2003), *Metamorfosi urbane, i luoghi dell'immigrazione*, DAIP (Dipartimento di Architettura Infrastruttura e Paesaggio), Pescara.

La Cecla F. (1997), *Il malinteso antropologia dell'incontro*, Laterza, Roma.

Latour B. (1996), "On Actor-Network Theory: A Few Clarifications.", *Soziale Welt*, vol. 47, no. 4, pp. 369–381.

Levitt P., DeWind J., Vertovec S. (2003), "International perspectives on transnational migration: an introduction", in *International Migration Review*, vol. 37, n. 3 (Fall), pp. 565-575.

Le Galès P. (1998), "Regulation and Governance in European Cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 3: 482-506.

Le Galès P. & Vitale T. (2015), "Disuguaglianze e discontinuità nel governo delle grandi metropoli. Un'agenda di ricerca", in *Territorio*, n. 74, pp. 7-17

Li, Tania M. (2007), "Practices of assemblage and community forest management" in *Economy and society*, n.36(2), pp. 263-293.

Maloutas T. (2004), "Urban Segregation and the European Context", *The Greek Review of Social Research*, 113, pp. 3-24.

Mantovan C. & Ostanel E. (2015), *Quartieri contesi. Convivenza, conflitti e governance nelle zone Stazione di Padova e Mestre*, FrancoAngeli, Milano.

Marconi G. (2014), "Governo urbano e immigrazione", in Fregolent L. & Savino M. (a cura di), *Città e politiche in tempi di crisi*, FrancoAngeli, Milano.

Marconi G. (2016), "Piccoli comuni, multiculturalità e governo delle differenze" in Cremaschi M. (a cura di) *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, pp.61-76, Urban@it – Centro nazionale di studi per le politiche urbane, Il Mulino, Bologna

Marconi G. & Marzadro M. (2015), "L'abitare urbano al plurale: immigrazione e questione casa", in Cancellieri A., Marconi G., Marzadro M., Ostanel E. (a cura di), *Pianificazione e città multiculturali*, Archivio di Studi urbani e regionali, III quadrimestre, FrancoAngeli, Milano.

Mattioli E., Morettini G., Zagaglia B. (2015), "L'evoluzione dell'immigrazione in Italia: il ruolo dei piccoli comuni", in Balbo M. (a cura di), *Migrazioni e piccoli comuni*, FrancoAngeli, Milano.

Ministero dell'Interno (2015), Roadmap Italiana, Roma. <https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/roadmap-2015.pdf>

- Moro G. (2014), *Contro il non profit*, Laterza, Roma
- Musterd, S., Ostendorf W. (2005), “Social Exclusion, Segregation and Neighbourhood Effects”, in Kazepov Y. (a cura di), *Cities of Europe*, Blackwell Publishing, Oxford.
- NAGA (2016), *(Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano*, Naga, Milano.
- NAGA (2017), *(Stra)ordinaria accoglienza. Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia*, Naga, Milano.
- Osti G. & Ventura F. (a cura di, 2012), *Vivere da stranieri in aree fragili. L’immigrazione internazionale nei comuni rurali italiani*, Liguori, Napoli.
- Pasqui G. (2018), *Raccontare Milano. Politiche, progetti, immaginari*, Franco Angeli, Milano.
- Pastore F. & Ponzo I. (a cura di, 2012), *Concordia discors. Integrazione e conflitto nei quartieri di immigrazione*, Carocci, Roma.
- Peters K., Elands B. & Buijs A. (2010), “Social interactions in urban parks: Stimulating social cohesion?”, in *Urban Forestry & Urban Greening*, n. 9(2), pp. 93-100.
- Pezzoni N. (2016), “Riace. La rinascita di un territorio”, in Bonfantini B. (a cura di), *Attivare risorse latenti*, Planum Publisher.
- Ponzo I. (2012), “Barriera di Milano e Borgo San Paolo. Una storia (operaia) e due destini”, in Pastore F. & Ponzo I. (a cura di), *Concordia discors. Integrazione e conflitto nei quartieri di immigrazione*, Carocci, Roma.
- Pugliese E. (2002), *L’Italia fra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino, Bologna.
- Rella P. & Vadalà T. (1984), “Sociological Literature on Migration in Italy”, *Current Sociology*, 32, 2, pp. 143-174.
- Remotti F. (2001), *Contro l’identità*, Laterza, Bari.
- Reyneri E. (1979), *La catena migratoria: il ruolo dell’emigrazione nel mercato del lavoro di arrivo e di esodo*, Il Mulino, Bologna.
- Richardson J., Gustafsson G., & Jordan G. (1982), “The Concept of Policy Styles”, in Richardson J. (ed.) , *Policy Styles in Western Europe*, Allen and Unwin, London.

