



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in
Lavoro, Cittadinanza Sociale,
Interculturalità

Tesi di Laurea

Le politiche locali dell'asilo e dell'immigrazione come "campo di battaglia". Quali conseguenze e quali risposte alla crisi dei rifugiati? Il caso di Bologna come welfare from below.

Relatrice

Prof.ssa Francesca Campomori

Correlatore

Prof.re Raffaele Bazurli

Laureando

Giorgia Incerti Vezzani

Matricola 967470

Anno Accademico

2019 / 2020

ABSTRACT

Titolo: Le politiche locali dell'asilo e dell'immigrazione come "campo di battaglia". Quali conseguenze e quali risposte alla crisi dei rifugiati? Il caso di Bologna come welfare from below.

Contesto: La cosiddetta "crisi dei rifugiati" del 2015 ha visto l'Italia e l'intera Europa doversi confrontare sui propri sistemi di accoglienza e sulle proprie politiche migratorie.

La questione migratoria sul territorio italiano ha scosso l'ambito della accoglienza e ha visto emergere sia forze politiche che un'opinione pubblica ostili e contrari a tale situazione migratoria e, dall'altra parte, l'avanzare di una azione sociale collettiva.

Dopo il 2015, la questione asilo in Italia è sempre rimasta in cima all'agenda del governo italiano, con un discorso pubblico, decisioni politiche e provvedimenti legislativi che hanno alimentato diverse reazioni: diffidenza e ostilità verso i richiedenti asilo e gli immigrati in generale; inasprimento della già accesa campagna anti-immigrazione; smantellamento di vari elementi positivi del sistema di accoglienza per rifugiati. Questa situazione è poi peggiorata con l'emergenza sanitaria ancora attuale che ha visto non solo aumentare la discriminazione verso lo straniero ma anche un peggioramento delle condizioni di vita degli immigrati. Nonostante il clima ostile, non sono mancate reazioni solidali da parte della società civile che si è dimostrata policy maker per riempire un vuoto istituzionale.

Obiettivi: analizzare e comprendere quali reazioni ha scaturito la "crisi dei rifugiati" sul territorio italiano. Si vuole indagare quali provvedimenti istituzionali hanno seguito questa crisi e quali sono state le conseguenze sulle persone accolte e sull'opinione pubblica; quali tipi di azione sociale diretta sono emerse in risposta ai vari "Decreti Sicurezza", all'aumento degli irregolari e anche in risposta all'emergenza sanitaria attuale. Si è scelto come campo di indagine la Città Metropolitana di Bologna che da anni mantiene una politica migratoria accogliente e integrante.

Risultati: per rispondere alla domanda di ricerca gli attori sociali istituzionali e non istituzionali operativi sulla città di Bologna sono stati intervistati con un questionario semi-strutturato. A seconda del loro ruolo viene chiesto un punto di vista sugli impatti che la crisi e le ultime politiche restrittive hanno avuto sul sistema asilo, sulla popolazione immigrata e sui servizi. Agli attori sociali è poi chiesto di sviluppare un quadro generale di come la governance di Bologna e i suoi attori hanno risposto a queste sfide. In particolare ci si focalizza sulla risposta ai bisogni delle persone in stato di irregolarità e in uscita dai progetti di accoglienza a seguito dei "Decreti Sicurezza". Infine il focus del questionario indaga l'impatto e la reazione degli attori sociali a seguito dell'emergenza sanitaria da COVID-19.

Conclusioni: Sulla base di quanto indagato, le raccomandazioni di policy degli attori sociali intervistati si rivolgono prevalentemente nei confronti del sistema di asilo attuale, un sistema punitivo e incoerente che mantiene le vite delle persone immigrate in un limbo di attesa costante. Dall'altra parte la società civile riporta la necessità di un monitoraggio dei percorsi di integrazione di coloro che escono dal sistema di accoglienza per una maggiore consapevolezza degli obiettivi di autonomia raggiunti e quali difficoltà ancora presenti per il lavoro e l'integrazione su questa utenza.

INDICE

CAPITOLO I – INTRODUZIONE

1.1 La crisi dei rifugiati nel contesto europeo e italiano.....	pag.1
1.2 La governance delle migrazioni come “campo di battaglia”.....	pag.2
1.3 La città di Bologna.....	pag.3
1.4 Fonti e metodi.....	pag.6
1.5 Struttura dell’elaborato.....	pag. 7

CAPITOLO II

2.1 Una gestione emergenziale dell’accoglienza.....	pag.9
2.2 L’Unione Europea e la cosiddetta “crisi dei rifugiati”.....	pag.11
2.3 L’accoglienza multilivello e le modifiche al sistema.....	pag.14
2.4 Le normative in materia d’immigrazione e il loro impatto sulla Protezione Internazionale.....	pag.17
2.5 Le politiche locali dell’asilo e dell’immigrazione come “campo di battaglia”.....	pag.24
2.6 Azioni sociali dirette in risposta alle conseguenze della crisi dei rifugiati.....	pag.28

CAPITOLO III

3.1 Introduzione.....	pag.37
3.2 Il caso della città di Bologna come esempio di “welfare from below”.....	pag.38
3.3 La crisi dei rifugiati e l’impatto sulla città.....	pag.43
3.4 Quali risposte alle sfide e ai bisogni causati dalla crisi.....	pag.47
3.5 Sintesi.....	pag.53

CAPITOLO IV – CONCLUSIONI

4.1 Introduzione.....	pag.58
4.2 Sintesi dei risultati.....	pag.59
4.3 Limiti e traiettorie della ricerca.....	pag.61
4.4 Epilogo.....	pag.64

BIBLIOGRAFIA..... pag.66

SITOGRAFIA..... pag.67

APPENDICE.....pag.71

CAPITOLO I - INTRODUZIONE

1.1 LA CRISI DEI RIFUGIATI NEL CONTESTO EUROPEO E ITALIANO

La cosiddetta “crisi dei rifugiati” del 2015 ha visto l’Italia e l’intera Europa doversi confrontare con i propri sistemi di asilo e di accoglienza e sulle proprie politiche migratorie. Necessaria è stata una correzione del difettoso sistema di asilo europeo poiché, nonostante le regole condivise, tra gli stati membri vi sono sempre state ampie disparità riguardanti il rispetto delle condizioni minime di accoglienza, il riconoscimento della protezione internazionale e le misure di integrazione. È stato quindi chiesto all’Europa di sostenere quegli stati membri di confine, protagonisti di massicci arrivi di migranti, così da poter assicurare condizioni di accoglienza appropriate e trasparenti, ma soprattutto il pieno rispetto dei diritti dei richiedenti asilo.

Ad oggi l’ossatura sulla politica migratoria europea è costituita dal “Regolamento di Dublino”, noto anche come Dublino III che ricalca l’impostazione generale delle precedenti normative (la Convenzione di Dublino del 1990 e il Regolamento di Dublino II del 2003). Nonostante le modifiche il Regolamento continua a prevedere al suo interno il principio secondo il quale è lo Stato di primo ingresso a dover curare l’elaborazione della richiesta d’asilo di chi arriva. Su costante richiesta degli stati più interessati dall’arrivo di migranti quali Grecia e Italia, nel 2015 si tentò di riformare il regolamento di Dublino ma dopo due anni di intensi negoziati la proposta di modifica si bloccò in sede di Consiglio dell’Unione Europea.

L’Italia è stata ed è tutt’ora uno dei confini più interessato dall’arrivo e dal transito di migranti in fuga soprattutto dal Nord Africa. Soprattutto dopo il 2015, la questione migratoria ha scosso non solo il sistema di accoglienza ma è anche stata soggetta a una fortissima attenzione mediatica di cui oggi vediamo le conseguenze. La questione migratoria è così diventata il cavallo di battaglia di alcune forze politiche che hanno alimentato un’opinione pubblica ostile e contraria alla presenza degli immigrati sul territorio.

Dopo il 2015 la questione asilo in Italia è risultata tra i primi temi in cima all’agenda politica del governo italiano, soprattutto durante il mandato delle forze politiche Lega-Movimento 5Stelle (governo Conte I). Questo ha alimentato un discorso pubblico ostile e contrario agli immigrati e decisioni politiche e provvedimenti legislativi restrittivi nei confronti del sistema asilo e degli immigrati di conseguenza. Questa tendenza restrittiva ha subito un parziale cambio di direzione con il secondo governo Conte incontrando una iniziale disposizione correttiva ai precedenti “Decreti Sicurezza”.

Dal 2015 si è quindi assistito a diverse reazioni nei confronti dell’immigrazione che hanno alimentato diverse reazioni: diffidenza e ostilità verso i richiedenti asilo e gli immigrati in generale; inasprimento della già accesa campagna anti-immigrazione; smantellamento di vari elementi positivi del sistema di accoglienza dei rifugiati; aumento di persone irregolari sul territorio fino alla criminalizzazione nei confronti di chi sostiene la causa migratoria come le Ong operanti nel Mar Mediterraneo.

Questa situazione è poi peggiorata con l'emergenza sanitaria da COVID-19 incidendo negativamente sulle condizioni di vita dei cittadini già toccati fortemente dalla crisi economica e politica. Questo ha inoltre aumentato la diffidenza e la paura verso lo straniero già etichettato colpevole della crisi. Tutte queste resistenze alla questione migratoria hanno avuto enormi ricadute sulle vite delle persone accolte, sul loro diritto di asilo e sul sistema di accoglienza italiano e su chi ci lavora.

Larga parte della classe politica ha affrontato la questione migratoria con un approccio emergenziale, istigando una visione analoga nell'opinione pubblica che, negli ultimi anni, ha portato questa narrazione ai suoi estremi raffigurando così un'Italia stremata dalla crisi e minacciata dall'invasione. Si può dire che l'Italia, già dal 2008, sta vivendo una crisi articolata su tre dimensioni: economica, politica e sociale. Questa crisi ha origine soprattutto nelle strutture della società a partire dalle disuguaglianze che negli anni sono sempre più aumentate portando a sentimenti di insicurezza, indifferenza e all'indebolimento delle relazioni sociali.

1.2 LA GOVERNANCE DELLE MIGRAZIONI COME “CAMPO DI BATTAGLIA”

La crisi sociale che l'Italia continua a vivere non ha solo portato insicurezze e isolamento, ma ha visto anche una reazione e un'aggregazione da parte dei cittadini. Si potrebbe parlare di una riserva di socialità per proteggersi dagli effetti della crisi ed è proprio in questi processi collettivi dal basso che sorgono gli elementi per una resistenza alla crisi, anche in risposta al progressivo ritirarsi dello Stato da ruolo di promotore di uguaglianza e welfare.

Emergono così spazi di aggregazione e di cooperazione in cui si sviluppano forme quotidiane di solidarietà diretta, spesso poco visibili. Si parla quindi di azioni sociali dirette le quali mirano a produrre cambiamenti sociali attraverso l'azione collettiva dal basso, senza dover per forza ricorrere agli strumenti della rivendicazione o del conflitto nei confronti dello Stato. Gli attori dell'azione sociale diretta reagiscono in base alla loro interpretazione della realtà con l'obiettivo di migliorarla¹.

La cosiddetta “crisi dei rifugiati”, nonostante il clima ostile, ha portato a una nuova consapevolezza e a un'ondata di azioni sociali dirette da parte della società civile, protagonista di iniziative di solidarietà, attivismo e rivendicazioni a favore dei migranti. In tale ambito, oltre al terzo settore, agiscono le Ong, le cooperative sociali, movimenti sociali radicali e i cittadini comuni.

La governance delle migrazioni potrebbe essere descritta come un “campo di battaglia” nel quale interagiscono diversi attori, ognuno con i propri valori morali, le proprie credenze politiche oltre a interessi economici e sociali diversi. La società civile si è fatta portavoce di processi collettivi di risposta dal basso alla crisi e si è quindi dimostrata policy maker soprattutto nel riempire un vuoto istituzionale, un vuoto creato da un progressivo ritirarsi dello Stato come promotore di uguaglianza ed emancipazione. Questi processi collettivi denominati anche azioni sociali dirette rispondono a tutta una serie di bisogni e necessità derivati dalle politiche restrittive, dalle condizioni di irregolarità di molti immigrati e dall'emergenza sanitaria da COVID-19.

¹Bosi L., Zamponi L., *Resistere alla crisi*, 2019, Bologna, Il Mulino

Alcuni esempi possono essere le Ong, come Mediterranea, impegnate nel salvataggio di profughi nel Mar Mediterraneo, le cooperative sociali con i vari servizi rivolti a richiedenti asilo e rifugiati, il lavoro dei centri sociali per il diritto alla casa e gli sportelli legali e per il lavoro, fino alle mobilitazioni spontanee dei cittadini come Refugees Welcome.

La costruzione di queste realtà è fortemente radicata nel territorio in cui operano, ovvero nella riterritorializzazione dei processi collettivi dove avviene un riavvicinamento tra gli individui e la collettività. Un territorio virtuoso e che si è sempre distinto soprattutto nel sostegno al tema migratorio è la Città di Bologna, città focus di tale elaborato, da anni definita come una delle città più accoglienti e con una vasta rete di cittadinanza attiva.

L'indagine proposta nella presente tesi si incarica di approfondire il sistema di asilo italiano come "campo di battaglia", terreno di scontro tra attori sociali e politici, soprattutto a seguito della cosiddetta "crisi dei rifugiati". Come già sottolineato questa crisi ha visto emergere decreti restrittivi, persone in stato irregolare in aumento e senza diritto di accoglienza fino al peggioramento del contesto sociale con l'emergenza sanitaria. Il presente lavoro, infatti, parte dal presupposto che in un'epoca di generale crisi e di sfiducia nei confronti delle capacità dello Stato di mediare gli interessi sociali e di rispondere ai bisogni collettivi, in questo caso della popolazione migrante, emerge un senso diffuso di urgenza e un bisogno di concretezza. Questo senso diffuso alimenta una società civile che si unisce nel rifiuto comune nei confronti della stretta politica sull'immigrazione e nella ricerca di una azione sociale immediata. Si andrà ad approfondire quell'azione sociale diretta che nasce proprio nel vuoto istituzionale e che prende il nome di "welfare dal basso" o "welfare from below", spesso silenziosa e poco visibile, in risposta a tutto quello che ha accompagnato la "crisi dei rifugiati".

1.3 LA CITTÀ DI BOLOGNA

Per le azioni sociali dirette nate in risposta a questa crisi e come esempio di "welfare from below" si è posto il focus su una città in particolare: Bologna.

La città di Bologna è sempre stata considerata un pioniere delle politiche migratorie in Italia. Essa viene definita "la Rossa", non solo per i colori dei mattoni con i quali sono state costruite le torri ed i palazzi, ma anche per lo schieramento politico degli abitanti, che ha portato, dal 1945 ad oggi, la città di Bologna a essere guidata prevalentemente da sindaci di sinistra.

Nella seconda metà degli anni '90, l'Italia rappresentava un contesto sul quale si sono avviate varie riflessioni sulla sinistra occidentale in relazione all'immigrazione. Questo non solo perché era coinvolto un partito comunista molto grande ma anche perché l'ascesa della sinistra coincise con un significativo flusso di immigrazione internazionale che ha trasformato l'Italia in un Paese di immigrazione dopo essere stato per decenni uno dei principali paesi di emigrazione del mondo. La trasformazione più significativa che la sinistra politica ha recentemente subito in Europa occidentale è rappresentata dalla sua svolta "post-socialista", con il quale si intende il processo di allontanamento dal progetto socialista avviato nei primi anni '80 e che, dopo il crollo del comunismo nel 1989, aumentò in modo esponenziale.

Questo cambiamento è stato molto visibile in Italia dove si trovava, per l'appunto, il più grande partito comunista dell'Europa occidentale, il PCI, il quale pose fine alla sua esperienza socialista e ne iniziò una nuova, "post-socialista", con la creazione del Partito Democratico di Sinistra (o PDS-DS) nel 1991. Questa nuova formazione politica era intesa a rappresentare meglio la pluralità delle rivendicazioni egualitarie dei nuovi soggetti sociali italiani e ha coinciso con una

crescente preoccupazione da parte della sinistra per le questioni di identità, cittadinanza, democrazia e riforma istituzionale, razionalità economica ed efficienza.

La precedente costruzione socialista dell'immigrazione, invece, inquadrava gli immigrati essenzialmente in termini di classe e presentava la migrazione come il risultato di dinamiche e interessi capitalistici di sfruttamento. Dopo la caduta del muro di Berlino il neonato partito PDS-DS ha mantenuto un discorso ufficiale di inclusione nei confronti degli immigrati ma senza una solidarietà di classe alla base. Le nuove premesse inclusive erano quelle di un impegno morale per il riconoscimento delle differenze culturali e l'apprezzamento del multiculturalismo. Questo nuovo atteggiamento può essere notato, ad esempio, nel vasto lavoro da parte dell'amministrazione di sinistra di Bologna dagli anni '90 in poi².

L'arrivo degli immigrati economici nella città di Bologna può essere fatto risalire all'inizio degli anni '80, composto principalmente da due tipologie di immigrati: cittadini cinesi e donne eritree e filippine impiegate come lavoratrici domestiche. I flussi più significativi di migranti economici sono poi stati registrati all'inizio degli anni '90 poiché, grazie alla seconda legge sull'immigrazione³, i nordafricani si sono trasferiti nel nord Italia per cercare migliori opportunità di lavoro nell'industria. Nel 1989 il Comune di Bologna, guidato dal Partito Comunista, decise di stanziare un miliardo di lire per la fornitura di servizi di primo alloggio per gli immigrati economici. Il principale sindacato comunista, la CGIL (Confederazione Generale Italiana Lavoratori), fu direttamente coinvolto nella gestione di questi servizi, attraverso le sue cooperative affiliate. Dalla seconda metà degli anni '90 l'immigrazione straniera nella città di Bologna si intensifica migliorando il saldo migratorio e portando la popolazione residente a tornare a crescere.

Negli anni a seguire la maggior parte dei permessi di soggiorno sono stati rilasciati per motivi di lavoro e più della metà degli immigrati stranieri rientra nella categoria di operai e assimilati che raggruppa una molteplicità di professioni, infatti le categorie operaie comprendono, oltre alla manodopera per i comparti industriale, artigianale ed edile, anche il personale destinato ai servizi domestici o di assistenza e cura alle persone⁴.

Nel quinquennio (2012-2016) sono immigrate nella città di Bologna 74.289 persone, un quarto di queste proviene dall'estero. In tutto nel quinquennio analizzato sono 27.775 gli immigrati stranieri arrivati in città e di questi circa 17.100 (61,6%) sono arrivati in città direttamente dal loro paese d'origine e già in possesso dei requisiti per ottenere la residenza. Bologna risulta tra le prime città italiane per numero assoluto di cittadini non comunitari: la comunità marocchina è la più numerosa seguita dalla pakistana e dall'albanese. Al 2018 nella città metropolitana di Bologna si registra una quota di lungosoggiornanti del 59,1%. Si tratta di quei cittadini stranieri che, in possesso da almeno 5 anni di un permesso di soggiorno in corso di validità e in grado di dimostrare la disponibilità di un reddito minimo stabilito per legge, hanno ottenuto un permesso di soggiorno a tempo indeterminato⁵.

Per quanto riguarda i servizi forniti alla popolazione immigrata, a partire dagli anni '90 il Comune di Bologna ha istituito un canale di accesso "unificato" ai servizi comunali e quindi di conseguenza tutte le disposizioni specifiche sulla migrazione sono state gradualmente incorporate in quelle generaliste. Più recentemente, invece, sono state attuate anche

²Però D., *Left-wing politics, civil society and immigration in Italy: The case of Bologna*, 2005

³ Legge Martelli 28 febbraio 1990, n. 39, *Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/02/28/090G0075/sg>

⁴ Caponio T., *Policy Networks and Immigrants Associations in Italy: The Cases of Milan, Bologna and Naples*, 2005

⁵ Iperbole Rete Civica Bologna, *Flussi migratori a Bologna negli ultimi cinque anni*, 2017, <http://www.comune.bo.it/news/flussi-migratori-bologna-negli-ultimi-cinque-anni>

politiche di asilo, in particolare a seguito della “crisi dei rifugiati” e dell'emergenza Nord Africa del 2012. I responsabili politici hanno elaborato un modello di accoglienza “diffuso” costituito da strutture su piccola scala distribuite sul territorio metropolitano. Questo modello di governance ha rafforzato il ruolo delle autorità locali nell'accoglienza e nell'integrazione dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale⁶.

Con l'avvento della crisi dei rifugiati sul territorio italiano, ovvero l'esponentiale aumento di rifugiati e migranti in arrivo prevalentemente dal Nord Africa attraverso il mar Mediterraneo, gli attori sociali e istituzionali della città di Bologna hanno cercato di rispondere a tale fenomeno. Un primo processo di cooperazione inter istituzionale ha visto l'adesione del Comune di Bologna all'accoglienza di migranti con l'obiettivo di attuare un modello di accoglienza e d'integrazione, lo Sprar. La creazione di questo modello di integrazione è stata sostenuta da un'ampia gamma di attori politici, istituzionali e sociali che hanno collaborato intensamente, sia verticalmente che orizzontalmente.

Molto importante è il Servizio Protezioni Internazionali di ASP Città di Bologna che si occupa di minori stranieri non accompagnati, richiedenti asilo e rifugiati presenti sul territorio metropolitano. È composto da due unità: il "Servizio Sociale" e "Accoglienza adulti e MSNA" (Progetto Sprar/Siproimi). Il Servizio Sociale ha la funzione di orientamento e presa in carico di adulti (singoli, nuclei familiari e mono genitoriali) richiedenti e di minori stranieri non accompagnati (MSNA). Collabora con le altre istituzioni coinvolte (Prefettura, Questura, Ausl, Servizi Sociali Territoriali) in raccordo con gli enti gestori afferenti alla rete Sprar/Siprimi.

Il Coordinamento Sprar/Siproimi garantisce le funzioni di accesso all'accoglienza e di presa in carico di adulti, nuclei familiari e minori stranieri non accompagnati, in sinergia con i soggetti del Terzo Settore individuati come gestori in base a procedure di evidenza pubblica⁷. Questo sistema di governance presenta una catena decisionale che coinvolge tutti i principali enti pubblici del territorio e collega i comuni più decentrati a tutti gli altri.

Bologna è fra le città italiane con più alto tasso di cittadinanza attiva, con più di 570 associazioni registrate nel comune, una forte diffusione di istituzioni non profit, pari a 58,3 ogni 10 mila abitanti (seconda città metropolitana in Italia dopo Firenze) e di cittadini impegnati nel volontariato, pari al 11,4% (terza dopo Firenze e Genova)⁸.

La città metropolitana di Bologna da molti anni mantiene e dimostra una politica migratoria accogliente e integrante ed è sempre stata considerata un pioniere delle politiche migratorie in Italia. Non solo dal 2006 investe nel progetto di accoglienza Sprar, poi convertito in Siproimi, ma è sede di una vasta rete di associazioni e di attori della società civile che si sono incaricati di quei servizi di welfare che lo stato fatica sempre di più a supportare.

La città di Bologna da dieci anni è governata dalla giunta del sindaco Virginio Merola⁹, ad oggi al suo secondo mandato. Il sindaco Merola è espressione di una politica democratica e di sinistra: sia nel primo mandato che in quello attuale la giunta guidata da Merola ha visto un assessorato prevalentemente di esponenti di liste di sinistra e democratiche quali il Partito Democratico e Coalizione Civica.

⁶ Bazarli R., Campomori F., Casula M., *Shelter from the Storm: Virtuous Systems of Urban Asylum Governance Coping with Italy's Immigration Crackdown*, 2020

⁷ Iperbole Rete Civica Bologna, <http://informa.comune.bologna.it/iperbole/sportellosociale/servizi/2072/>

⁸ Regione Emilia-Romagna, Banca dati delle associazioni, wwwservizi.regione.emilia-romagna.it/

⁹ Iperbole Rete Civica, <http://www.comune.bologna.it/giuntacomunale/persona/124:7045/>

Nel presente lavoro verranno intervistati sia attori sociali che attori istituzionali che hanno collaborato con entrambe le giunte del sindaco Merola quali testimonianze di cambiamenti e sviluppi in ambito di accoglienza e immigrazione, temi che da anni contraddistinguono Bologna dalle altre città.

Lo stesso assessore al Comune di Bologna Marco Lombardo (delega alle Relazioni Europee e Internazionali, Cooperazione Internazionale, Lavoro, Attività produttive, Politiche per il Terzo Settore e nell'attuale giunta Merola) avrebbe detto "Se Bologna avesse il mare, i suoi porti sarebbero sempre aperti. La vocazione di Bologna è costruire ponti non muri". E a proporre il concetto di "modello Bologna" è stato in particolare Pierluigi Musarò, docente di Sociologia e Diritto dell'Economia all'Alma Mater: "Questa città dimostra di avere un'ottima capacità di gestione dell'accoglienza. Da una parte viene messo in campo l'approccio olistico della presa in carico della singola persona e dall'altra vi è l'approccio di rete".¹⁰

1.4 FONTI E METODI

Partendo dalla letteratura, si approfondiranno gli spazi di manovra dell'amministrazione bolognese nel presente contesto di crisi e si andranno ad approfondire le iniziative della società civile volte a contrastare e a respingere le decisioni degli attori statali. Le fonti, tra le quali figurano i manuali citati nella bibliografia, sono state arricchite da vari articoli di giornale e pubblicazioni. Per quanto riguarda la città di Bologna le fonti fanno fede agli archivi online del Comune di Bologna e ad articoli di giornali locali.

Le conseguenze e le reazioni che hanno seguito la "crisi dei rifugiati", precisamente sul territorio di Bologna, sono indagate tramite interviste individuali online, della durata di 45 minuti a un massimo di un'ora e 30 minuti, su piattaforma Meet, tra il mese di dicembre 2020 e febbraio 2021. Sono state intervistate sei figure che ricoprono o hanno ricoperto ruoli importanti nelle politiche di asilo e hanno preso parte alla società civile nel Comune di Bologna. Questi attori sociali hanno partecipato attivamente negli ultimi anni alla governance dell'immigrazione della città e posseggono quindi un punto di vista critico e un'esperienza ampia nell'ambito delle migrazioni. Tutte le figure selezionate hanno inoltre acconsentito all'essere intervistate e alla registrazione.

A livello istituzionale è stata selezionata una figura storica e molto attiva nel sociale della città e che ha anche ricoperto il ruolo di assessore del Comune di Bologna (Servizi Sociali, Volontariato, Associazionismo e Partecipazione, Sussidiarietà e Politiche Attive per l'occupazione), ed è attualmente Consigliere Comunale. Si è scelto inoltre di intervistare una figura responsabile all'interno di ASP Città di Bologna che ricopre un ruolo più specifico sul tema dell'immigrazione e dei richiedenti asilo. Sempre in ambito rifugiati e richiedenti è stata individuata la figura di una operatrice sociale di una Cooperativa di Bologna con il ruolo di referente per il progetto Sprar/Siproimi e Cas.

Per quanto riguarda la società civile sono state intervistate varie organizzazioni e associazioni della città di Bologna che lavorano e forniscono sostegno principalmente immigrati e richiedenti asilo quali Refugees Welcome, Famiglie Accoglienti e il centro sociale Làbas.

¹⁰ Bologna Cares, *Progetto SPRAR, il "Modello Bologna" fa scuola*, 2018, <https://www.bolognacares.it/progetto-sprar-il-modello-bologna-fa-scuola/>

È stato utilizzato un questionario a domande aperte e semi strutturate su vari temi: integrazione dei migranti nel medio-lungo termine dopo la fase di prima accoglienza, la condizione dei migranti irregolari tra i “Decreti Sicurezza” fino al recente “Decreto Lamorgese”, il ruolo della società civile tra pratiche intraprese in risposta alla “crisi dei rifugiati” e rapporti con le istituzioni e, infine, le conseguenze della pandemia da COVID-19 sul territorio.

Le interviste sono state poi trascritte tramite il programma messo a disposizione dall’Università Ca’ Foscari di Venezia e trascritte manualmente. In seguito le fonti sono state utilizzate per analizzare e comprendere in maniera più approfondita il contesto della città di Bologna nel quale si inseriscono e lavorano diverse realtà, tra le quali anche la società civile.

1.5 STRUTTURA DELL’ELABORATO

Il presente elaborato è suddiviso in altri tre capitoli: un capitolo di letteratura, un capitolo empirico e un capitolo conclusivo.

Il capitolo di letteratura introduce e descrive il contesto nel quale si inserisce la ricerca. La questione migratoria degli ultimi anni è stata gestita in maniera emergenziale poiché concepita come una minaccia e portatore di disordine soprattutto dall’Italia, territorio di frontiera. Anche l’Europa si è trovata a confrontarsi con il proprio sistema di asilo soprattutto con l’inizio della cosiddetta “crisi dei rifugiati”, tentando sia di riformare il “Regolamento di Dublino”, già più volte contestato dai vari stati europei, sia tentando di diminuire i flussi di migranti con una massiccia politica di rimpatri e con il controllo alle frontiere.

Anche l’Italia si è dovuta confrontare con il proprio sistema di asilo basato su un’accoglienza multilivello modellata soprattutto dalle scelte delle forze politiche. Sono stati i richiedenti asilo e i rifugiati a essere costanti bersagli delle ultime politiche sull’asilo, soprattutto dal governo formato dai partiti Lega e Movimento 5Stelle che hanno modificato totalmente il sistema di accoglienza italiano, con enormi conseguenze sui progetti e soprattutto sulle persone all’interno dei centri. Ai “Decreti Sicurezza” sono seguiti la chiusura dei progetti Sprar, l’aumento del numero di migranti in condizione di irregolarità e la difficoltà di portare avanti un servizio di accoglienza. Tutto questo in un dibattito pubblico che incrementava una propaganda continua anti immigrazione fino alla criminalizzazione alle Ong nel Mediterraneo.

Anche durante l’emergenza sanitaria da COVID-19 l’immigrazione non ha smesso di essere una questione di sicurezza nazionale lasciando in secondo piano le condizioni sempre più precarie della popolazione immigrata. Il “Decreto Rilancio” (n. 34/2020), ovvero la cosiddetta “sanatoria”, insieme al “Decreto Lamorgese” hanno tentato di sopperire alle conseguenze dei “Decreti Sicurezza” verso coloro che sono rimasti irregolari sul territorio o esclusi dal sistema di accoglienza. Ad oggi il contesto italiano è ancora dominato dalla crisi economica, dalla delegittimazione crescente delle forze politiche e da un sentimento condiviso di insicurezza e indifferenza.

Proprio da questa crisi emergono varie forme di resistenza sotto forma di azioni sociali dirette che riempiono quel vuoto che le istituzioni ad oggi non hanno saputo colmare e sostengono in particolare la popolazione migrante, sempre più ai margini e sempre più vittima di politiche restrittive.

Nel terzo capitolo si svilupperà la parte empirica di questo lavoro, partendo per prima cosa da un’analisi del contesto sociale e migratorio della città di Bologna. Negli anni questa città si è fortemente distinta come caso virtuoso di

accoglienza e di integrazione, con una cittadinanza attiva e un insieme di associazioni che hanno risposto ai bisogni delle utenze più ai margini. Verranno presentati vari esempi di come gli attori di Bologna, pubblici e non, si siano dimostrati policy maker facendosi carico di quei servizi di welfare a cui lo Stato non è stato in grado di rispondere. Le azioni sociali dirette a favore di immigrati e richiedenti asilo sono elementi di protezione sociale informale, ovvero di welfare dal basso.

Dall'analisi delle interviste agli attori sociali verrà approfondito come la governance della città di Bologna sia stata messa alla prova dalla crisi e dalle politiche restrittive. Gli intervistati forniranno un quadro generale dell'impatto che questi eventi hanno avuto soprattutto sull'utenza migrante, sul sistema di accoglienza, sull'opinione pubblica e sulle organizzazioni della società civile. A ciò verrà fornito un aggiornamento su come la situazione sia cambiata a seguito dell'emergenza sanitaria da COVID-19.

Sempre dalle interviste saranno elaborate le risposte riguardanti le reazioni, le iniziative, i progetti e i movimenti che sono nati o si sono intensificati in risposta alla crisi e alle politiche restrittive. Verrà presentato soprattutto il punto di vista di come le associazioni e il sistema dell'accoglienza hanno risposto alla crisi e all'utenza migrante in difficoltà e come si sono adattati alla pandemia.

L'ultimo capitolo, quello conclusivo, andrà a riassumere la cooperazione, il conflitto, la convergenza e la divergenza del "campo di battaglia" della città di Bologna in risposta alle sfide della "crisi dei rifugiati". In questa ultima parte saranno inoltre analizzati i limiti riscontrati nello svolgere tale elaborato di ricerca e le difficoltà che hanno riscontrato gli attori sociali intervistati nell'apportare informazioni e dati adeguati.

Infine si raccoglieranno gli spunti di riflessione e le raccomandazioni di policy emersi dalle interviste come input a un superamento di un sistema di asilo punitivo e incoerente.

CAPITOLO II

2.1 UNA GESTIONE EMERGENZIALE DELL'ACCOGLIENZA

L'argomento migratorio è considerato come fenomeno sociale complesso, come un intreccio di processi sociali, economici, culturali e politici, le cui sfumature si riflettono sia sui soggetti della migrazione, sia sulle società di partenza, di transito e di arrivo¹¹. Le politiche, i confini, la protezione, le forme di controllo e di cura, come anche le varie forme d'intervento umanitario e d'inasprimento delle possibilità di ingresso sul territorio nazionale, sono componenti dello scenario migratorio attuale e sono fortemente interdipendenti. Le politiche migratorie richiamano un dispositivo di potere che agisce sulle vite delle persone, sulla loro rappresentazione simbolica e materiale e non si limitano a governare giuridicamente l'ingresso e l'accoglienza di migranti. Nel momento esatto in cui si stabiliscono le regole di transizione, si stabiliscono in sostanza i requisiti che i non membri devono possedere per acquisire uno *status* giuridico superiore¹².

Didier Fassin, nella sua opera "*Ragione umanitaria. Una storia morale del presente*" riflette sul fenomeno dei richiedenti asilo come rappresentanti di una questione cruciale per il mondo contemporaneo. "Come se le vittime di violenza che oggi chiedono la protezione degli Stati occidentali mettessero alla prova non solo i dispositivi regolamentari di quest'ultimi, ma anche il loro sentimento morale e la loro responsabilità politica [...]; dovremmo in effetti separare analiticamente i rifugiati come fenomeno di massa nei continenti Africani e Asiatici, ed i richiedenti asilo come realtà individualizzate in Europa e Nord America. Gestione collettiva per i primi, che le organizzazioni internazionali raggruppano in campi, e personalizzazione del trattamento dei secondi, per i quali gli apparati statali producono una vera e propria casistica. Alla corporeità anonima degli uni, si opporrebbe così l'esplorazione minuziosa delle vite degli altri, alla ricerca di quelle esperienze che possono attestare la verità della loro condizione"¹³.

La presenza degli stranieri all'interno del territorio italiano è considerata già di per sé un elemento che produce disordine e questo, unito alle politiche europee e italiane che prevedono la chiusura delle frontiere, controlli e trattenimenti dei migranti, respingimenti di massa, strumentalizzazione politica, costituiscono le rappresentazioni che meglio inscenano la «crisi dei rifugiati»¹⁴

Sempre secondo Fassin manca una discussione politica seria che oltrepassi la dicotomia tra migrante economico e rifugiato, e così facendo il diritto d'asilo viene ridotto e l'immagine del rifugiato degradata a soggetto minaccioso dell'ordine sociale e profittatore del sistema di accoglienza. I migranti vengono categorizzati come se fossero un mondo a parte, da controllare e tenere ai margini mentre il sistema di accoglienza accoglie di fatto persone giuridicamente tutelate grazie all'istituto del diritto di asilo che tentano l'ottenimento della protezione internazionale perché unica possibilità di regolarizzare la loro permanenza sul territorio italiano¹⁵. È stata proprio la legge Bossi-Fini (n.189 del 30 luglio 2002) a

¹¹ Sayad A., *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, 2002, Milano, Raffaello Cortina Editore

¹² Carbone V., Gargiulo E., Russo M., *I confini dell'inclusione. La civic integration tra selezione e disciplinamento dei corpi migranti*, 2018, Roma, Derive Approdi

¹³ Fassin D., *Ragione umanitaria. Una storia morale del presente*, 2018, Roma, Derive Approdi

¹⁴ Miguel M., *Governare la crisi dei rifugiati. L'emergere in Europa di una nuova economia politica morale di gestione delle migrazioni*, in Carbone, Gargiulo, & Russo, *I confini dell'inclusione. La civic integration tra selezione e disciplinamento dei corpi migranti*, 2018, Roma, Derive Approdi.

¹⁵ Fassin D., (2018)

delineare una riforma sostanziale e restrittiva della disciplina della migrazione all'inasprimento delle politiche migratorie, all'insegna del controllo e della limitazione con lo scopo di contrastare l'immigrazione irregolare e l'uso strumentale della richiesta di asilo da parte dei cosiddetti "falsi rifugiati".

Per il territorio italiano, gli oltre 60.000 migranti sbarcati prevalentemente a Lampedusa nel 2011, hanno rappresentato la prima vera emergenza profughi. Proprio in quegli anni i disordini e le rivoluzioni delle cosiddette "primavere arabe" scossero molte nazioni del Nord Africa (soprattutto Tunisia, Egitto, Libia e Algeria) e portarono ad arrivi consistenti sulle coste italiane¹⁶. Queste persone erano soprattutto tunisini insieme a persone di diverse nazionalità (Nigeria, Ghana, Mali, Pakistan e altri ancora) provenienti dalla Libia, nella quale lavoravano o erano trattenute a causa degli accordi tra il governo italiano e quello libico.¹⁷ Molti immigrati di origine tunisina furono identificati e rimpatriati a causa di un accordo bilaterale che il Governo italiano stabilì con quello tunisino il quale, in cambio di sostegni economici, assicurava collaborazione nel rimpatrio di connazionali sbarcati in Italia.¹⁸

La Protezione Civile italiana è stata utilizzata come braccio operativo di questa emergenza mentre, per quello che riguardava il riconoscimento della protezione internazionale, si decise di far accedere la maggior parte dei migranti ai benefici della protezione umanitaria, che garantiva di ottenere un permesso di soggiorno regolare, successivamente convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Le persone provenienti dalla Libia sono state considerate tutte potenziali richiedenti asilo. Allo stesso tempo lo Stato italiano dichiarò di nuovo lo "stato d'emergenza nazionale umanitaria" e furono aperti accordi tra Stato e Regioni e collaborazioni con Enti, Associazioni di tutela e privati che si rendevano disponibili all'ospitalità (hotel, case di riposo, ecc). A inizio del 2013 si è concluso il piano che coinvolgeva la Protezione civile e i profughi sono stati dimessi dalle varie strutture (tranne i soggetti più vulnerabili che sono stati accolti nella rete Sprar), spesso senza vere prospettive abitative e lavorative.

Il 2014 ha segnato un momento di svolta, a seguito soprattutto allo scoppio di altri focolai di guerra in Africa e all'acuirsi della guerra siriana. In questa circostanza il Governo italiano ha reagito formalizzando, in sede di Conferenza unificata¹⁹, un accordo con le Regioni e gli Enti locali che ha impegnato ogni Regione ad accogliere un certo numero di profughi. In aggiunta a ciò, il sistema Sprar è stato ampliato assegnando circa 21 mila posti in tutto il territorio italiano per il triennio 2014-2016. Infine, nel 2015 è entrato in vigore il Decreto Legislativo n. 142/2015 che ha dato attuazione alla direttiva europea in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e delle procedure comuni finalizzate al riconoscimento e alla revoca dello status di protezione internazionale (n. 2013/33/ue) cercando di intervenire sul disordine che predominava sul sistema di accoglienza fino a quel momento. Con tale decreto si voleva abbandonare la logica

¹⁶Campomori F., *La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, 2019, in *Le Istituzioni del Federalismo*, vol. 1.

¹⁷ *Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana*, <https://www.tpi.it/esteri/accordo-italia-libia-migranti-cosa-prevede-20191030486169/>

¹⁸ *Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica Tunisina sulla cooperazione allo sviluppo per il periodo 2017-2020*, https://tunisi.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/07/Memorandum_Italia-Tunisia_2017-2020.pdf

¹⁹ Conferenza unificata 10 luglio 2014, *Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie, e minori stranieri non accompagnati*, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/sub-allegato_n._25_-_intesa_conferenza_stato_regioni_del_10_luglio_2014.pdf

emergenziale fino ad allora implementata E, in ottemperanza alle direttive europee, lo Sprar sarebbe dovuto diventare il modello unico al quale ambire.²⁰

2.2 L'UNIONE EUROPEA E LA COSIDDETTA "CRISI DEI RIFUGIATI"

In Europa l'emergenza migratoria più delicata è stata raggiunta nel 2015 quando più di un milione di richiedenti asilo ha attraversato i confini europei per cercare di ottenere protezione internazionale, arrivando così a un incremento del 123% di richieste rispetto al 2014. I punti di accesso all'Europa sono due: la traversata del mar Mediterraneo e la rotta orientale tra Turchia e Grecia. In riferimento a queste due tratte l'UNHCR ha stimato che circa un milione e mezzo di persone ha attraversato illegalmente i confini europei solo nel biennio 2015-2016²¹. A questo punto l'Europa si è dovuta confrontare con il proprio "Sistema europeo comune di diritto d'asilo", basato sul Regolamento di Dublino III²² e alcuni Stati, in particolare Italia e Grecia, hanno richiesto un intervento mirato alla regolamentazione riguardante le procedure di accoglienza, ritenendo di non poter sostenere un compito tale senza il sostegno degli altri paesi membri (di seguito varrà esposto come gli hotspot siano stati istituiti in risposta a questa emergenza). Anche sul versante turco si giunse a una rottura fino all'accordo tra UE e Turchia nel 2016²³. Con questo accordo la Turchia si impegnava a far tornare sul proprio territori tutti i migranti e richiedenti asilo che, passando all'interno dei confini turchi, fossero poi giunti attraverso i Balcani in Grecia.

Ad oggi, l'ossatura sulla politica migratoria è costituita dal Regolamento di Dublino, noto anche come Dublino III che abroga e sostituisce integralmente le due precedenti normative (la Convenzione di Dublino del 1990 e il Regolamento di Dublino II del 2003), ma ne ricalca l'impostazione generale, mantenendo fermo il principio per cui sarà lo Stato di primo ingresso a dover curare l'elaborazione della richiesta d'asilo²⁴. I principi fondanti di questi documenti sono l'integrazione e il carattere comunitario delle procedure, di conseguenza le intenzioni del Regolamento sono quelle di "comunitarizzare" la materia asilo. In particolare ci si riferisce a due articoli (art. 79²⁵ e art. 80²⁶) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea²⁷.

In quest'ottica comunitaria si è quindi fondato il "Sistema europeo comune di asilo" (CEAS), il quale si presenta come elemento fondante dell'obiettivo dell'Unione di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e solidarietà tra Stati. Il

²⁰ Campomori F. (2019)

²¹ Lo Spiegone, "La gestione dei migranti nell'UE: Dublino III", 2019 <https://lospiegone.com/2019/01/19/la-gestione-dei-migranti-nellue-dublino-iii/>

²² Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF>

²³ Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016 <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/#>

²⁴ European Commission, *Country responsible for asylum application*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en

²⁵ Art 79 "L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani".

²⁶ Art. 80 "Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio"

²⁷ Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea 2012/C 326/01, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Regolamento stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale e stabilisce i criteri gerarchici per l'individuazione dello Stato competente, incentrati su elementi solidali e di attenzione al caso specifico. Gli articoli 12 e 13 disciplinano proprio le due situazioni tipo: l'art. 12 riguarda infatti l'ingresso con un permesso di soggiorno e in questo caso sarà competente per l'esame della domanda di protezione internazionale lo Stato che ha precedentemente concesso il permesso di soggiorno, mentre l'art.13 concerne l'ingresso illegale in uno degli Stati membri e, sarà proprio lo Stato membro in questione ad essere competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Tale responsabilità cessa dodici mesi dopo la data di attraversamento irregolare della frontiera²⁸.

Il Regolamento di Dublino, anche dopo le modifiche attuate nel 2003 e nel 2013, continua ad essere concepito in un periodo storico di flussi regolari di richiedenti asilo e dove domina una discreta complicità tra tutti i paesi dell'Unione: in questo modo i richiedenti che avevano legami familiari sarebbero stati trasferiti nei paesi competenti, e quelli senza particolari legami sarebbero stati accolti nei paesi di frontiera. Ma dal 2013 in avanti i flussi sono aumentati ed è risultato chiaro che il sistema non avrebbe retto. Ad esempio, nel 2015, arrivarono talmente tante persone dal Medio Oriente e dal Nord Africa che le autorità greche e italiane smisero temporaneamente di registrare gli arrivi. È evidente un eccessivo onere a carico dei paesi di frontiera che, soprattutto in caso di aumento dei flussi, devono stanziare cifre ingenti per gestire e accogliere i richiedenti in arrivo, esaminare le loro pratiche, ed ospitarli per mesi, se non anni, in attesa della decisione definitiva. Inoltre, la maggior parte dei richiedenti asilo che arrivano in Italia, Grecia e Spagna, paesi di frontiera più coinvolti, non ambisce a rimanerci, ma a spostarsi nei paesi in cui si parla una lingua veicolare, dove il mercato del lavoro è meno rigido, e dove ha già una rete di connazionali fra parenti e conoscenti²⁹.

Affidare l'intera gestione del sistema a pochi paesi, senza una redistribuzione omogenea, fa in modo che le autorità nazionali di Italia, Grecia e Spagna siano oberate di pratiche con enormi difficoltà a prendere decisioni in tempi accettabili, prolungando il limbo e le situazioni di vulnerabilità in cui si trovano i richiedenti asilo. Un valido esempio di queste conseguenze sono tutti quei migranti che attendono una decisione sulla propria richiesta nei campi profughi sulle isole greche, in condizioni disumane.

Nel 2015 si tentò di riformare il regolamento di Dublino ma dopo due anni di intensi negoziati il Parlamento approvò una proposta con l'obiettivo di una maggiore condivisione dell'accoglienza dei richiedenti asilo da parte di tutti i paesi europei, oltre a quelli di frontiera già fortemente toccati. Il punto più importante della riforma prevedeva l'eliminazione del criterio del "primo ingresso", e di sostituirlo con un meccanismo obbligatorio di ripartizione dei richiedenti asilo fra i 27 Stati dell'Unione, così il numero massimo di richiedenti asilo da ospitare sarebbe stato stabilito da una quota, diversa per ogni paese, in base al PIL e alla popolazione. La riforma fu approvata al Parlamento Europeo, incontrando l'astensione della Lega e il voto contrario del Movimento 5 Stelle, e fu accolta dalla Commissione Europea. Essa purtroppo si bloccò in sede di Consiglio dell'Unione Europea anche a causa della continua opposizione dei paesi dell'Est, tradizionalmente ostili all'accoglienza dei migranti³⁰.

La Commissione europea ha inoltre progressivamente modificando i presupposti delle proprie politiche normative sul diritto d'asilo, attribuendo molta importanza alla gestione della cosiddetta "crisi dei rifugiati" i cui numeri sono stati

²⁸ Lo Spiegone, (2018)

²⁹ Il Post, "Perché il Regolamento di Dublino è un problema", 2020, <https://www.ilpost.it/2020/09/17/regolamento-dublino-abolizione/>

³⁰ Il Post, (2020)

considerati insostenibili. L'Unione ha innanzitutto strutturato un piano di accordi e intese con paesi terzi di origine e di transito dei cittadini stranieri che giungono in Europa, per diminuire i flussi di persone in arrivo e rendere più efficace la politica dei rimpatri, rafforzando anche l'agenzia Frontex di controllo delle frontiere esterne. Questo con l'obiettivo di alleggerire la pressione su Grecia e Italia.

Per quanto riguarda precisamente il contesto italiano, i dati del 2017 confermano una continuità in termini di ampiezza del fenomeno migratorio. Secondo quanto rilevato dal Ministero dell'Interno, infatti, sarebbero state circa 130.000 le domande presentate nel 2017, a fronte delle 123.000 presentate nel 2016. Si tratta del più alto numero di domande mai presentate in Italia, che, prima della crescita esponenziale verificatasi dal 2014, si attestava tra le 10 mila e le 37.000 l'anno³¹.

La Bulgaria, che ha avuto la presidenza del Consiglio dell'UE fino al 30 giugno 2018, ha cercato per mesi di trovare un compromesso fra la bozza approvata dal Parlamento e le posizioni dei paesi più contrari a una riforma. La loro proposta prevedeva un sistema di quote, ma solo nel caso in cui un certo paese riceva un flusso di richiedenti asilo superiore del 160 per cento rispetto all'anno precedente. Inoltre si proponeva anche che il sistema attuale fosse mantenuto per i prossimi dieci anni, per dare tempo a tutti i paesi europei di adattarsi. L'Italia aveva annunciato già da tempo di essere contraria e il nuovo governo, sostenuto da Lega e Movimento 5 Stelle, non ha cambiato la linea votando quindi contro la proposta bulgara insieme alla Spagna e a un sostanzioso blocco di paesi dell'est. La novità è che il nuovo governo italiano sembrava voler collaborare proprio con questi ultimi paesi e collaborare insieme per cambiare le regole dell'Unione Europea.

Un esempio è l'Ungheria, la quale guida un blocco di paesi a cui il sistema del Regolamento di Dublino tutto sommato va bene così e, per questa ragione, ha votato contro il compromesso bulgaro. Per i paesi come l'Italia e la Grecia era poco conveniente, per il blocco guidato dall'Ungheria era troppo diverso dallo status quo. I paesi dell'Europa Orientale hanno più o meno le stesse ragioni per opporsi a qualsiasi accordo che comprenda una maggiore accoglienza: hanno popolazioni etnicamente molto omogenee e sono poco abituati alla convivenza con gli stranieri e, per i loro governi, opporsi all'arrivo dei migranti e avere posizioni apertamente razziste, fa guadagnare consensi. Lo dimostrano i dati sul meccanismo di ricollocamento volontario dei richiedenti ideato dall'Unione nel 2015 durante il picco del flusso migratorio sulla rotta balcanica dove Ungheria e Polonia non hanno accettato nessun trasferimento da Grecia e Italia, la Slovacchia ne ha accettati sedici e la Repubblica Ceca dodici.

Gli interessi dei paesi dell'est Europa sono divergenti da quelli del sud come Italia, Grecia e Spagna. Quello che l'Italia considera un buon compromesso per cambiare il Regolamento di Dublino non lo sarà per l'Ungheria, e viceversa. Entrambi preferiscono quindi non accettare alcun compromesso e tenersi il sistema attuale che, come vedremo per il territorio italiano, presenta varie difficoltà soprattutto in termini di accoglienza dei richiedenti asilo in un contesto politico ostile anche verso coloro che cercano di rispondere a un vuoto istituzionale che, da un paio di anni, riesce solo a riempire di insicurezza e rabbia i cittadini nei confronti di quelle persone che approdano sul suolo Italiano³².

³¹ Villa M., *Le città globali e la sfida dell'integrazione*, 2018, ISPI

³² Il Post, "La riforma europea dell'immigrazione è fallita, e non è una buona notizia", 2018, <https://www.ilpost.it/2018/06/07/fallimento-riforma-dublino/>

2.3 L'ACCOGLIENZA MULTILIVELLO E LE MODIFICHE AL SISTEMA

Dopo una serie di gravi tragedie nel Mar Mediterraneo e dopo l'enorme numero di migranti arrivati nel 2015, l'Europa ha dovuto necessariamente prendere dei provvedimenti, sia per sostenere gli stati membri più toccati dall'emergenza (Italia e Grecia), sia per rispettare il Regolamento di Dublino. Si è proceduto all'introduzione di una serie di misure conosciute con il nome di "Agenda Europea sulla Migrazione"³³. Il 13 maggio 2015 la Commissione Europea ha introdotto in tale documento anche il cosiddetto "Hotspot approach", ricevendo l'appoggio del Consiglio Europeo.

Lo scopo di questo approccio era quello di rispondere prontamente alla difficile situazione migratoria e in particolare di assistere gli Stati costieri nell'identificazione, registrazione e *fingerprinting* dei migranti appena arrivati. Tale approccio prevede inoltre il potenziamento delle operazioni di ricerca e salvataggio in mare da parte di Frontex (l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea), l'impegno nel combattere le reti di trafficanti con operazioni di difesa comune, il ricollocamento e rimpatrio con il coinvolgimento di tutti gli stati membri dell'Unione istituendo proprio l'approccio hotspot³⁴. Sono centri dove vengono accolti e soccorsi i migranti al momento del loro arrivo in Italia e vengono svolti servizi di assistenza sanitaria, ricovero e prima accoglienza. Segue poi l'identificazione e foto segnalamento e, qualora le persone in ingresso manifestino la volontà, si attiva la procedura di domanda della protezione internazionale³⁵.

La prima funzione per cui è stato pensato l'approccio hotspot è quella di dividere rapidamente chi potrebbe avere diritto al riconoscimento dello status giuridico di rifugiato da chi, a seguito di una prima valutazione delle autorità di polizia, non ce l'ha, così da procedere alla ricollocazione sul territorio italiano ed europeo di coloro che rientrano nelle categorie e nazionalità individuate, oppure al rimpatrio. L'estrema maggioranza dei migranti non è in possesso di documenti che li identifichino e, di conseguenza, a fronte di dichiarazioni non verificabili (anche per mancanza spesso di sistemi anagrafici nei paesi di origine) le impronte digitali costituiscono l'unico dato che consente di avere una prova del passaggio di quel soggetto in un determinato luogo. Risultano evidenti le criticità legate a questo tipo di approccio e gestione, criticità che sono state riportate anche dalle associazioni territoriali, nonché dalle organizzazioni competenti in ambito migratorio.

Una prima criticità riguarda il trattenimento delle persone all'interno dei centri: i migranti sono trattenuti dal momento dello sbarco all'interno dell'area hotspot per tutto il tempo necessario all'espletamento delle procedure di foto segnalamento, fino al loro trasferimento in un altro centro³⁶. Durante tutto questo periodo non hanno alcuna libertà di movimento e vengono trattenuti nei centri per un periodo che varia dalle 48 ore fino a, nei casi di rifiuto di sottoporsi al

³³European Commission, *A European Agenda on Migration*, 2015, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

³⁴Lo Spiegone, *Che cosa si intende per 'Hotspot Approach'?*, 2018, <https://lospiegone.com/2018/02/24/che-cosa-si-intende-per-hotspot-approach/>

³⁵Commissione Europea, *Report on the Implementation of the hotspots in Italy*, 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1485253902600&uri=CELEX:52015DC0679>

³⁶Palazzotto E., *Il sistema hotspot e la negazione dello stato di diritto in Europa. Relazione di minoranza sull'approccio Hotspot nell'ambito del sistema di identificazione ed accoglienza*, 2016, in Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle pubbliche risorse impegnate, www.camera.it/leg17/491?idLegislatura=17&categoria=022bis&tipologiaDoc=documento&numero=008bis&doc=intero

foto segnalamento, oltre trenta giorni senza che di tale trattenimento sia dato avviso alcuno all'autorità giudiziaria. La mancanza di cooperazione da parte dei paesi di origine, lo scarso impegno degli Stati membri per le ricollocazioni, il basso tasso di attuazione dei rimpatri, insieme alla mancante qualificazione giuridica degli hotspot e delle modalità entro cui il cittadino straniero da identificare possa essere limitato nella sua libertà personale, sono ancora oggetto di indagine³⁷.

Rimane incerta la natura giuridica dei centri hotspot, nonché il carattere e la disciplina. Da un lato, appaiono come luoghi con vocazione umanitaria per le attività di primo soccorso, assistenza, e prima accoglienza per chi richiedere protezione internazionale, dall'altro sono luoghi di svolgimento delle procedure di identificazione e di avvio delle operazioni di rimpatrio forzato, imponendo agli ospiti il divieto di allontanarsi dal centro. Inoltre le persone sono detenute e private della libertà personale e la prolungata convivenza forzata, oltre a frustrare le aspettative di coloro che necessitano di protezione, può portare a situazioni di tensione che mettono a rischio la sicurezza degli operatori e di tutti gli altri ospiti all'interno del centro. A questo si aggiunge la presenza massiccia di forze dell'ordine per sottolineare la logica securitaria³⁸.

L'approccio *hotspot* produce lo smistamento selettivo dei migranti, talvolta tramite identificazioni sommarie e arbitrarie svolte dalle stesse autorità preposte al controllo. Inoltre le espulsioni ed i respingimenti avvengono in opposizione ai principi del diritto d'asilo, basandosi anche solamente sulla nazionalità, senza la presenza di mediatori linguistico-culturali e senza alcuna considerazione della condizione di stress psico-fisico per le difficoltà patite durante il viaggio migratorio. La prima decisione relativa alla possibilità di avere diritto di asilo viene consegnata alle autorità di frontiera, definendo così un modello di governo fondato sull'arbitrio istituzionale e sul carattere escludente dell'apparato umanitario dell'accoglienza³⁹.

Il sistema di accoglienza italiano prevede tre livelli di operatività: una prima fase di soccorso, assistenza e identificazione, che si svolge nei centri governativi in corrispondenza dei luoghi interessati dagli sbarchi (per ovvie ragioni geografiche); una seconda fase di prima accoglienza e qualificazione, limitata al tempo necessario per le operazioni di verbalizzazione della domanda di protezione internazionale e di avvio della procedura di esame della stessa, nonché dell'accertamento delle condizioni di salute del migrante. Questa seconda fase inoltre viene assicurata in centri governativi di prima accoglienza per richiedenti asilo istituiti con decreto del Ministero dell'Interno. È prevista poi una terza fase di seconda accoglienza incentrata soprattutto sull'integrazione, in una struttura del sistema Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) predisposto dagli Enti locali. Nel caso in cui risulti esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di prima o di seconda accoglienza, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati nel tempo, il Prefetto predispone misure straordinarie di accoglienza in strutture temporanee chiamate Centri di Accoglienza Straordinaria (Cas), solo per il tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture di prima o seconda accoglienza⁴⁰. Si è assistito ad una normalizzazione delle misure straordinarie di accoglienza e il ricorso ai Centri di Accoglienza Straordinari è stato sistematico così da offrire un'accoglienza di lungo periodo come previsto invece nella seconda accoglienza.

³⁷ ASGI, *Il D.L. 13/2017: Le principali ragioni di illegittimità*, 2017, <https://www.asgi.it/documenti-asgi/d-l-132017-principali-ragioni-illegittimita/>

³⁸ ASGI, *Negli hotspots gravi violazioni dei diritti dei migranti*, 2015, <https://www.asgi.it/notizie/oxfam-asgi-a-buon-diritto-hotspots-gravi-violazioni-diritti-migranti/>

³⁹ Mellino M. (2018)

⁴⁰ Decreto Legge 15 settembre 2015, n. 142, in materia di "Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale", Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>

Ciascuno dei tre livelli operativi risponde ad una specifica evoluzione storica, modellata dal succedersi di eventi storici, scelte politiche e specifiche ondate migratorie, evidente sia nel carattere emergenziale delle misure via via assunte per far fronte alla gestione dei flussi, sia a livello nazionale che europeo ⁴¹. I Cas sono gestiti da privati (sia del sociale che non) su affidamento diretto delle prefetture, tramite gare d'appalto periodiche per l'assegnazione della gestione dei posti. La recente normativa prevede l'accoglienza presso le strutture Cas sistematicamente, fino alla conclusione dell'iter di richiesta d'asilo ma tale pratica era prevista già prima dell'ultimo decreto. Tali strutture possono essere gestite in modalità di accoglienza collettiva o diffusa.

Il sistema di accoglienza previsto dal modello Sprar è invece istituzionalizzato dalla legge n.189/2002, attraverso la quale il Ministero dell'Interno ha istituito la struttura di coordinamento di tale sistema, il Servizio Centrale, il quale si occupa di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e fornisce supporto tecnico agli enti locali, affidandone ad ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) la gestione.

Lo Sprar è costituito dalla rete degli enti locali che, per realizzare progetti di accoglienza integrata, accedono al Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Questi, accedendo volontariamente al sistema operano per la realizzazione degli interventi insieme agli enti gestori del privato sociale. A livello territoriale gli enti locali, con il supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di accoglienza integrata che vanno oltre la distribuzione di vitto e alloggio. L'obiettivo è di garantire l'accoglienza integrata, favorendo l'accompagnamento e il sostegno dei beneficiari attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico. Ciò prende in considerazione sia le condizioni di accoglienza materiale sia le possibilità di inserimento nella comunità locale. Il termine accoglienza integrata racchiude in sé anche la costruzione di una rete locale con gli enti del terzo settore, con i datori di lavoro, con le realtà del volontariato, per perseguire in attività di inclusione sociale, scolastica, lavorativa e culturale.⁴²I progetti Sprar presentano standard qualitativi elevati: assistenza psicologica e legale, corsi di italiano e percorsi mirati all'inserimento socio-economico dei beneficiari, anche attraverso la costruzione di percorsi individuali di autonomia. Per quanto riguarda i servizi dell'accoglienza e la loro gestione, si fa riferimento all'ultima linea guida pubblicata nell'agosto del 2018. Nel "Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria", i servizi garantiti nei progetti territoriali dello Sprar sono raggruppati in 9 aree: mediazione linguistica e interculturale, accoglienza materiale, orientamento e accesso ai servizi del territorio, formazione e riqualificazione professionale, orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, abitativo e sociale, orientamento e accompagnamento legale, tutela psicologica, sociale e sanitaria.

Nonostante i positivi elementi di razionalizzazione previsti dal Decreto Legislativo n. 142/2015, le modalità di attuazione del sistema di accoglienza hanno fatto emergere alcune criticità, le quali compromettono l'impianto stesso della normativa. Un primo elemento di criticità si rileva nel numero largamente insufficiente di posti disponibili negli Sprar dedicati ad ospitare i richiedenti asilo e, per tale motivo, il Governo ha fatto ampiamente ricorso ai Cas, attivati dai Prefetti e dati in gestione ad enti del Terzo settore o a privati cittadini con strutture disponibili per accogliere i richiedenti (ad esempio alberghi). A fine agosto del 2017, quasi l'80% delle 196.285 persone accolte sul territorio italiano alloggiavano

⁴¹ Rossi M., *Asilo, accoglienza e cittadinanza: strumenti, attori, caratteri e obiettivi*, in Omizzolo M. *L'Asilo come diritto: richiedenti, strutture e operatori, ricerche e riflessioni*, 2018, Roma, Aracne Editrice.

⁴² SERVIZIO CENTRALE SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, con il Ministero dell'Interno e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, 2018

in strutture Cas.⁴³ Questa insufficienza dei posti disponibili negli Sprar deriva, per una buona parte, da carenti risorse governative messe a disposizione per aprire nuovi progetti, dall'altra parte è da collegarsi alle varie resistenze dei Comuni a farsi promotori di progetti Sprar, spesso per timore di intraprendere un'azione con possibili ricadute elettorali negative proprio in un momento in cui l'opinione pubblica è particolarmente esposta alla retorica dell'invasione.

In funzione di un'accoglienza caratterizzata da un approccio olistico, come quella del sistema Sprar, ogni singola realtà territoriale prevede un'equipe multidisciplinare e interdisciplinare, con ruoli e competenze adeguati alla complessità dell'utenza in carico. Il Manuale prevede una distribuzione di ruoli e mansioni nel seguente modo: un coordinatore del gruppo di lavoro, operatori di riferimento per tutti gli interventi della sfera dell'accoglienza materiale, operatori preposti a seguire i servizi di mediazione linguistica-interculturale, operatori dedicati agli interventi di orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale, abitativo e lavorativo, includendo anche i servizi di formazione e riqualificazione professionale, operatori dedicati ai servizi di orientamento e accompagnamento legale, operatori incaricati di seguire la presa in carico di carattere socio-sanitario e psicologiche.

Ogni livello di operatività presenta caratteristiche organizzative e tecniche di lavoro proprie, attori istituzionali specifici e differenti modalità di gestione. Ne risulta un quadro scarsamente organico e modellato da continui eventi storici, scelte politiche, e specifiche ondate migratorie⁴⁴. Per lo più le misure assunte per gestire i flussi migratori presentano sempre il medesimo carattere emergenziale che impedisce una strutturazione dell'accoglienza organica e professionale⁴⁵. La mancanza di un fondamento legislativo unico ed organico abbandona le strutture di accoglienza a una stratificazione di fonti legislative, a una configurazione su diversi livelli di amministrazione, sovrapponendo continuamente differenti modelli concettuali ed operativi, per via di obiettivi e filosofie discordanti⁴⁶. La qualità dell'accoglienza e del servizio fornito agli utenti dipende dalle pratiche e dai professionisti impiegati dagli enti gestori.

2.4 LE NORMATIVE IN MATERIA D'IMMIGRAZIONE E IL LORO IMPATTO SULLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Le elezioni del 2018 erano state segnate da un cambio di coesione governativa e avevano visto l'avanzata di forze di destra e populiste, con il Movimento 5 Stelle (risultato primo partito italiano, con il 32,68% dei consensi) e la Lega (primo partito della coalizione di centro-destra, con il 17,35% dei voti). Il tema dell'immigrazione era quindi destinato a tornare al centro dell'agenda politica del Governo, anche in considerazione del fatto che i partiti risultati vincitori della contesa elettorale avevano posto il tema dell'immigrazione al centro della loro campagna elettorale⁴⁷.

⁴³ Campomori F. (2019)

⁴⁴ Rossi M. (2018)

⁴⁵ Amnesty International, (2016), *Rapporto Hotspot Italia. Come le politiche dell'Unione Europea portano a violazioni dei diritti dei rifugiati e migranti*, 3 novembre 2016, <https://www.amnesty.it/rapporto-hotspot-italia>.

⁴⁶ ASGI, (2015), Scheda pratica sul decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/Scheda-recepimento-direttive-asilo_-Bonetti-Morandi-Schiavone.1.10.2015.pdf

⁴⁷ Movimento 5Stelle, *Contratto per il Governo del Cambiamento*, 2018, http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf

Il 24 settembre 2018 il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente Giuseppe Conte e del Ministro dell'Interno Matteo Salvini, ha approvato un decreto-legge⁴⁸ che introduceva disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, di sicurezza pubblica e misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nonché in materia di giustizia sportiva e di regolare svolgimento delle competizioni sportive. Tale decreto-legge, divenuto successivamente noto come Decreto Sicurezza o "Decreto Salvini", dal nome del ministro proponente, prevedeva le seguenti misure in ambito migratorio con lo scopo di intervenire primariamente sulla anomala sproporzione tra il numero di riconoscimenti delle forme di protezione internazionale disciplinate a livello europeo (status di rifugiato e protezione sussidiaria) e il numero di permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari.

Tra le misure del decreto si trova l'eliminazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, introdotto nel 1998 all'interno del Testo Unico sull'immigrazione in aggiunta allo status di rifugiato politico e alla protezione sussidiaria e largamente utilizzato in Italia, specialmente negli ultimi anni. Questo permesso veniva rilasciato se la persona richiedente non aveva i presupposti per la concessione dell'asilo ma sussistevano comunque seri motivi di carattere umanitario. Al posto della protezione umanitaria, il decreto ha introdotto permessi di soggiorno speciali di diversa durata per alcune categorie di persone: coloro che necessitano di cure mediche, le vittime di violenza (anche domestica o sfruttamento lavorativo), coloro che hanno fatto esperienza di situazioni di calamità che non gli consentano il rientro e la permanenza nel paese di provenienza in condizioni di sicurezza, coloro che non possono essere espulsi o respinti verso uno Stato in cui il richiedente possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali o dove possa essere sottoposto a tortura⁴⁹.

Viene poi radicalmente revisionato il sistema Sprar che viene sostituito dal SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati), mutando i destinatari del sistema di accoglienza: l'accesso oggi è riservato ai titolari di protezione internazionale e a tutti i minori stranieri non accompagnati. Inoltre, la normativa prevede che possano accedere ai servizi di accoglienza anche i titolari di permesso di soggiorno per: vittime di violenza o tratta, vittime di violenza domestica, motivi di salute, vittime di sfruttamento lavorativo, calamità, atti di particolare valore civile.

La durata massima del trattenimento degli stranieri nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio passa da 90 a 180 giorni e vengono aumentati i fondi per i rimpatri. Aumentano anche i numeri di reati che, in caso di condanna definitiva, comportano per il richiedente il diniego o la revoca della protezione internazionale e possibilità di revoca della protezione per chi, senza "gravi e comprovati motivi", torna nel Paese di origine dopo aver presentato la richiesta di asilo. Per quanto riguarda la procedura di richiesta asilo è introdotta una procedura accelerata di esame delle domande di protezione qualora il richiedente sia indagato o condannato per reati di particolare gravità e una esclusione dal gratuito patrocinio nei casi in cui il ricorso contro il diniego della protezione internazionale sia dichiarato dal giudice improcedibile o inammissibile.

⁴⁸ Decreto Legge 4 ottobre 2018, n. 113, *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la clandestinità dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/10/04/18G00140/sg>

⁴⁹ ASGI, *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1, D.L. 113/2018*, <https://www.asgi.it/notizie/le-modifiche-in-tema-di-permesso-di-soggiorno-conseguenti-allabrogazione-dei-motivi-umanitari-e-sullart-1-d-l-113-2018/>

In ultima analisi, una delle norme del Decreto Sicurezza che è stata maggiormente criticata, è quella che prevede che il permesso di soggiorno per richiesta d'asilo non possa più essere utilizzato come documento valido per l'iscrizione anagrafica. Una misura che contiene profili di incostituzionalità, perché comporterebbe una disparità di trattamento che colpisce una sola categoria di stranieri legalmente soggiornanti violando, primo tra tutti, l'art. 3 della Costituzione Italiana⁵⁰. Il Decreto Sicurezza è stato emanato in un momento in cui in Italia gli arrivi di migranti dal mar Mediterraneo erano in forte calo rispetto agli anni precedenti e questo si traduceva in una diminuzione netta delle richieste di asilo e, di conseguenza, di una progressiva riduzione della presenza di persone nel sistema di accoglienza. Questo quadro ha portato a parlare di incostituzionalità del testo del decreto soprattutto perché non rispettava i requisiti di omogeneità e di urgenza necessari per richiedere l'emanazione di un decreto.

Il risultato della cancellazione della protezione umanitaria è stato dunque quello di rendere molto più difficile se non impossibile un soggiorno legale sul territorio italiano, e di conseguenza accrescere il numero di persone "irregolari", oltre alle conseguenze disastrose sulle vite e sui diritti delle persone, molte delle quali magari vivevano e lavoravano già in Italia da anni. Chi aveva un lavoro è riuscito in alcuni casi a ottenere la conversione, mentre chi era assunto con contratti precari, rinnovati a volte anche di giorno in giorno, il permesso di soggiorno è stato rinnovato con grandi difficoltà. Chi invece fa ancora parte di un progetto di accoglienza del Siproimi, dal primo gennaio 2020 si è ritrovato oggetto di numerose sollecitazioni circa l'uscita dal progetto⁵¹.

Tali norme hanno evidentemente lo scopo di rivisitare totalmente il sistema di accoglienza italiano. Nel dicembre 2018 è stato pubblicato infatti il "nuovo schema di capitolato"⁵² per la fornitura di beni e l'erogazione dei servizi di accoglienza dei centri di prima accoglienza. Questo capitolato puntava a ridurre i tempi di permanenza nei centri e così anche i costi, fornendo anche la stima dei costi medi da assumere a riferimento per la determinazione del prezzo di base di asta. Viene così stabilito un ribasso del costo medio giornaliero per ogni migrante accolto che passa da 35 euro a 21,90 euro⁵³.

In questo nuovo schema di capitolato non sono previsti i servizi di insegnamento della lingua italiana, di supporto per la preparazione in Commissione Territoriale per la richiesta di asilo, e corsi formazione professionale. Anche il servizio di sostegno psicologico non è previsto e c'è una diminuzione di ore minime settimanali dell'assistente sociale e del mediatore culturale. È evidente che la diminuzione dei costi del personale non è proporzionale alle dimensioni dei centri poiché maggiore sarà la dimensione della struttura di accoglienza, maggiore sarà il taglio ai costi di personale e quindi saranno minori i costi per il gestore⁵⁴.

Cooperative sociali in più parti d'Italia non si sono presentate alle gare di appalto portando molti enti gestori a protestare opponendosi alle nuove regole sia dal punto di vista della sostenibilità economica sia contestando il taglio dei servizi.

⁵⁰ Altalex, *Richiedenti asilo: l'esclusione dall'iscrizione anagrafica è incostituzionale*, 7 agosto 2020, <https://www.altalex.com/documents/news/2020/08/07/richiedenti-asilo-esclusione-da-iscrizione-anagrafica-incostituzionale#>

⁵¹ ASGI, *Il Decreto legge sull'immigrazione restringe i diritti e le libertà delle persone*, 25 settembre 2018, <https://www.asgi.it/documenti-asgi/salvini-decreto-immigrazione/>

⁵² Ministero dell'Interno, *Schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativo alla gestione e al funzionamento dei centri di prima accoglienza*, Ministero dell'Interno, 2018, Roma, in www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/schema-capitolato-gara-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativo-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-prima-accoglienza

⁵³ Colombo F., *Il Sistema di accoglienza dei migranti in Italia, spiegato per bene*, 2018, <https://www.lenius.it/sistema-di-accoglienza-dei-migranti-in-italia/>

⁵⁴ In Migrazione, *La nuova (mala) accoglienza. Radiografia del nuovo schema per gli appalti dei centri di accoglienza straordinaria per i richiedenti asilo*, In Migrazione Società Cooperativa Sociale, 2018, Roma

Questi tagli avrebbero portato a una penalizzazione dei centri più piccoli per una incentivazione dei centri più grandi nei quali si può applicare una economia di scala. Le piccole associazioni e le cooperative sono state le prime a rimetterci, rinunciando a lavoratori specializzati, quindi a un servizio d'accoglienza di qualità. Il taglio dei fondi dedicati all'accoglienza, soprattutto per i centri di accoglienza straordinaria (CAS), non solo elimina i servizi per l'integrazione ma ha anche portato alla chiusura di piccoli centri, obbligando il trasferimento di rifugiati e richiedenti asilo in città o paesi diversi e interrompendo quindi eventuali percorsi d'inserimento sociale e lavorativo.

Le professionalità attivate da ciascun centro sono rimesse alle scelte e alle decisioni delle prefetture territoriali, assistendo così ad un continuo rimescolamento dei ruoli per le figure a bassa regolamentazione normativa. Ci si riferisce alla figura dell'operatore, che non ha una definizione univoca e lascia spazio di interpretazione. Talvolta è definito come colui che non ha una professionalità specifica, a differenza di un medico o di un assistente sociale, ma svolge diverse mansioni legate alla quotidianità degli ospiti delle strutture; altre volte invece, la figura dell'operatore si concretizza con lavoratori dotati di professionalità e formazione ben definite, che adoperano le proprie capacità per svolgere un ruolo meno riconosciuto.

Si sta già verificando un consistente taglio del personale impiegato nel sistema di accoglienza, con licenziamenti e mancati rinnovi che, secondo una stima della FP CGIL, coinvolge 50 mila lavoratori a maggioranza femminile e prevalentemente giovanile. Verranno eliminate, soprattutto, quelle figure professionali costruite ad hoc per i bisogni inerenti l'integrazione dei richiedenti e dei titolari di protezione. Un simile passo indietro nella gestione dell'accoglienza dei richiedenti asilo viene imposto a discapito dei progetti di integrazione e di quelle realtà che avevano tentato di strutturare una tipologia di accoglienza diffusa che, da un lato, evitava la concertazione dei richiedenti in strutture sovraffollate e, dall'altro, promuoveva la loro integrazione attraverso corsi di italiano, attività formative, tirocini, etc. Per quanto indubbiamente criticabile, c'è stato il tentativo di sviluppare un sistema di accoglienza più attento alle esigenze non solo dei richiedenti ma dei territori e dei cittadini che accolgono queste strutture, ma anche dei lavoratori⁵⁵.

Il ministro dell'Interno Matteo Salvini ha voluto introdurre un ulteriore provvedimento, conosciuto come "Decreto sicurezza Bis", convertito poi in legge n.77/2019 in merito a "Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica"⁵⁶, che si compone di 18 articoli e si occupa principalmente di soccorso in mare e di riforma del codice penale (in particolare per quanto riguarda la gestione dell'ordine pubblico).

Nell'articolo I si stabilisce che il ministro dell'Interno, e non più il ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, "può limitare o vietare l'ingresso il transito o la sosta di navi nel mare territoriale" per ragioni di ordine e sicurezza, in particolare se si ritiene sia stato compiuto il reato di "favoreggiamento dell'immigrazione clandestina". Tale provvedimento regola anche la chiusura dei porti italiani alle navi delle Ong che soccorrono i migranti nel Mar Mediterraneo e stabilisce le sanzioni in caso di forzatura del blocco. Le Ong che violeranno il divieto d'ingresso nei porti andranno incontro a sanzioni più alte, confisca della nave e, nel caso del capitano, all'arresto. Vengono inoltre stanziati ingenti fondi per il contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, per il rimpatrio dei cosiddetti "migranti

⁵⁵ Welforum.it, *I costi dell'approccio Salvini: richiedenti e lavoratori dell'accoglienza a rischio*, 2019, <https://welforum.it/i-costi-dellapproccio-salvini-richiedenti-e-lavoratori-dellaccoglienza-a-rischio/>

⁵⁶ ASGI, *Il D.L. n. 53/2019, convertito, con modificazioni, nella L. n. 77/2019*, 2019, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/09/2019_Commento-decreto-sicurezza-bis_13_9_.pdf

irregolari e per le operazioni di polizia sotto copertura. Dall'articolo VI in poi il decreto si occupa della gestione dell'ordine pubblico durante le manifestazioni di protesta e sportive⁵⁷.

Sono seguite poi diverse critiche al decreto, per prima cosa sui presupposti mancanti di urgenza e necessità previsti per l'uso di questo tipo di strumento legislativo: in questo caso, i dati relativi agli sbarchi dimostravano che essi erano in realtà diminuiti dell'84,3 per cento con 2.601 sbarchi (dal 1 gennaio al 28 giugno 2019) rispetto ai 16mila sbarchi del 2018⁵⁸. L'alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ha rilevato, infine, che il decreto è in contrasto con la normativa internazionale: in particolare con le convenzioni Unelos, Solas e Sar e con l'articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951, che stabilisce il principio di non respingimento⁵⁹. Il disegno di legge si baserebbe invece sul presupposto che le autorità libiche esercitino sovranità territoriale sulle acque internazionali in cui avvengono di solito i soccorsi alle persone in fuga dalla stessa Libia mentre, secondo La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982⁶⁰, la zona di ricerca e soccorso (Sar) deve essere una zona di sovranità dello stato costiero e quest'ultimo esercita sulla zona Sar una responsabilità primaria finalizzata alla tutela della vita. La proclamazione di una zona Sar quindi è strettamente legata alla costituzione e al funzionamento di un servizio efficace di ricerca e soccorso.

Con l'insorgere dell'emergenza sanitaria nel 2020 e l'immobilizzazione forzata causata dal lockdown sono stati messi in evidenza aspetti problematici delle politiche migratorie presenti già prima del COVID-19. Per prima cosa, le politiche di chiusura e contrasto della cosiddetta immigrazione irregolare e un'interpretazione restrittiva del diritto di approdo in porto sicuro, si sono confermate durante l'emergenza sanitaria come testimoniato dalle immagini delle navi in quarantena e dalle notizie provenienti dalla frontiera di un aumento di controlli che tuttavia non hanno impedito a molti migranti di entrare comunque in Italia, trovandosi però completamente privi di assistenza. Sono seguite poi le chiusure delle Questure con un rallentamento dell'esame della domanda di protezione internazionale. Un secondo ragionamento riguarda le condizioni di vita e la tutela nei diversi centri di accoglienza per migranti: i nuovi ingressi nelle strutture sono stati bloccati e chi si trovava già in accoglienza ha visto congelato il proprio percorso. Ciò ha soprattutto riguardato i tempi della procedura di asilo, a causa della sospensione delle audizioni da parte delle Commissioni Territoriali durante la quarantena. Inoltre, la maggior parte dei richiedenti asilo e rifugiati si trovava all'interno di centri di accoglienza straordinari (Cas) in condizioni inaccettabili già prima dell'emergenza: a fine aprile, 62.741 richiedenti asilo vivevano all'interno dei CAS, per lo più centri di grandi dimensioni e con servizi minimi a causa delle disposizioni introdotte a fine 2018 dal "Decreto Immigrazione e Sicurezza"⁶¹.

In questo scenario sono state tuttavia numerose le proposte che hanno cercato di andare oltre l'emergenza sanitaria per riprendere il filo di riforme strettamente necessarie e urgenti in ambito immigrazione dopo i vari decreti sicurezza di stampo restrittivo. Non si può dimenticare, ad esempio, che l'abrogazione della protezione umanitaria ha aumentato

⁵⁷ Open, *Decreto Sicurezza bis, cosa prevede e come è cambiato*, 2019, <https://www.open.online/2019/08/05/decreto-sicurezza-bis-cosa-prevede-e-come-e-cambiato/>

⁵⁸ Internazionale, *Tutto quello che c'è da sapere sul decreto sicurezza bis*, 2019, <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2019/07/24/decreto-sicurezza-bis>

⁵⁹ Convenzione di Ginevra del 1951, *Convenzione sullo statuto dei rifugiati 28 luglio 1951*, https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf

⁶⁰ Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, 10 dicembre 1982, <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20040579/200905310000/0.747.305.15.pdf>

⁶¹ Bazarli R., Campomori F. e Marchetti C., *"Dall'emergenza sanitaria alla sanatoria: la condizione degli immigrati nella pandemia"* in COVID-19 e la sfida della coesione in Italia: imparare dall'emergenza per politiche più eque e inclusive, 2020, Quaderni della coesione sociale Social Cohesion Papers

inutilmente la platea di “diniegati irregolari”, formalmente passibili di rimpatrio ma di fatto non espellibili dal territorio (quasi 62.000 solo nel 2019) portando il numero di immigrati in condizione giuridica irregolare a 600 mila a fine 2019⁶². La stragrande maggioranza di queste persone partecipa alla vita economica, civile e spesso politica ma sono anche testimoni di una cronica mancanza di canali di accesso legali al territorio italiano e di procedure stabili di regolarizzazione.

La pandemia ha comprensibilmente eclissato molti temi dell’agenda pubblica, fatta eccezione di quello dell’immigrazione irregolare e le ragioni sono sia di natura sanitaria che socio-economica. Innanzitutto è evidente la difficoltà di tracciare il contagio fra coloro che sono “invisibili”, che non sono registrate nel Sistema Sanitario Nazionale e, la probabilità che gli immigrati irregolari diventino vettori del contagio è amplificata dalle loro precarie condizioni abitative. La pandemia ha poi sollevato un tema socio-economico perché moltissimi di questi immigrati sono impiegati in servizi rivelatisi essenziali. Nel regolarizzare la loro posizione giuridica si andrebbe a sopperire alla grave carenza di manodopera che sta affliggendo questi settori, ma soprattutto si andrebbe a conferire loro dei diritti di base oltre a far emergere buona parte dei rapporti di lavoro ad oggi sommersi (soprattutto se si considera la piaga del caporalato). Un provvedimento di questo tipo è improvvisamente apparso inderogabile e l’ipotesi di una regolarizzazione è divenuta oggetto di estese negoziazioni e critiche fra le forze di governo.

Il 20 maggio 2020 viene approvato il Decreto Rilancio (n. 34/2020)⁶³ il quale prevede una procedura di regolarizzazione nel tentativo di sanare la condizione giuridica di circa 220 mila persone occupate nei soli settori agroalimentare e domestico-assistenziale, un numero largamente inferiore rispetto ai circa 600 mila irregolari presenti sul territorio nazionale. Questo provvedimento avrebbe lo scopo di garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva durante questa emergenza sanitaria (art. 103 del Decreto Rilancio, *Emersione di rapporti di lavoro*).

Il dibattito all’interno del governo è stato serrato con al centro tre opzioni da discutere: regolarizzare solo i lavoratori di alcuni settori; regolarizzare tutti i lavoratori immigrati, indipendentemente dal settore; regolarizzare tutti gli stranieri irregolari senza distinzione tra lavoratori e non. Alla fine il governo ha adottato una opzione restrittiva ma allargando la possibilità di emersione anche a settori diversi dall’agricoltura. Ad essere ammessi alla regolarizzazione contenuta nel decreto sono solo i lavoratori di tre specifici settori, quali agricoltura (allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura); assistenza alla persona; lavoro domestico. Per la procedura di emersione sono previste due possibilità: la prima prevede che i datori di lavoro dei tre settori economici menzionati possono assumere un cittadino straniero purché presente sul territorio nazionale alla data dell’8 marzo 2020; nella seconda fattispecie, lo stesso cittadino straniero, purché con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019 può presentare domanda per un permesso temporaneo di sei mesi per la ricerca di lavoro. In questo ultimo caso è anche necessario dimostrare di aver svolto attività lavorativa nei settori specificati dalla norma⁶⁴.

Da questo provvedimento sono escluse numerose categorie di lavoratori, ad esempio quelli della logistica, delle pulizie, della ristorazione, dell’edilizia e dell’artigianato. Sono esclusi inoltre i soggetti fragili e la grande maggioranza degli inoccupati. Sono esclusi anche tutti quei richiedenti asilo la cui posizione è divenuta irregolare a seguito di un diniego,

⁶² Fondazione ISMU, *Elementi per chiarire i dubbi sui numeri degli immigrati irregolari*, 2019, <https://www.ismu.org/chiarimenti-numero-immigrati-irregolari/>

⁶³ Decreto Legge 19 maggio 2020, n.34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/19/20G00052/sg>

⁶⁴ Campomori F., Marchetti C., *“Much ado about nothing: i paradossi della regolarizzazione dei migranti figlia della pandemia”*, 2020

dell'abolizione della protezione umanitaria, o per altre ragioni. Questo è il caso anche di tante lavoratrici provenienti da Paesi che non impongono l'obbligo di visto per ingresso (come l'Ucraina). Queste lavoratrici non sono mai state fotosegnalate e quindi mai espulse, ma sono anche "troppo invisibili" per testimoniare la propria presenza sul territorio italiano e dunque regolarizzare la propria posizione. Il criterio di scelta dei settori non pare rapportato agli ambiti occupazionali in cui gli irregolari sono più numerosi, quanto ai settori economici dove sembra utile, ma soprattutto insostituibile, la manodopera straniera. L'obiettivo della tutela della salute è lontano da tutti quei cittadini irregolarmente presenti, e per questo invisibili all'anagrafe e al sistema sanitario nazionale.

Un ulteriore ma minimo passo in avanti in ambito migratorio per il territorio Italiano si è raggiunto con il nuovo Decreto Legge in materia di immigrazione. Da tempo la società civile, e in particolare le organizzazioni che si occupano di tutela dei diritti di migranti e rifugiati, avevano più volte chiesto l'abrogazione dei "Decreti Sicurezza".

Già nel momento della firma dei decreti, nell'agosto del 2019, il presidente della Repubblica Mattarella si era espresso contro le multe per chi salva vite in mare (fino a un milione di euro) e sulla parte del decreto che si riferiva alle manifestazioni. Non solo, ma contro entrambi i "Decreti Salvini" si è espressa anche la Consulta che ha dichiarato incostituzionale vietare l'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo. Si rileva inoltre una "irrazionalità intrinseca" poiché quest'ultima misura rende più difficile il perseguimento del controllo del territorio dichiarato dal decreto sicurezza⁶⁵.

A tutte le varie richieste di abrogazione dei decreti il Governo ha sempre parlato di modifiche e le varie proposte erano state presentate dal Governo già a luglio 2020 ma poi congelate in vista delle elezioni regionali e del referendum di settembre. La bozza di modifica è stata presentata al Consiglio dei Ministri ad ottobre 2020 e il 22 ottobre è entrato in vigore il Decreto-legge n. 130/2020⁶⁶, recante "Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale". Il decreto è noto all'opinione pubblica come "decreto immigrazione" e interviene in svariate materie, modificando per prima cosa i cosiddetti "Decreti Sicurezza" del 2018 e 2019, che avevano a loro volta modificato altre norme precedenti.

Viene ampliata la tipologia di permessi di soggiorno convertibili in permessi di per motivi di lavoro, ovvero possono essere convertiti anche i permessi di soggiorno per: protezione speciale, calamità, residenza elettiva, acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide, attività sportiva, lavoro di tipo artistico, motivi religiosi, assistenza ai minori. Viene poi introdotta la "protezione speciale" al fine di ripristinare le garanzie che erano legate al rilascio della protezione umanitaria abolita dai "Decreti Salvini". Non sono più ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona, oltre che per le motivazioni già previste (come il rischio di essere sottoposta a tortura), anche in caso vi sia il rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti. L'espulsione è inoltre vietata nei casi di rischio di violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare. Qualora in questi casi non sia riconosciuta la

⁶⁵ Redattore Sociale, *Migranti ecco come il nuovo Decreto Immigrazione modifica i dl Salvini*, 2020
https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/migranti_ecco_come_il_nuovo_decreto_immigrazione_modifica_i_dl_salvini

⁶⁶ Decreto Legge 21 ottobre 2020, n. 130, *Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/21/20G00154/sg>

protezione internazionale, la Commissione territoriale e il Questore potranno rilasciare un permesso di soggiorno per “protezione speciale”.

Per quanto concerne le disposizioni in materia di accoglienza viene nuovamente prevista la possibilità di ospitare nel sistema pubblico garantito dagli enti locali (Siprimi) anche i richiedenti protezione internazionale e i titolari di alcune tipologie di permesso di soggiorno (protezione speciale, protezione sociale, violenza domestica, calamità, particolare sfruttamento lavorativo, atti di particolare valore civile e i casi speciali). Tuttavia, le funzioni di prima assistenza o soccorso continueranno a essere gestite nei centri governativi ordinari e straordinari istituiti dal Ministro dell’Interno, attraverso i grandi centri di prima accoglienza. La successiva fase di accoglienza verrà invece affidata agli enti locali e si articolerà in due livelli di servizi, distinti a seconda che si tratti di soggetti richiedenti protezione internazionale o titolari della stessa (per i quali la normativa torna appunto a prevedere forme di accoglienza in precedenza eliminate dal decreto sicurezza del 2018).

Quanto alla questione del soccorso in mare, in seguito alle pesanti critiche e rivendicazioni verso il Decreto Sicurezza, la nuova disciplina è intervenuta modificando il quadro dei divieti e dei limiti di navigazione per le navi delle ONG. In particolare, il Ministro dell’Interno, con il Ministro della difesa e dei trasporti ed informando il Presidente del Consiglio, può ancora limitare o vietare l’ingresso e il transito in acque territoriali a navi non militari o non commerciali. Tuttavia, il decreto prevede una deroga a tale divieto nell’ipotesi di navi che abbiano effettuato soccorsi a norma delle convenzioni internazionali, e che abbiano comunicato le operazioni alle autorità competenti nazionali o del loro stato di bandiera. In caso di violazioni dei divieti, scompaiono le sanzioni amministrative introdotte con il “Decreto Salvini” ma restano quelle penali previste.

Per quanto riguarda la normativa in materia di cittadinanza, il decreto riduce il tempo di attesa della risposta alla domanda per l’acquisto della cittadinanza italiana da quattro a tre anni, nonostante la formulazione originaria della legge del 1992 stabiliva una durata di due anni (ed era stato aumentato a quattro anni dal decreto sicurezza del 2018)⁶⁷.

Il nuovo decreto ha dunque inciso sul precedente impianto normativo in materia di immigrazione e asilo riformando i provvedimenti introdotti dai “Decreti Sicurezza”, pur mantenendone alcuni profili criticabili come i tempi di attesa per l’ottenimento della cittadinanza e il mantenimento della criminalizzazione del soccorso marittimo sono tra questi.

2.5 LE POLITICHE LOCALI DELL’ASILO E DELL’IMMIGRAZIONE COME “CAMPO DI BATTAGLIA”

Già all’inizio del 2018 i dati mostravano conclusa la fase più acuta della cosiddetta crisi dei rifugiati ma la questione asilo in Italia è sempre rimasta in cima all’agenda del governo italiano, con un discorso pubblico, decisioni politiche e provvedimenti legislativi che hanno alimentato diverse reazioni: diffidenza e ostilità verso i richiedenti asilo e gli immigrati in generale; inasprimento della già accesa campagna denigratoria contro le Ong impegnate nei salvataggi in mare; smantellamento di vari elementi positivi del sistema di accoglienza dei rifugiati.

⁶⁷ Welforum, “*Il nuovo decreto-legge in materia di immigrazione*”, 2020, <https://welforum.it/il-nuovo-decreto-legge-in-materia-di-immigrazione-e-una-riforma-dellaccoglienza-ancora-lontana/>

La rappresentazione sempre più patologica dell'immigrazione, come un fenomeno che si abbatte sul paese dall'esterno, al pari di una calamità naturale ha trovato alimento e conferma nei flussi drammatici di profughi provenienti dalla sponda sud del Mediterraneo. Questo inquadramento dell'immigrazione ha potuto inoltre rafforzarsi per la concomitanza con gli attacchi terroristici di matrice islamista e le spinte neo-nazionaliste e populiste hanno completato lo scenario⁶⁸.

Lo schema dell'emergenza, della minaccia e dell'invasione ha orientato la lettura dei fenomeni, rimuovendo i dati che lo smentivano ed enfatizzando quelli che lo confermavano. Si spiega così la persistente distanza tra la rappresentazione pubblica del fenomeno e le sue effettive dimensioni statistiche. Questa invasione immaginaria ha conquistato un'egemonia culturale e orientato l'agenda politica, ben prima di trovare una consacrazione nelle elezioni del 2018. I dati disponibili ci dicono invece che l'immigrazione in Italia, dopo anni di crescita, da 5-6 anni è sostanzialmente stazionaria, intorno ai 5,4 milioni di persone, che diventano circa 6 milioni tenendo conto delle stime sulle presenze irregolari. Le statistiche ci dicono che l'immigrazione è prevalentemente europea, femminile e proveniente da paesi di tradizione cristiana. La rappresentazione dell'invasione rimane tale anche con l'attuale governo, nonostante il tentativo di attenuare i toni e introducendo il già citato provvedimento di emersione nel Decreto Rilancio (n. 34/2020), che purtroppo non ha trovato il coraggio di riformare gli aspetti salienti delle politiche migratorie dettate dalla Lega di Salvini (come la tutela sanitaria).

L'inquadramento cognitivo di questa tematica ha visto largamente prevalere tra i diversi attori una visione allarmistica e drammatizzante della situazione migratoria. Nei mass-media, come tra i decisori politici e nelle sedi istituzionali hanno fatto leva sugli aspetti più problematici, quelli che suscitano apprensione e rigetto nell'opinione pubblica, quelli che in seguito invocano soccorso e tamponamento da parte di minoranze sensibili o militanti. Questa connotazione esasperata e ansiogena, che ha alimentato dapprima una visione distorta sia dei numeri che delle ragioni dell'ingresso dei migranti, si è poi tradotta in una reazione ostile e paranoide, in cui gli immigrati (confusi sempre con i rifugiati) e i loro sostenitori sono stati additati come i responsabili dei problemi del paese⁶⁹.

La recente ondata di richiedenti asilo in Europa, inoltre, ha avuto un posto di rilievo nella retorica anti-immigrati dei partiti della destra italiana. Mentre l'Italia è stata per decenni un terreno fertile per la politica di estrema destra, le cifre dell'opinione pubblica riguardanti i rifugiati e le minoranze etniche e religiose hanno rispecchiato la grande popolarità dei partiti anti-immigrazione. Gli attori conservatori in Italia (ad esempio Forza Italia), di destra radicale (Lega Nord, Fratelli d'Italia) e di estrema destra (Forza Nuova, CasaPound Italia), hanno capitalizzato sull'immigrazione dagli anni '90, concentrandosi in particolare sulle conseguenze socio-economiche della migrazione. Proteste su questioni legate all'immigrazione e alla politica dei rifugiati rappresentano una forma crescente di attività del movimento sociale di destra in Italia, mentre analisi più recenti della copertura mediatica della crisi migratoria mostrano che le aree chiave di dibattito in Italia sono state la responsabilità del pattugliamento dei confini dell'UE, i costi di queste operazioni e la questione della redistribuzione dei richiedenti asilo.

La questione centrale nei media italiani è quindi la responsabilità mancante dell'UE di aiutare l'Italia, finanziariamente e logisticamente, nell'affrontare l'afflusso di rifugiati e migranti. I giornali poi riportano anche le tensioni tra migranti appena arrivati e cittadini locali nelle aree che ospitano insediamenti temporanei. Dall'inizio della crisi, la mobilitazione anti-immigrati ha assunto una varietà di forme diverse, che vanno dalle azioni di confronto diretto nello sfidare l'apertura dei centri per i rifugiati, alle attività istituzionali di organizzazioni politiche e alle attività di base volte alla

⁶⁸ Welforum.it, *La controversia dell'asilo*, 2020, <https://welforum.it/la-controversia-dellasil/>

⁶⁹ Ambrosini M., Campomori F., *La controversia dell'asilo: politiche di accoglienza e solidarietà contro i confini*, 2020

sensibilizzazione della cittadinanza⁷⁰. L'idea di base di fondo è che l'Europa stia vivendo un'invasione e la sostituzione delle popolazioni e delle tradizioni native con quelle immigrate. In Italia, nel tessuto del discorso anti-immigrati sono presenti diversi elementi, in particolare questi includono la corruzione del sistema politico, che prende di mira il multiculturalismo di sinistra, le organizzazioni di aiuto ai rifugiati e la disillusione dei cittadini comuni che si sentono abbandonati dai rappresentanti principali. Ciò consente alle proteste contro i rifugiati di servire da veicolo per una serie di rimostranze, che vanno dalle preoccupazioni quotidiane per la sicurezza, alla diffusa insoddisfazione per le istituzioni politiche, che sono aspetti dell'immigrazione.

In questo panorama polarizzato entrano poi in gioco vari attori della società civile, che si mobilitano o a favore di una solidarietà che travalica confini e identità nazionali, oppure in difesa dell'integrità di comunità che si sentono minacciate dai nuovi immigrati in arrivo. Francesca Campomori e Maurizio Ambrosini hanno interpretato le politiche locali dell'asilo e dell'immigrazione come un "campo di battaglia" nel quale attori diversi vi prendono parte, pubblici e non-pubblici, talvolta cooperando e talvolta confliggendo, stabilendo alleanze o accordi, tentando di attrarre il consenso dell'opinione pubblica. Hanno quindi assunto rilievo prese di posizione e iniziative provenienti da attori sociali (anche transnazionali come le Ong), oppure attori più radicati nei territori, spesso minoranze favorevoli all'accoglienza (cosiddetta società civile). Alto rilievo hanno anche assunto le mobilitazioni di segno opposto spesso afferenti all'estrema destra.

L'idea di campo di battaglia pone l'accento sulla dimensione orizzontale della "multi-level governance" (ossia l'interazione tra attori pubblici e attori della società civile) e gli aspetti conflittuali nella relazione tra gli attori⁷¹. Quando su questo campo prevalgono dinamiche di chiusura, verso gli immigrati, si assiste ad una escalation nelle politiche locali di esclusione, tanto che in alcuni casi i sindaci arrivano ad ostacolare apertamente le iniziative solidaristiche promosse da singoli cittadini o da organizzazioni. Ne è un esempio il caso della città di Ventimiglia⁷² che, nel 2016, ha assistito all'emanazione di una ordinanza da parte del sindaco con la quale si proibiva di fornire cibo e beni di prima necessità ai rifugiati in aree pubbliche. Un altro esempio sono Saranno e Gorino dove i movimenti anti-rifugiati con i residenti si sono opposti all'apertura di un centro di accoglienza. Il caso di Gorino del 2016 ha visto gli abitanti barricare le strade per impedire a undici donne e quattro bambini provenienti da Nigeria, Costa d'Avorio e Guinea di venire accolti nel loro ostello come deciso dal prefetto. Le barriere di bancali di legno sollevate in tre punti di accesso di Gorino e presidiate dai cittadini sono riuscite ad impedire al pullman che trasportava i richiedenti asilo di fare ingresso e insediarsi. I cittadini sono poi stati raggiunti da militanti di organizzazioni locali di estrema destra (Forza Nuova), nonché dal sindaco e dall'amministrazione comunale, appartenente al Lega Nord⁷³.

Esistono poi casi in cui i governi implementano misure di esclusione ma accettano tuttavia interventi esterni da organizzazione della società civile che vanno a colmare il vuoto dei servizi sociali di welfare, fornendo assistenza alle utenze più marginali tra cui gli immigrati (come l'assistenza medica e insegnamento della lingua italiana). È nella cooperazione che gli attori pubblici e privati intraprendono un dialogo e progettano servizi di accoglienza, in questo caso, per rifugiati e immigrati. Tra le città italiane, il "Modello Bologna" rappresenta un esempio di tale cooperazione in ambito accoglienza.

⁷⁰ Castelli Gattinara P., *The 'refugee crisis' in Italy as a crisis of legitimacy*, 2017

⁷¹ Ambrosini M., Campomori F., (2020)

⁷² Il Fatto Quotidiano, *Ventimiglia, vietato dare cibo e acqua ai migranti. Solo la mobilitazione costringe il sindaco Pd a revocare l'ordinanza*, 2017, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/04/23/ventimiglia-vietato-dare-cibo-e-acqua-ai-migranti-solo-la-mobilitazione-costringe-il-sindaco-pd-a-revocare-lordinanza/3538898/>

⁷³ Castelli Gattinara P., *Mobilizing against 'the invasion': Far right protest and the 'refugee crisis' in Italy*, 2017

In questo quadro, il governo italiano ha fatto eco alla campagna politica condotta dalla estrema destra nell'accusare le Ong che operano nel Mediterraneo di collaborare con i trafficanti libici e quindi trarre un valido profitto dall'immigrazione alla vociferazione politica. Questo ha alimentato un'opinione pubblica diffusa in cui l'immigrazione è diventata un business e i guadagni dell'accoglienza hanno portato alla famosa crisi dei rifugiati.

Sostanzialmente le autorità italiane hanno in gran parte affidato a enti di beneficenza, società private e cooperative, il compito di occuparsi della accoglienza e cura delle persone al loro arrivo nel Paese. Allo stesso tempo tale ruolo è stato anche affidato a proprietari e gestori di hotel che trasformavano lo spazio disponibile in strutture abitative, ma questo sistema ha presto dato luogo a numerosi scandali derivanti dalla corruzione e dall'influenza della criminalità organizzata sul famoso "business dell'accoglienza".

Gli attivisti che lavorano con i richiedenti asilo sostengono fortemente che questa emergenza abbia facilitato i profitti illegali legati a questo ambito, oltre a denunciare le pessime condizioni nei centri di accoglienza sul territorio. Dall'altra parte i vari attori politici di destra sostengono che le varie attività di accoglienza e ospitalità dei migranti sia in verità una specie di cospirazione volta a distruggere la cultura europea e che coloro che aiutano i rifugiati non sono interessati agli aspetti umanitari di questa crisi ma solo ai profitti⁷⁴.

Il governo italiano ha deciso di prendere di mira le Ong coinvolte nelle operazioni di soccorso nel Mediterraneo, presentandole all'opinione pubblica come collaboratrici per i traffici di esseri umani con la Libia. Già durante il governo di centro-sinistra guidato da Gentiloni nel 2017, oltre al già citato accordo con la Libia di febbraio, a luglio dello stesso anno è entrato in vigore il Codice di condotta per le Ong impegnate nel salvataggio dei migranti in mare⁷⁵. Tale codice, che comunque non è un atto avente valore di legge, viene sottoscritto dopo una polemica nata a seguito del rapporto annuale di Frontex nel quale si afferma che le Ong costituiscono un fattore di attrazione (pull factor) per i migranti in fuga dalla Libia, perché si avvicinano troppo alle coste incentivando in tal modo le partenze anche con mezzi di trasporto anche non idonei. A seguito di tale report è stata aperta anche un'indagine conoscitiva sulle Ong che svolgono attività di soccorso in mare.

Le conseguenze materiali e umane di questa richiesta da parte del governo sono state considerevoli poiché diverse Ong si sono rifiutate di firmare il codice di condotta per motivi umanitari e hanno quindi temporaneamente ritirato le loro navi, soprattutto dal momento in cui si prevedeva anche la presenza dell'esercito italiano nell'accompagnamento alle missioni di soccorso. Le conseguenze in termini di qualità del dibattito pubblico in Italia hanno visto l'esecutivo italiano confermare i principi di una delle teorie cospirative contemporanee più diffuse e xenofobe in Italia. Questa lotta alle Ong si è aggravata durante il governo giallo-verde che ha operato una linea sempre più dura e restrittiva nei confronti delle politiche di asilo generando anche dubbi di legittimità rispetto al diritto internazionale. Un esempio eclatante risale all'estate del 2018 quando il Ministro dell'Interno Matteo Salvini ha impedito l'approdo in un porto italiano alla nave Aquarius (appartenente alla Ong SOS Mediterrané) con a bordo 629 persone soccorse nel Mediterraneo con l'obiettivo dichiarato di costringere in primo luogo Malta (che però non ha ceduto) e poi gli altri paesi membri dell'Unione Europea a farsi carico dei migranti trasportati (alla fine è stata la Spagna ad accogliere i migranti). Il comportamento dell'Italia in questa circostanza è stato definito molto grave ed è stata accusata di in violazione del diritto internazionale⁷⁶.

⁷⁴ Castelli Gattinara P., (2017)

⁷⁵ Ministero dell'Interno, *Codice di condotta per le Ong impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare*, 2017, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice_condotta_ong.pdf

⁷⁶ Campomori F., *Criticità e contraddizioni delle politiche di ricezione dei richiedenti asilo in Italia*, 2018

Le frontiere sono quindi al centro del dibattito pubblico e la cosiddetta crisi dei rifugiati ha portato a grandi cambiamenti nella politica e nella società italiana. In particolare ha aperto la strada a un sentimento di panico morale collettivo, permettendo agli attori dell'esclusione, così come ai principali partiti politici e ai mass media, di svolgere il ruolo di imprenditori della paura. Da sempre l'opinione pubblica considera l'immigrazione come un'emergenza e la crisi migratoria ha apparentemente portato questa narrazione ai suoi estremi, raffigurando l'Italia sull'orlo del collasso, e le sue tradizioni e il suo stile di vita sotto minaccia. La crisi dei migranti ha generato un diffuso panico nella società italiana, le cui origini sono radicate nei problemi di un Paese già afflitto dalla recessione economica e da una forte crisi di legittimazione del sistema politico.

2.6 AZIONI SOCIALI DIRETTE IN RISPOSTA ALLE CONSEGUENZE DELLA CRISI DEI RIFUGIATI

La governance della migrazione è stata giustamente descritta come un "campo di battaglia", in cui i diversi attori prendono parte a seconda dei loro diversi interessi economici, sociali, valori morali e credenze politiche. Le politiche migratorie e d'asilo sono anche influenzate da questi diversi interessi e visioni. La crisi dei rifugiati ha portato a una nuova ondata di azioni della società civile e iniziative di solidarietà nei confronti delle persone in cerca di asilo e ha aperto la strada a esperienze di attivismo a favore dei migranti⁷⁷.

In generale, la crisi che l'Italia vive dal 2008 si articola su tre diverse dimensioni: economica, sociale e politica. La dimensione economica riguarda il declino industriale e le politiche di austerità, mentre la dimensione sociale si concentra sul deterioramento delle condizioni materiali di vita e mette in luce alcuni gruppi sociali che la crisi l'hanno pagata più di altri. In questo caso c'è un legame tra impoverimento a seguito della crisi e la disgregazione del tessuto sociale che portano a una crescita di sfiducia, isolamento e senso di abbandono nelle persone. L'ultima è la dimensione politica con il dibattito pubblico e con una crescente delegittimazione politica. La dimensione sociale e quella politica si sono accentuate dal 2008 in poi e sono radicate nei conflitti della società post-industriale con il cambio radicale nelle relazioni tra capitale e lavoro. La crisi economica del 2008 ha origine proprio nelle contraddizioni strutturali della società a partire dall'aumento delle disuguaglianze. Dopo il 2008 la crisi sociale si è inasprita toccando sempre più soggetti portando anche a sentimenti di insicurezza, isolamento, perdita di relazioni, indebolimento dei legami e disgregazione del tessuto sociale. Fortunatamente coloro che sono inseriti nelle reti sociali posseggono una "riserva di socialità" che li protegge da questi effetti.

Viene infatti definita "recessione civica" l'esistenza di una relazione positiva tra gli indicatori di deterioramento dei legami sociali e l'impoverimento della popolazione in seguito a una crisi economica. Questa relazione è accentuata tra gli individui che non sono parte di reti di solidarietà sociale e perde di significato tra le persone attive in tali reti. È in atto una evidente disgregazione del tessuto sociale tra le persone che hanno dovuto ridurre i propri standard di vita a seguito della crisi ma esiste anche una riserva di socialità a cui le vittime della crisi possono attingere per difendersi dal senso di isolamento. Si parla di multidimensionalità economica, sociale e politica nel concetto di crisi ovvero come la crisi del

⁷⁷Zamponi L., Castelli Gattinara P., *Uneven Ground: The Asymmetric Competition between Anti-refugee and Solidarity Movements in Italy*, 2020

sistema neoliberista abbia innescato processi collettivi in risposta alla crisi economica, alla disgregazione sociale e alla depoliticizzazione.

Ed è proprio in questi processi collettivi di risposta dal basso alla crisi e nel progressivo ritirarsi dello Stato dal proprio ruolo di promotore di uguaglianza e emancipazione che sorgono quegli elementi che permettono di parlare non di resilienza ma di resistenza alla crisi. Non si tratta esclusivamente di pratiche limitate solo agli effetti materiali della crisi e che tendono solo ad aiutare le persone ma di qualcosa di più, di attori collettivi che ricostruiscono legami sociali e propongono pratiche che permettono un ripensamento dell'agire sociale e politico. In queste pratiche è presente anche una componente difensiva che produce una logica assistenziale in cui il ruolo di supplenza nei confronti dello Stato porta a riflessioni critiche e conflittuali sfociando nella costruzione di battaglie rivendicative per la ripresa del ruolo che il pubblico deve avere nei servizi. L'immagine di un'Italia totalmente addormentata e inerte che non reagisce di fronte alla crisi è molto lontana dalla realtà. Se le piazze sono quelle più vuote a essere sempre più pieni sono gli spazi di aggregazione collettiva, della cooperazione, dell'autogestione e del mutualismo. Queste sono le forme quotidiane di solidarietà meno visibili della protesta ma non per questo meno capaci di iniziativa sociale e politica.

Il concetto di azione sociale diretta, di cui hanno scritto i ricercatori Lorenzo Bosi e Lorenzo Zamponi in "Resistere alla crisi", è esterno allo spazio della rivendicazione istituzionale in cui spesso si situa la protesta, ha il merito di tenere insieme pratiche che normalmente sono analizzate da letterature diverse e che distinguono le azioni non per la forma ma per gli obiettivi e per il settore sociale in cui sono situate, per le connotazioni ideologiche che le accompagnano, per gli attori che le realizzano e per il contesto. Il passaggio da una forma di azione collettiva a un'altra dipende invece dell'interpretazione del contesto dato dagli attori collettivi nonché dalle loro caratteristiche organizzative e identitarie. In sintesi, le azioni sociali dirette sono forme di azione collettiva con l'obiettivo di cambiare la società nel suo insieme o un suo aspetto specifico attraverso l'azione stessa invece che ricorrere agli strumenti della rivendicazione e del conflitto nei confronti delle autorità statali o di altri attori del potere. Spesso queste azioni non vengono analizzate nel loro portato politico e tendono in generale a essere poco visibili.

Nell'attuale processo di individualizzazione e frammentazione della società queste forme di azione sociale riposizionano gli individui nella sfera collettiva, valorizzando la dimensione emancipatrice individuale attraverso la partecipazione che permette allo stesso tempo di costruire liberamente nuove aggregazioni collettive senza dover per forza subordinare le aspirazioni in nome della solidarietà con determinati gruppi sociali. L'azione sociale diretta offre la possibilità di una azione collettiva a bassa intensità ideologica con barriere all'ingresso del gruppo sociale facili da superare e contribuendo all'azione senza particolari connotazioni e senza un netto stacco dalla sfera privata. L'individuo quindi si posiziona nella sfera pubblica in un contesto di partecipazione collettiva che non tende all'individualizzazione ma a processi di soggettivazione sociale in cui l'individuo diventa più critico, partecipe e solidale.

Se, durante una crisi, l'azione sociale diretta cresce in termini quantitativi rispetto alla parte rivendicativa e conflittuale della società è importante specificare che l'azione sociale non esclude il conflitto, spesso criticato dagli attori come sterile esibizione identitaria. Ad esempio essa genera lotta sociale politica come le resistenze allo sgombero dei centri sociali fatta dalla popolazione estranea alla militanza politica radicale ma che socializza un utilizzo comune di uno spazio. L'azione sociale mira a produrre cambiamenti sociali attraverso l'azione stessa piuttosto che attraverso l'espressione di rivendicazioni e richieste politiche, ma questo non significa che attraverso le forme di azione sociale gli attori non rivendichino anche precise posizioni politiche. Nell'azione sociale diretta le componenti politiche restano implicite e

l'azione si giustifica attraverso sé stessa come funzionale alla realizzazione dell'obiettivo immediato come, ad esempio, fornire un servizio.

Nella scelta della forma d'azione da parte degli attori sociali sono presenti fattori interni e fattori esterni agli stessi attori. I fattori interni includono le risorse materiali e simboliche, le caratteristiche delle organizzazioni, la ricettività culturale, l'identità collettiva, gli obiettivi e i messaggi che gli attori vogliono comunicare. I fattori esterni invece includono le opportunità politiche, la copertura mediatica e la risonanza culturale che possono scaturire a seguito dell'azione. Ci sono poi fattori che influenzano la scelta degli attori collettivi nell'adozione di una certa forma dell'azione: la prima è la comprensione del contesto socio politico, la seconda è l'interpretazione dell'efficacia di una determinata forma d'azione rispetto alle risorse e limiti organizzativi, mentre la terza è la legittimità di una certa forma d'azione rispetto all'identità delle esperienze passate. Per tale motivo gli attori collettivi non rispondono solo alle condizioni esterne ma essi sono fortemente influenzati dalla lettura del contesto, mediata dagli schemi cognitivi dei singoli attori con i quali avviene una valutazione delle trasformazioni del contesto. Gli attori reagiscono in base alle loro interpretazioni della realtà con un obiettivo strategico di migliorarla e ciò può dipendere dalla propria azione e attraverso l'utilizzo di diverse forme d'azione. Questo significa che diversi attori leggono il medesimo contesto attraverso i propri schemi cognitivi e di conseguenza scelgono diverse forme d'azione oppure scelgono la medesima forma seguendo percorsi diversi.

La scelta della forma d'azione dipende dall'identità, dalle esperienze pregresse e, nel scegliere la forma, gli attori definiscono sé stessi, il contesto, gli obiettivi e gli strumenti, non limitandosi a un modello puramente strumentale ma coinvolgono nelle scelte anche la socializzazione pregressa a determinate forme d'azione. La forma scelta non ha solo l'obiettivo di mirare al coinvolgimento diretto e indiretto degli attori all'interno del processo di decisione nel sistema politico ma c'è anche quello di convincere i potenziali sostenitori.

È evidente che la costruzione di queste comunità concrete di attori ha un profondo radicamento nel territorio in cui opera. Attraverso la riterritorializzazione dei processi collettivi, l'azione sociale diretta procede verso il riavvicinamento tra individuo e collettività, tra produzione e consumo, tra cittadini e istituzioni. Essa mira quindi a creare processi aggregativi, senso di appartenenza e fiducia. Le persone che hanno perso i riferimenti tradizionali come partiti, sindacati, associazioni o movimenti ritrovano un agire comunitario in una palestra popolare o in un presidio improvvisato per portare cibo e coperte a migranti, stabilendo legami di appartenenza che risultano molto più forti di quelli legati ai contesti politici. L'adozione di queste forme di azione amplifica la portata del peso dell'agire politico, ridefinendo i valori sociali e allargando i confini della cittadinanza attiva⁷⁸.

Per quanto riguarda gli attori della società civile e le caratteristiche del loro modo di agire, soprattutto per quelli impegnati nell'accoglienza e sostegno ai richiedenti asilo e rifugiati, sono suddivisibili in molte e diverse categorie. Oltre ai soggetti istituzionalizzati del terzo settore, vi sono le Ong, le cooperative sociali, movimenti sociali radicali, fino a cittadini comuni, senza affiliazioni associative ed esperienze precedenti.

La categoria che comprende le Ong e altre organizzazioni formali del terzo settore, come le cooperative sociali o le fondazioni operative, forniscono servizi anche a richiedenti asilo, rifugiati e altri tipi d'immigrati come i minori non accompagnati e donne vittime di sfruttamento sessuale, su base perlopiù professionale, grazie a finanziamenti principalmente pubblici come i centri Sprar. In altri casi possono agire in modo indipendente dai governi e anche in

⁷⁸Bosi L., Zamponi L., *Resistere alla crisi*, 2019, Bologna, Il Mulino

contrasto con loro, finanziandosi con collette e donazioni private come nel caso delle navi delle Ong impegnate nelle operazioni di salvataggio in mare.

La categoria degli attori organizzati, ma non altrettanto specializzati e professionalizzati, come i sindacati, le istituzioni religiose e le associazioni di volontariato, combinano sostegno pratico con forme di pressione politica e sensibilizzazione culturale. In tali azioni impiegano operatori professionali ma anche molti volontari, collaborano anche con le autorità pubbliche e spesso superano i vincoli delle norme di legge, per esempio offrendo aiuto a immigrati in condizione legale incerta o irregolare⁷⁹.

Un esempio è il Progetto Corridoi Umanitari promosso dalla Comunità di Sant'Egidio, insieme la Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia (FCEI) e la Tavola Valdese. Lo scopo generale del progetto è quello di contribuire a diminuire il numero di morti in mare nel Mediterraneo e offrire alle istituzioni un modello alternativo per combattere il traffico di migranti e la tratta di esseri umani. L'idea deriva dalle pratiche umanitarie attuate nelle zone di conflitto, dove gli aiuti vengono portati alle vittime attraverso l'apertura di corridoi umanitari, cioè zone temporanee smilitarizzate destinate a consentire il transito sicuro degli aiuti umanitari o di civili fuori da una regione di crisi. In questo progetto, i corridoi umanitari porterebbero i migranti vulnerabili direttamente in Italia attraverso voli sicuri dai campi profughi del Libano, Turchia ed Etiopia. Questo è possibile grazie ad un'interpretazione dell'articolo 25 del Regolamento dell'Unione Europea n. 810/2009 sui movimenti transfrontalieri di persone⁸⁰. L'articolo 25, infatti, prevede la possibilità per lo Stato di rilasciare un visto speciale con validità territoriale limitata per motivi di interesse nazionale, per motivi umanitari o per obblighi internazionali, in deroga al regolamento Schengen. In questo senso, il rilascio del visto è uno strumento efficace per consentire ai migranti vulnerabili un viaggio sicuro verso l'Europa, invece di uno pericoloso su un'imbarcazione improvvisata. All'arrivo in un luogo sicuro, i migranti possono richiedere asilo o qualsiasi altra misura di protezione.

Il visto rilasciato non è però sufficiente a garantire l'ingresso nel paese di destinazione, poiché i migranti devono dimostrare la loro capacità di sostenersi economicamente ed è qui che entra in gioco il ruolo della società civile. Il progetto Corridoi Umanitari si basa infatti su una rete di sostenitori privati in Italia che si avvalgono per ospitare i migranti, provvedere ai loro bisogni e assisterli nell'integrazione nella società italiana. Il costo dell'assistenza dei migranti durante il soggiorno in Italia è coperto dalle chiese coinvolte e da privati. Oltre all'ospitalità, i rifugiati beneficiano di misure di integrazione, come corsi di lingua e iscrizioni scolastiche per bambini e formazione professionale. L'obiettivo dell'organizzazione è far sì che queste famiglie si integrino nella società italiana e siano indipendenti entro uno o due anni.

Come riporta Sant'Egidio, l'arrivo del primo gruppo di beneficiari a Roma nel 2016 è stato rapidamente seguito da altri e già nell'ottobre 2017 è stato raggiunto l'obiettivo di mille migranti salvati attraverso i Corridoi Umanitari. L'intensa diplomazia da parte delle organizzazioni religiose proponenti ha portato alla firma di un secondo accordo con le autorità italiane, che ha consentito di soccorrere e portare in Italia in sicurezza ulteriori mille migranti e 80 comuni su tutto il territorio italiano hanno implementato tale modello. Inoltre, il successo del progetto dei corridoi umanitari è dovuto a un solido tessuto sociale costituito da enti di beneficenza e individui che si offrono volontari per realizzare la visione di una

⁷⁹Ambrosini M., Campomori F., 2020

⁸⁰Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio, *Istituzione di un codice comunitario dei visti*, 13 luglio 2009, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, https://www.esteri.it/mae/normative/normativa_consolare/visti/codice_visti.pdf

società più giusta e inclusiva, in linea con l'insegnamento dei loro leader religiosi e, in questa situazione attuale, in opposizione agli sforzi del governo per fermare la migrazione⁸¹.

Un'altra categoria è quella dei movimenti sociali radicali o, nell'esperienza italiana, i cosiddetti "centri sociali". In questo caso la difesa dei diritti dei richiedenti asilo e degli immigrati in condizioni precarie si colloca nella scia di altre battaglie politiche contro lo Stato e il sistema capitalistico. Le dimostrazioni "no borders", soprattutto nei luoghi emblematici di confine, da Ventimiglia a Calais, ne sono state espressioni emblematiche. La novità degli ultimi anni consiste in un crescente impegno nella fornitura di servizi alle persone proprio tramite l'azione sociale diretta. Uno dei casi più recenti è quello della fornitura di servizi presso stabili occupati nei quali si combinano corsi di italiano, assistenza legale e attività di socializzazione⁸².

In Italia il caso dei movimenti dell'abitare della città di Roma è particolarmente interessante per le forme di resistenza ben articolate e per l'elevato numero di persone coinvolte, tra le più alte nelle città europee. Con il termine occupazione, ci si riferisce a una gamma molto ampia di azioni politiche e sociali come l'occupazione illegale di luoghi di lavoro, piazze, appartamenti, edifici o terreni, quindi è un termine più appropriato per descrivere tale un ampio fenomeno sociale. In questo specifico caso si considera l'azione di occupazione illegale di edifici vuoti e terreni per abitazioni. La pratica dell'occupazione di appartamenti, edifici o terreni si trova all'incrocio di due definizioni: un'occupazione è un'azione che interrompe fasi di senzateo o di vivere in condizioni abitative degradate, in secondo luogo, è un'azione che consente alle persone di costruire uno stile di vita materiale e simbolico alternativo alle tendenze del capitalismo.

Negli ultimi 20 anni, gli immigrati stranieri sono emersi come attori particolarmente rilevanti nei modelli di segregazione abitativa. Essi tendono ad essere fortemente segregati per scopi abitativi, e questo è spesso correlato alla loro mancanza di documenti che consentano la residenza legale o lo status di rifugiato. Nel 2002 nasce Action, un'organizzazione strutturata, supportata anche da alcuni centri sociali e che gestisce occupazioni che apertamente costituiscono un confronto politico e una sfida alle politiche tradizionali. Action è addirittura riuscita a far eleggere uno dei suoi membri come consigliere del comune di Roma nelle elezioni del 2008. Il crescente coordinamento tra vari gruppi di Roma che organizzano occupazioni per l'edilizia abitativa (tra i quali Action) è emerso solo negli ultimi anni con il nome di Movimenti per il diritto all'abitare. Le tensioni provocate da alcune azioni di occupazione non hanno impedito al Comune di riconoscere l'importanza: Il sindaco Veltroni ha chiesto ad Action di collaborare con il comune e nel 2005, i rappresentanti dei movimenti per il diritto alla casa sono stati ricevuti da una delegazione delle Nazioni Unite, la quale ha riferito che negli ultimi anni è stato solo attraverso le loro lotte e azioni di occupazione che un diritto fondamentale e riconosciuto dai trattati internazionali, ma violato dai singoli governi, potrebbe essere reso effettivo.

È in corso un dibattito con movimenti simili in altre città italiane, che dimostra la capacità del movimento di ridimensionare le proprie azioni. Alcune case occupate rimangono esperienze locali in cui molti sforzi sono dedicati al rinnovamento del luogo occupato, mentre altre hanno iniziato a coinvolgere i quartieri circostanti o persino ad aprire un dialogo a livello internazionale. In contrasto con le passate esperienze di occupazioni abitative, le strutture per il tempo libero sono messe a disposizione dell'intero quartiere una volta che l'occupazione è in corso. Gli spazi sono distribuiti in base al numero di membri della famiglia. Gli sfratti di un gran numero di persone sono uno degli eventi più drammatici che possono subire gli occupanti: in alcuni casi le persone vengono semplicemente gettate per strada; in altri casi le persone sono divise e disperse in soluzioni abitative improvvisate. Non solo viene tolta la casa, ma vengono interrotte le

⁸¹ Saggiomo V., *The Way Forward Is The Civil Society*, 2019

⁸² Ambrosini M., Campomori F., (2020)

relazioni sociali, come la frequenza scolastica o le relazioni di lavoro che si sono instaurate nell'area intorno al luogo abitato.

I Movimenti per il diritto all'abitare mantiene elenchi di persone da accogliere, aggiorna elenchi di edifici abbandonati e organizza incontri per preparare l'occupazione di interi edifici, non solo di singoli appartamenti. L'atto dell'occupazione non è solo una forma di protesta collettiva utile per promuovere una possibile legalizzazione o un processo di auto recupero con le autorità, è diventata anche una forma alternativa di vita urbana. Nascono veri e propri spazi di prossimità e si condividono forme urbane alternative al capitalismo. I Movimenti per il diritto all'abitare ha politicizzato un gran numero di persone, familiarizzandole con la pratica dell'auto-organizzazione e dell'autogestione ovvero organizzare giri di picchetti, fornire acqua, pulire spazi comuni e raccogliere denaro per spese comuni. Sono stati riconfigurati anche i luoghi occupati, con piazze interne, aree di lavoro, punti di incontro, angoli per bambini e spazi comuni. In alcuni casi immigrati e richiedenti asilo sono stati gli unici attori che hanno organizzato l'occupazione di un edificio. Un esempio è l'Hotel Africa, occupato tra il 1999 e il 2004 da circa 500 sudanesi, eritrei ed etiopi, che hanno autogestito un edificio abbandonato di proprietà di una compagnia ferroviaria⁸³.

Infine, una categoria importante riguarda le mobilitazioni spontanee di cittadini comuni, spesso privi di esperienze precedenti d'impegno politico, associativo o religioso. Il fenomeno ha assunto dimensioni particolarmente ragguardevoli in Germania nel 2015, in concomitanza con l'ingresso di quasi un milione di richiedenti asilo. Si stima che le iniziative di sostegno abbiano coinvolto dal 10 al 20% della popolazione tedesca adulta. Anche altrove in Europa gli esempi non sono mancati: per esempio, la fornitura di generi di prima necessità alle persone in transito, come alla Stazione Centrale di Milano, o ancora favorendo il transito in luoghi di frontiera, come i valichi tra Ventimiglia e la Val Roja, o tra Como e la Svizzera. Queste mobilitazioni, come è stato osservato, hanno avuto come principale fattore motivazionale il coinvolgimento emotivo che con il tempo questo è spesso venuto meno, anche per l'influenza di eventi negativi, come gli attentati terroristici e delle emozioni di segno contrario che hanno suscitato⁸⁴.

Un ottimo esempio è la piattaforma Refugees Welcome International, un'associazione fondata a Berlino nel 2014 da tre giovani studenti post-laurea che hanno sperimentato personalmente forme di accoglienza privata di rifugiati. La loro positiva esperienza personale li ha spinti a potenziare quella modalità di accoglienza al fine di stabilire una cultura delle porte aperte per i rifugiati in tutto il mondo. L'organizzazione Refugees Welcome International offre ai rifugiati l'opportunità di vivere in appartamenti condivisi con la gente del posto, creando e gestendo una rete di singoli ospiti privati selezionati sulla base di una serie di criteri, compreso il loro genuino atteggiamento nei confronti dei migranti. L'organizzazione assiste gli host nella loro esperienza di ospitalità temporanea, raccoglie fondi tramite crowdfunding per il necessario sostegno economico e incoraggia i rifugiati a iniziare a integrarsi nella società, attraverso corsi di lingua, connettendosi alla comunità o fornendo supporto nella ricerca formativa o lavorativa. Dalla Germania, il modello si è espanso in tutta Europa in 15 paesi, compresa l'Italia, assistendo circa 1.450 migranti, anche indipendentemente dal loro status.

In Italia, registrata come ONLUS, Refugees Welcome Italia ha sviluppato una rete di host privati in 12 regioni e, a differenza dell'organizzazione madre tedesca, la sezione italiana ospita particolari categorie di migranti, ovvero quelli di

⁸³Mudu P., *Ogni Sfratto Sarà Una Barricata: Squatting for Housing and Social Conflict in Rome*, in *The squatters' movement in Europe*, 2014

⁸⁴ Ambrosini M., Campomori F., (2020)

età compresa tra i 19 ei 30 anni e, soprattutto, coloro che hanno ottenuto una forma di protezione internazionale dalle autorità italiane e non sono in grado di sostenersi finanziariamente⁸⁵ .

Nello specifico, molte sono state le azioni sociali dirette nei confronti dei richiedenti asilo, rifugiati e immigrati, diretti interessati delle varie conseguenze a seguito delle politiche in risposta alla crisi dei rifugiati. I sindacati, le Ong e le associazioni istituzioni legate alla chiesa hanno saputo riempire il vuoto lasciato dalle istituzioni pubbliche nell'accoglienza agli immigrati, sostenendo le campagne per la regolarizzazione opponendosi a reazioni xenofobe. La società ha preceduto lo Stato promuovendo dal basso l'accesso ai servizi sanitari per i migranti irregolari e l'accettazione dei loro figli nelle scuole pubbliche. Queste azioni sono state messe in campo sia nei confronti dell'immigrazione di lungo periodo sia per quelle migrazioni riguardanti la fase più recente legata alle decine di migliaia di richiedenti asilo.

Per quest'ultimi, i tipi di azione sono stati diversi come la fornitura di cibo e vestiti per quelli accampati in situazioni d'emergenza, come nel caso degli sbarchi sulle coste o nei campi profughi autogestiti sorti nelle grandi città e luoghi di confine, supporto nella comunicazione con mediazioni culturali, sostegno all'allestimento di campi profughi informali, gestione di strutture di accoglienza ufficialmente riconosciute all'interno del sistema Sprar e Cas, raccordo con le istituzioni pubbliche, ospitalità ai migranti rimasti fuori dal sistema di accoglienza, servizi di informazione legale per richiesta asilo, formazione professionale, ricerca lavoro, fino a organizzazioni e attività culturali, missioni all'estero, realizzazione di corridoi umanitari.

Emerge quindi una società civile quale sinonimo di associazioni, i cui membri sono uniti da un'ideologia, un insieme di valori e norme che spingono gli attivisti a opporsi educatamente o rifiutare più apertamente la posizione ufficiale del governo nei confronti della gestione della migrazione. Essa è la reazione di due input: la prima è la necessità di rafforzare i sistemi nazionali di gestione della migrazione dopo l'aumento dei migranti in seguito alla crisi dei rifugiati, la seconda, più recente, potrebbe essere la reazione alle politiche restrittive a favore posizione a favore della limitazione dei diritti dei migranti e dell'accesso al territorio italiano.

La storica carenza dello Stato Italiano nella risposta alle questioni immigrati insieme alla necessità di creare momenti di inclusione per contrastare l'avanzata xenofoba hanno portato una parte degli attori di movimenti italiani ad abbracciare l'azione sociale diretta in maniera spontanea. La società italiana è pesantemente colpita dalle difficoltà economiche e dall'impatto delle politiche pubbliche di austerità ma è tutt'altro che inerte e lontana dalle più catastrofiche previsioni vista l'ampia varietà di risposte alla crisi in termine di pratiche che hanno in comune l'essere strutturate come cambiamento diretto invece che come espressione di rivendicazioni. Si può parlare in generale di protezione sociale informale, ovvero di "welfare dal basso" o "welfare from below".

Partendo da esigenze concrete quali lo smantellamento del welfare, la compressione dei salari, l'aumento della precarizzazione del lavoro e l'impoverimento sociale, l'azione sociale diretta risponde a queste esigenze in maniera concreta e diretta. In un'epoca di generale crisi e di sfiducia nei confronti delle capacità dello stato di mediare gli interessi sociali e rispondere ai bisogni collettivi, sempre più individui cercano una formulazione di cui possono vedere direttamente e immediatamente i risultati concreti. Emerge quindi un senso diffuso di urgenza e un bisogno di concretezza che spingono a rimaterializzare l'azione collettiva e a sottolineare il ruolo e il peso di un fatto concreto rispetto all'elaborazione di una rivendicazione.

⁸⁵ Saggiomo V., (2019)

Lo spazio di riferimento dell'azione sociale è quello del territorio locale caratterizzato da un'interazione stretta e frequente tra le persone e le famiglie, quindi spazi di socievolezza quotidiana. L'azione sociale fornisce nuove opportunità di riposizionamento dell'individuo nella sfera collettiva ed è in grado di attivare dal basso la promozione di attività utili al sociale. Essa contrasta le svolte plebiscitarie e di leader della politica riattivando spazi locali di resistenza, autogestione, cooperazione e mutuo aiuto e valorizza la dimensione emancipatrice individuale e funge da palestra di vita di esperienza formativa attraverso azioni concrete e quotidiane⁸⁶.

Alla luce di quanto appena presentato, la cosiddetta “crisi dei rifugiati” ha portato l'Europa, e l'Italia in particolare, a confrontarsi non solo con il proprio sistema di asilo e il proprio significato di confine, ma anche a confrontarsi con un fenomeno sociale che non si esaurisce e non termina con l'emanazione di nuovi decreti o con una propaganda anti straniero. L'Europa ha deciso una serie di misure mirate soprattutto alla protezione dei propri confini e a diminuire il numero di questi flussi di persone cercando di andare alle radici e alle cause di tale crisi.

Con il Regolamento di Dublino si stabilirono i criteri per la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di protezione internazionale che, soprattutto dal 2015, ha visto un enorme carico sui territori di frontiera (Spagna, Grecia e ovviamente l'Italia). Contemporaneamente sono stati siglati vari accordi e intese con i paesi terzi di origine e transito dei profughi e richiedenti che arrivavano in Europa con lo scopo di diminuire questi flussi anche grazie a una massiccia politica di rimpatri e con il controllo alle frontiere.

Il sistema del “Hotspot Approach” aveva proprio lo scopo di rispondere alla difficile situazione migratoria e in particolare assistere gli Stati costieri nel dividere rapidamente i possibili richiedenti asilo dai cosiddetti “falsi rifugiati” da rimpatriare. Tale sistema contiene varie critiche legate soprattutto alle condizioni delle persone all'interno dei centri e alla natura giuridica molto incerta sui rimpatri forzati.

Per chi può procedere alla richiesta di protezione internazionale, il sistema asilo italiano prevede l'accoglienza in Cas o nei progetti Sprar/Siproimi, protagonisti e bersagli delle ultime politiche sull'asilo da parte del governo italiano.

I “Decreti Sicurezza” del governo Lega-Movimento 5 Stelle hanno modificato totalmente il sistema di accoglienza italiano, con enormi conseguenze sui progetti e soprattutto sulle persone all'interno dei centri. La chiusura dei progetti Sprar, l'aumento della condizione di irregolarità dei migranti e la difficoltà di portare avanti un servizio di accoglienza umano sono state alcune delle conseguenze di una politica migratoria anti-migranti, portando la questione migratoria come un problema di sicurezza nazionale. La criminalizzazione alle ONG nel Mediterraneo e la propaganda continua anti immigrazione hanno portato un clima di indifferenza e disprezzo non solo verso gli immigrati ma anche nei confronti di chi ne prende le difese. Anche durante l'emergenza sanitaria l'immigrazione non ha smesso di essere una questione di sicurezza portando così lo straniero a essere etichettato come capro espiatorio ma necessario poiché spesso impiegato, anche in maniera irregolare, in servizi rivelatisi essenziali. La “sanatoria” ha tentato di sopperire a questa condizione di irregolarità negli ambiti di lavoro più toccati dagli stranieri. Il Decreto Rilancio (n. 34/2020) insieme al Decreto Lamorgese (n.130/2020) sono un elemento di novità e di cambiamento rispetto alle politiche restrittive precedenti, di cui ancora si attendono le conseguenze.

Nonostante si respiri un'aria di tolleranza nei confronti del tema migratorio, il cosiddetto “campo di battaglia” delle politiche di asilo e d'immigrazione vede una continua cooperazione o lotta tra gli attori coinvolti. Da una parte la politica

⁸⁶ Bosi L., Zamponi L., (2019)

anti-immigrati e dell'invasione trova grande approvazione nell'opinione pubblica ma è talvolta contrapposta al silenzioso ma massiccio lavoro portato avanti dalla società civile che, oltre a fornire assistenza a chi rimane ai margini come gli immigrati, va a colmare un vuoto nel welfare dei servizi sociali.

In conclusione, il contesto italiano attuale dominato dalla crisi economica, dalla delegittimazione crescente delle forze politiche e dalla cosiddetta "recessione civica", ha favorito il nascere e l'intensificarsi di azioni sociali dirette come forma di resistenza alla crisi. Queste azioni riempiono un vuoto che le istituzioni ad oggi non hanno saputo colmare e sostengono in particolare la popolazione migrante, sempre più ai margini e sempre più vittima di politiche restrittive.

Dalla crisi emerge una società civile, spesso silenziosa, che fornisce una protezione sociale informale, il "welfare from below", soprattutto in risposta a tutto quello che ha accompagnato la "crisi dei rifugiati" come i vari "Decreti Sicurezza", l'aumento degli irregolari e degli esclusi dall'accoglienza e, non da meno, l'attuale emergenza sanitaria.

CAPITOLO III

3.1 INTRODUZIONE

Questo capitolo riporterà l'esperienza, la pratica e il punto di vista degli attori intervistati, i quali fanno parte e conoscono il "campo di battaglia" della governance delle migrazioni della città di Bologna.

Sarà quindi presentata la città di Bologna come caso virtuoso di cittadinanza attiva e d'integrazione. Sono state numerose le azioni sociali dirette in risposta alla crisi dei rifugiati ma soprattutto in risposta all'emanazione dei "Decreti Salvini", sia da parte delle istituzioni che dalla società civile, mostrando collaborazione e tenuta.

Tra le figure intervistate a livello istituzionale è stata selezionata una figura storica e molto attiva nel contesto sociale e solidale bolognese che ha anche ricoperto il ruolo di assessore ed è attualmente Consigliere Comunale per il Comune di Bologna. Come attore amministrativo nel ruolo di funzionario comunale del settore di welfare e immigrazione è stata selezionata una figura responsabile all'interno di ASP Città di Bologna, più precisamente all'interno di ASP Protezioni Internazionali. Tale servizio si occupa nello specifico di richiedenti asilo e rifugiati e collabora strettamente con gli enti gestori dei progetti di accoglienza (cooperative sociali). È stata individuata tra le figure intervistate anche una lavoratrice di una Cooperativa Sociale di Bologna che si occupa del sistema di accoglienza in Sprar/Siproimi e Cas. Per quanto riguarda la società civile, Refugees Welcome, Famiglie Accoglienti e il centro sociale Labàs sono stati intervistati poiché assistono principalmente immigrati e richiedenti asilo.

Le interviste, per prima cosa, rileveranno l'impatto e gli esiti dei "Decreti Sicurezza" sulla popolazione immigrata e sulla società civile. La popolazione immigrata prevalentemente analizzata e discussa è quella dei richiedenti asilo e rifugiati e, con loro, anche i progetti di accoglienza che hanno subito a loro volta l'impatto di tali politiche. Oltre ai "Decreti Sicurezza", si rileveranno anche quali esiti hanno seguito l'introduzione del Decreto Lamorgese e della sanatoria, provvedimenti più attuali. Alla crisi delle politiche restrittive è poi seguita la pandemia, anch'essa producendo un impatto negativo sull'economia, sui livelli di povertà e sui servizi di welfare. Si indagheranno quali tipi di difficoltà hanno riscontrato i servizi, l'amministrazione e la popolazione immigrata soprattutto per quello che riguarda le loro condizioni di vita, come nel caso di strutture di accoglienza sovraffollate. Infine, si analizzerà come è cambiato e come è stato influenzato il dibattito pubblico nei confronti della popolazione immigrata con l'arrivo dell'emergenza sanitaria, già fortemente bersaglio di critiche da parte dell'opinione pubblica.

Una seconda parte invece analizzerà le reazioni, iniziative e mobilitazioni in risposta ai cambiamenti e alle sfide della crisi e della pandemia. La sezione verterà anche sui rapporti che intercorrono tra attori pubblici e non nel promuovere e sostenere queste azioni sociali. L'indagine è precisamente sulle azioni sociali dirette in risposta ai "Decreti Salvini", alle difficoltà del sistema di accoglienza Sprar e dei migranti in condizione di irregolarità. Per concludere, e questa indagine si sommeranno anche le pratiche intraprese in risposta all'emergenza sanitaria nell'ambito dell'immigrazione e dell'accoglienza.

Insieme agli attori intervistati si andrà a ricostruire il "campo di battaglia" della governance delle migrazioni nella città di Bologna, dove gli attori politici e sociali prendono parte ognuno con i suoi interessi e strumenti. Verrà rilevato anche come le politiche sull'asilo e sull'immigrazione influenzano questo campo di battaglia e viceversa. Per finire, dalle

interviste si ricaverà tutta una serie di proposte, raccomandazioni di policy, critiche, visioni e limiti indirizzati principalmente alle politiche sull'asilo e sull'immigrazione e nei confronti degli attori sociali e istituzionali coinvolti.

3.2 IL CASO DELLA CITTÀ DI BOLOGNA COME “WELFARE FROM BELOW”

Bologna è una delle città pioniere delle politiche migratorie in Italia, con una grande varietà di servizi sociali diretti ai cittadini stranieri e all'utenza specifica dei richiedenti asilo e profughi. Bologna infatti è stata una delle prime città ad implementare nel 2006 il “modello diffuso” di accoglienza e integrazione, lo Sprar. Con una estesa cittadinanza attiva e con una storia politica accogliente e particolarmente schierata a sinistra, Bologna ha saputo rispondere a varie sfide negli ultimi anni, in primo piano alla “crisi dei rifugiati” e a tutto quello che ne è seguito, fino all'emergenza sanitaria attuale. Al netto degli effetti negativi delle politiche di asilo di questi ultimi anni, il “campo di battaglia” bolognese, come è stato già citato, ha visto una forte collaborazione e cooperazione tra le istituzioni e la società civile e il terzo settore.

Le risposte ai cambiamenti delle politiche di asilo degli ultimi anni sono state molteplici, prima tra tutti l'adesione al progetto Sprar in risposta al forte aumento di persone da accogliere in arrivo soprattutto dalla tratta del Mediterraneo.

Le associazioni religiose e il mondo dell'associazionismo sono stati tra gli attori principali che hanno sostenuto l'integrazione dei migranti forzati nella città. In particolare la Caritas Diocesana ha iniziato ad occuparsi del tema dell'asilo all'inizio degli anni 2000, avviando una collaborazione con le autorità locali per l'apertura di un reparto specializzato per gli immigrati, assente all'interno del Comune di Bologna fino a quel momento. La Caritas, a seguito di importanti riorganizzazioni interne, ha poi iniziato a lavorare in maniera più strutturata e specializzata a partire dalla fine del 2015 in occasione del lancio, da parte di Papa Francesco, del progetto “Rifugiato a Casa Mia”⁸⁷. La lunga tradizione di forte e stabile collaborazione inter istituzionale, da un lato, e, dall'altro, la grande sensibilità e attenzione mostrata al tema dalla società civile, hanno continuato a caratterizzare il sistema di accoglienza della governance bolognese durante gli anni di svolta restrittiva dell'Italia e con l'avvento poi dell'emergenza sanitaria da COVID-19⁸⁸.

Per quanto riguarda la svolta restrittiva a seguito dei “Decreti Sicurezza”, il dibattito politico generale della città è stato fortemente influenzato dai decreti. Si sono susseguiti vari cambiamenti d'interesse generale da parte dell'amministrazione locale verso il tema dell'asilo, che ha rimarcato la natura fortemente fluttuante del dibattito, dai picchi di interesse verso l'argomento fino a un totale abbandono del dibattito politico a causa della mancanza di ricompense in termini di consenso. Più in generale, il sindaco della città di Bologna ha in più occasioni spinto verso il consolidamento di un'accoglienza modello per una più profonda integrazione.

A livello regionale, l'intera Emilia Romagna ha presentato il suo ricorso alla Corte Costituzionale contro il Decreto Sicurezza ma solo sulle parti che hanno generato conflitto e confusione, come ha comunicato il presidente Stefano Bonaccini, sottolineando i rischi che deriverebbero dall'esclusione dei migranti all'accesso ai servizi sanitari, rischi rivolti

⁸⁷ Caritas Italiana, *Al via progetto "Rifugiato a casa mia"*, 2015, https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=6146

⁸⁸ Bazurli R., Campomori F., Casula M., (2020)

anche all'intera comunità. L'attenzione si concentrava sul "conflitto tra vecchie e nuove norme", in particolare sul tema della sanità, di competenza regionale⁸⁹.

Inoltre, Il Consiglio comunale di Bologna ha approvato un ordine del giorno per chiedere la sospensione dell'applicazione del decreto legge in materia di immigrazione e sicurezza, per rivalutarne l'impatto in termini economici e sociali e sulla sicurezza dei territori. L'ordine del giorno era la sintesi tra la proposta di Coalizione Civica e quella del Partito Democratico⁹⁰. È stato approvato con 23 voti favorevoli, tra cui il Sindaco, e 6 voti contrari (2 non votanti del Movimento 5Stelle). L'ordine del giorno afferma che il Comune di Bologna e la Città Metropolitana, come molte realtà territoriali, hanno messo in campo efficaci azioni volte all'implementazione di una solida e diffusa rete di accoglienza ed una distribuzione equa e sostenibile delle persone accolte su tutto il territorio. Circa il 75% delle persone accolte negli Sprar sarebbero prive del titolo previsto dal Decreto Sicurezza per poter usufruire di una accoglienza strutturata. L'ANCI ha stimato 280 milioni di euro i costi amministrativi che ricadranno su Servizi Sociali e Sanitari territoriali e dei Comuni, in conseguenza delle previsioni del Decreto per l'assistenza ai soggetti vulnerabili, oggi a carico del sistema nazionale⁹¹.

Infine, il 13 maggio 2019, Coalizione Civica ha presentato un ordine del giorno che prende le parti della nave Mar Jonio impegnata nel salvataggio in mare di 30 persone, imbarcazione che svolge attività di monitoraggio nel Mediterraneo centrale, nell'ambito della missione Mediterranea Saving Humans. Con questo ordine del giorno, ammesso e approvato anche con il voto del Sindaco Merola, il Consiglio Comunale esprimeva solidarietà e gratitudine nei confronti dell'equipaggio della Mare Jonio e, al contempo, manifestava un profondo e radicale dissenso rispetto ad ogni iniziativa, specialmente istituzionale, tesa a stigmatizzare e penalizzare le attività e gli interventi umanitari di monitoraggio e soccorso in mare. L'ordine del giorno invitava inoltre la Giunta a sostenere la richiesta della rete delle Famiglie Accoglienti affinché le 30 persone tratte in salvo dalla Mare Jonio, o alcune di esse, potessero trovare accoglienza ed ospitalità nella città di Bologna⁹².

A tutela del modello di accoglienza bolognese e quindi del sistema Sprar è stato creato un gruppo di coalizione, composto da attori legati al mondo dell'associazionismo cattolico, CGIL, UIL, accoglienza famiglie di Bologna, Libera ed Emergency denominato "Bologna Accoglie". Sono stati organizzati diversi tavoli tecnici con l'obiettivo di trovare soluzioni per affrontare il nuovo clima socio-politico. In generale, il vasto mondo della società privata, sociale, volontaria e civile ha svolto un ruolo strategico nel contribuire all'integrazione dei migranti nella società e nel mercato del lavoro, anche grazie alla forte collaborazione con il Comune di Bologna e il Consiglio Metropolitan⁹³.

Come previsto, le misure restrittive nazionali sono state molto dannose per il modello di accoglienza metropolitana bolognese in quanto hanno fortemente influenzato le scelte di policy in materia di asilo precedentemente introdotte. Ad esempio, se una delle peculiarità del modello bolognese era il tentativo di uniformare il modello di accoglienza Cas per renderlo il più simile possibile allo Sprar, questo processo si è arrestato e i migranti con una domanda di asilo in sospeso

⁸⁹ La Repubblica, *Decreto Salvini, ufficiale il ricorso della Regione Emilia-Romagna alla Consulta*, 2019, https://parma.repubblica.it/cronaca/2019/01/08/news/decreto_salvini_ufficiale_il_ricorso_della_regione_emilia-romagna_alla_consulta-216071114/

⁹⁰ Vita, *Anche Bologna sospende il Decreto Salvini*, 2018, <http://www.vita.it/it/article/2018/10/30/anche-bologna-sospende-il-decreto-salvini/149571/>

⁹¹ La Repubblica, (2019)

⁹² Coalizione Civica per Bologna, *Bologna città aperta e accogliente: solidarietà a Mediterranea*, 2019, <https://www.coalizionecivica.it/bologna-citta-aperta-e-accogliente-solidarieta-a-mediterranea/>

⁹³ CGIL, *Accoglienza: Cgil-Cls Bologna, solidarietà e welfare per tutti*, 2019, https://www.collettiva.it/rassegna/2019/11/04/news/accoglienza_cgil-clb_bologna_solidarieta_e_welfare_per_tutti-472138/

non hanno più avuto diritto ad essere accolti nei progetti Sprar. Emblematica è stata poi la chiusura, nel luglio 2019, dell'Hub Mattei di Bologna che ospitava migranti con percorsi ben avviati e che sono stati poi spostati in altri territori. La chiusura del Mattei è anche un chiaro esempio dei recenti sforzi di mobilitazione della società civile con la creazione di presidi e che ha visto, oltre alla partecipazione di molti cittadini attivi, anche la presenza e collaborazione della Caritas e delle parrocchie bolognesi.

Al netto di questi effetti negativi, la lunga tradizione di cooperazione e collaborazione inter istituzionale, contestualmente con una perpetua attenzione mostrata dalla società civile al tema dell'integrazione dei migranti, ha permesso di attutire le conseguenze delle misure restrittive sulla città di Bologna. La suddetta coalizione "Bologna Accoglie" ha rivolto specifiche richieste all'amministrazione locale, volte in particolare a garantire il consolidamento di un partenariato più stabile e coeso per le scelte politiche strategiche a livello metropolitano, nonché la creazione di tavoli tecnici tematici per lo sviluppo di strategie alternative⁹⁴.

Il 2 febbraio 2019 una catena umana ha abbracciato Palazzo d'Accursio per opporsi alla chiusura dei porti. Tutti vestiti di rosso per fermare il dramma dei migranti lasciati in mare, come i 47 rimasti bloccati a bordo della SeaWatch 3 a largo delle coste siciliane. Bologna si è unita a Cagliari, Padova, Palermo, Pisa, Torino, Verona e a decine di altre città italiane per manifestare contro il braccio di ferro che i Paesi europei stanno attuando sulla questione immigrazione. La manifestazione "*L'Italia che resiste*" è nata come reazione spontanea di un gruppo di cittadini socialmente impegnati. Gli eventi sono stati organizzati spontaneamente attraverso il passaparola e sono accettati tutti i simboli di associazioni e partiti che vogliono contrastare le situazioni di razzismo e xenofobia in Italia⁹⁵.

Gli attori del sociale hanno anche dato luogo a sforzi di mobilitazione operando in base al principio di sussidiarietà. Per esempio, durante gli eventi relativi alla domanda di registrazione presso il Comune di Bologna, il Tribunale di Bologna ha accolto il ricorso presentato da un cittadino extracomunitario richiedente asilo insieme a due avvocati, volontari dell'associazione Avvocato di Strada Onlus. Come conseguenza di tale azione dal basso il Sindaco di Bologna ha dovuto procedere all'iscrizione del ricorrente all'anagrafe. Infine, con il progetto Vesta, una rete di famiglie ha iniziato ad ospitare per circa sei mesi, spesso anche per più tempo, giovani migranti di età superiore ai 18 anni, cercando di aiutarli nel percorso di integrazione nella società e nel mercato del lavoro. Al termine del progetto, e soprattutto come conseguenza del Decreto Sicurezza, questa rete di famiglie ha deciso di aderire ad un'associazione legale autonoma, oggi Associazione Famiglie Accoglienti⁹⁶.

Infine, Cgil si è schierata contro i "Decreti Salvini" e ha costruito a tutti i livelli presidi e mobilitazioni ed è a livello nazionale e locale nel comitato promotore della campagna "Io Accolgo". La raccolta delle firme per l'abrogazione dei "Decreti Sicurezza", la reintroduzione del permesso umanitario, lo stop dei respingimenti in Libia e per l'accesso dei richiedenti asilo nel sistema di accoglienza integrato è stata lanciata a Bologna il 25 ottobre 2020. La città di Bologna non

⁹⁴ Bazurli R., Campomori F., Casula M., (2020)

⁹⁵ Radio Città del Capo, "*L'Italia che resiste*", anche a Bologna una catena umana per dire sì all'accoglienza, 2019, <https://www.radiocittadelcapo.it/archives/litalia-che-resiste-anche-a-bologna-una-catena-umana-per-dire-si-allaccoglienza-199211/>

⁹⁶ Bazurli R., Campomori F., Casula M., (2020)

solo ha reagito alle strette dei decreti, ma ha collaborato e cooperato con i vari attori istituzionali e del terzo settore per rispondere in maniera efficace all'emergenza sanitaria da COVID-19⁹⁷.

In Emilia-Romagna sono state così lanciate diverse iniziative, che vanno ad unirsi a quelle nazionali, per raggiungere tutti coloro che hanno poca padronanza dell'italiano. L'Ufficio scolastico regionale dell'Emilia-Romagna ha elaborato un decalogo per il rientro a scuola in sicurezza dove le raccomandazioni, rivolte alle famiglie, sono disponibili oltre che in italiano anche in inglese, francese e spagnolo. Il Progetto ICARE (Integration and Community Care for Asylum and Refugees in Emergency - I.C.A.R.E), finanziato dalla Commissione Europea e di cui la Regione Emilia-Romagna è capofila, ha stilato delle schede informative sul Covid in più lingue come il "Glossario ABC Salute" come strumento di facilitazione, pensato per agevolare la popolazione target del progetto nella comprensione della terminologia della salute e dei servizi. È scritto in italiano facilitato (L2) per permetterne la comprensione anche da parte di chi si avvicina per la prima volta in Italia alla lingua scritta e questa caratteristica ne permette l'utilizzo anche da parte di insegnanti di lingua italiana per stranieri⁹⁸.

Il Consiglio comunale di Bologna, nel corso della seduta del 27 aprile 2020, ha approvato quattro ordini del giorno. Fra questi, uno "per ottenere un provvedimento di regolarizzazione dei migranti attualmente soggiornanti in territorio italiano in condizione d'irregolarità originaria o sopravvenuta, con la massima tempestività data l'emergenza sanitaria in corso". È stato approvato con 18 voti favorevoli e 6 contrari, è stato presentato dal consigliere Federico Martelloni (Coalizione civica) e firmato dai consiglieri Clancy (Coalizione civica), Frascaroli (Città comune), Palumbo (gruppo misto-Nessuno resti indietro), Errani, Persiano, Campaniello, Mazzoni, Li Calzi, Colombo (Partito Democratico), Bugani, Piazza, Foresti (Movimento 5Stelle). L'ordine del giorno evidenzia innanzitutto l'inadeguato spazio consacrato nel dibattito pubblico e la forte esigenza di assumere provvedimenti che sanino la posizione dei migranti che soggiornano irregolarmente⁹⁹.

A livello di società civile, Associazione Diversa/mente di Bologna ha attivato un servizio di sostegno psicologico gratuito per i migranti, operatori e volontari che vivono in difficoltà emotive legate alla emergenza da COVID-19. Il servizio è curato da un'equipe di psicologi psicoterapeuti, mediatori interculturali, interpreti e antropologi, con formazione transculturale.

Fio.PSD (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora), in collaborazione con la Croce Rossa Italiana, ha realizzato per tutte le realtà che operano con le persone senza dimora un volantino in più lingue con le indicazioni sui comportamenti da seguire per prevenire il virus e su cosa fare nell'eventualità che le persone si sentano male¹⁰⁰.

I Centri per l'Istruzione degli Adulti (CPIA) che organizzano corsi di italiano per stranieri hanno sospeso le lezioni in presenza e tuttavia la loro attività continua in rete. Il CPIA della Città metropolitana di Bologna ha così organizzato la didattica a distanza nel periodo di sospensione delle lezioni per l'emergenza da COVID-19. Su una sezione dedicata del portale del CPIA è possibile trovare, in forma organizzata, tutte le informazioni e gli strumenti utili a supportare studenti

⁹⁷ CGIL, Accoglienza: Cgil-Cls Bologna, solidarietà e welfare per tutti, 2019, https://www.collettiva.it/rassegna/2019/11/04/news/accoglienza_cgil-cls_bologna_solidarieta_e_welfare_per_tutti-472138/

⁹⁸ Regione Emilia Romagna, COVID-19, cosa c'è da sapere, in diverse lingue, 2020, <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/intercultura-magazine/notizie/covid-19-cosa-ce-da-sapere-in-diverse-lingue>

⁹⁹ Cronache di ordinario razzismo, *Comune di Bologna: un ordine del giorno per la regolarizzazione dei migranti*, 2020, <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/comune-di-bologna-un-ordine-del-giorno-per-la-regolarizzazione-dei-migranti/>

¹⁰⁰ Regione Emilia Romagna, (2020)

e docenti mentre sul portale della Città metropolitana di Bologna sono indicati siti di interesse per l'autoapprendimento¹⁰¹. Infine Avvocato di Strada Onlus con i suoi volontari hanno raccolto tutte le informazioni sui servizi che sono rimasti attivi durante la fase più rigida dell'emergenza sanitaria e su quelli principali che invece hanno dovuto fermarsi, pubblicando un'edizione particolare del "Dove andare per...", la guida di Bologna che Avvocato di Strada aggiorna e pubblica da ormai quasi vent'anni¹⁰².

Per quanto riguarda il sistema asilo, ASP Città di Bologna ha realizzato uno specifico percorso formativo, sviluppato insieme all'ASL e all'Università di Bologna, con l'obiettivo di fornire a tutti gli operatori che lavorano con i rifugiati e le persone senza dimora informazioni utili su come affrontare la pandemia. Gli operatori che lavorano nel progetto Siproimi di Bologna hanno informato i beneficiari sulle misure di protezione di base contro il virus e sulle regole di distanziamento sociale¹⁰³.

La Cooperativa Sociale Arca di Noè di Bologna ha realizzato videoselfie in molte lingue straniere, coinvolgendo i suoi mediatori linguistici e culturali, lanciando così la campagna "Stopcovid19"¹⁰⁴. Infine, per garantire l'accoglienza dei migranti ed assicurare la tutela della loro salute a causa dell'emergenza epidemiologica sono state adottate diverse misure quali la proroga dei progetti di accoglienza nei comuni, la possibilità di ospitare i migranti nei centri in deroga alle disposizioni vigenti, la proroga sulla validità dei permessi di soggiorno. Sono state inoltre potenziate le misure di screening e di sicurezza sanitaria nei centri di permanenza per il rimpatrio e negli insediamenti spontanei dei lavoratori agricoli¹⁰⁵.

In conclusione la città di Bologna presenta un ingente esempio di azioni sociali dirette, la maggior parte delle quali nate proprio in risposta alle politiche restrittive sull'asilo e alla pandemia. Queste azioni sociali sono indirizzate a rispondere a bisogni primari e a sostegno dell'integrazione. Sono azioni di solidarietà, di mobilità contro le politiche restrittive e di accompagnamento alla comprensione dell'emergenza sanitaria. Bologna detiene una vasta rete di attori non statali, quali movimenti, associazioni e cooperative che realizzano e hanno realizzato azioni sociali dirette in questo ultimo periodo ma tuttavia, in alcuni esempi citati, anche gli attori statali come il Comune hanno collaborato con gli attori non statali per mitigare ed opporsi agli effetti della crisi.

¹⁰¹ Città Metropolitana di Bologna, Materiali per gli studenti, 2020, https://www.cittametropolitana.bo.it/immigrazione/Lingua_italiana/Materiali_per_gli_studenti

¹⁰² Avvocato di Strada Onlus, Dove andare per..., 2020, <https://www.avvocatodistrada.it/wp-content/uploads/2020/04/dove-andare-per-COVID.pdf>

¹⁰³ Siproimi, L'impegno dei progetti SPRAR/SIPROIMI per il contenimento del contagio del nuovo coronavirus COVID-19, 2020, <https://www.sprar.it/eventi-e-notizie/limpegno-dei-progetti-sprar-siproimi-per-il-contenimento-del-contagio-del-nuovo-coronavirus-covid-19>

¹⁰⁴ Arca di Noè Società Cooperativa Sociale, #ReStopCovid19, la nuova campagna video per persone straniere, 2020, <https://www.arcacoop.com/re-stopcovid19-nuova-campagna-multilingue/>

¹⁰⁵ Camera dei Deputati, *Emergenza COVID-19: le misure in materia di immigrazione*, 2020, https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1215466.pdf?_158882553154

3.3 LA CRISI DEI RIFUGIATI E L'IMPATTO SULLA CITTÀ

In questa sezione si riportano i punti di vista e l'esperienza degli intervistati per quanto riguarda l'impatto che la crisi e le politiche restrittive in materia di immigrazione hanno avuto sulla governance della città di Bologna. La fase più acuta della crisi dei rifugiati è terminata già da qualche anno e gli attori intervistati riportano un giudizio molto negativo sull'impatto che queste politiche hanno avuto sulla popolazione migrante e sul sistema di accoglienza. Alcuni intervistati esprimono una critica alle ultime politiche in materia di asilo, ovvero nei confronti dei "Decreti Sicurezza" e del correttivo Decreto Lamorgese, precisando che non hanno toccato solo il tema asilo ma tutta la sfera dell'immigrazione.

Questi decreti non hanno consolidato un sistema di asilo forte, né dal punto di vista legale né dal punto di vista dell'accoglienza. Questi hanno invece confermato ed aggravato le difficoltà già presenti nel percorso legale di tante persone e, conseguentemente, anche nel lavoro sull'integrazione. Pertanto la politica dell'accoglienza dei neo arrivati rimane molto confusionale. Entrambi questi decreti non affrontano le vere problematiche dell'immigrazione attuale tra le quali il fatto che le persone sono obbligate a fare richiesta asilo come unica via di regolarizzazione. Essi quindi non vanno a modificare l'impianto della Bossi-Fini sul tema dei respingimenti in mare confermando quindi un non smantellato del "Decreto Salvini" come invece si vorrebbe far credere.

Uno degli attori intervistati, consigliere comunale ed ex Assessore per il Comune di Bologna, racconta di come sia stato evidente sul territorio l'impatto dei "Decreti Sicurezza": *"