Sassen S. (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton.

Sassen S. (1999), *Migranti, coloni, rifugiati: dall'emigrazione di massa alla Fortezza Europa*, Feltrinelli, Milano.

Saunders D. (2010), *Arrival City: How the largest Migration in History is Reshaping Our World*, Pantheon Books, New York.

Sayad A. (2008), *L'immigrazione o i paradossi dell'alterità. L'illusione del provvisorio*, Ombre Corte, Verona.

Semprebon M. (2014), *Le politiche di inclusione degli immigrati in Lombardia: tra discorsi escludenti, ordinanze securitarie e sperimentazioni innovative*, Rapporto di Ricerca, www.unescochair-iauav.it/blog/rapporti-di-ricerca/

Smith M. P. (2001), *Transnational Urbanism: Locating globalization*, Blackwell, Oxford.

Spinelli Q. (2018), *Asylum. Lo spazio dei rifugiati nella città europea. Il caso di Torino*, Tesi di Dottorato, IUAV Università di Venezia

SPRAR (2014), *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2014*. ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR and UNHCR, Digitalia Lab, Roma.

SPRAR (2015) *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2015*. ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR and UNHCR, Digitalia Lab, Roma.

SPRAR (2015b), *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*. Servizio Centrale dello SPRAR, Roma

SPRAR (2016), *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2016*. ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR and UNHCR, Digitalia Lab, Roma.

SPRAR (2018), *Rapporto annuale SPRAR/SIPROIMI, 2018*. ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR and UNHCR, Digitalia Lab, Roma.

Tarrius A. (1993) "Territoires circulatoires et espace urbains", in *les Annales de la recherche urbaine*, n 59-60.

- Tosi A. (1998), “Lo spazio urbano dell’immigrazione”, in *Urbanistica*, n. 111, pp. 7-19.
- Tosi A. (2004), *Case, quartieri, abitanti, politiche*, Clup, Milano.
- UNHCR (2019), *UNHCR Global Trends Forced Displacement in 2018*.
<https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>
- Valentine G. (2008), “Living with difference: reflections on geographies of encounter”, in *Progress in Human Geography*, n. 32(3), pp. 323-337.
- Vertovec S. (2007), “Super-diversity and its implications”, *Ethnic and Racial Studies*, n. 30 (6), pp. 1024-1054.
- Vitale T. (2007), “Integrazione e territorializzazione del welfare. Alcune implicazioni per i servizi sociali”, *Voci di strada*, vol. 19 (3), pp. 91-113.
- Vrenna M. (2010), “Italia. Il ruolo delle regioni e il riparto di competenze in materia di immigrazione”, in *La rivista delle politiche sociali*, 1, pp.69-88.
- Wacquant L. (2008), *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Polity Press, Cambridge
- Young I. M. (1996), *Le politiche della differenza*, Feltrinelli, Milano.
- Zanfrini L. (2016), *Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Laterza, Roma.
- Zincone G. (2000), *Primo rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Zincone G. (2008), *Italian Immigrants and Immigration Policymaking: Structures, Actors and Practices*, IMISCOE Working Papers, <https://www.imiscoe.org>
- Zincone G. & Di Gregorio L. (2002), “Le politiche pubbliche per l’immigrazione in Italia: uno schema d’analisi eclettico”, in *Stato e Mercato* 66(3), pp. 37-59.
- Zucchini F. (1998), “L’implementazione della politica pubblica per l’immigrazione: i casi di Torino e Brescia”, in Fondazione Cariplo-Ismu (a cura di), *Terzo rapporto sulle migrazioni 1997*, Angeli, Milano, pp. 173-189.

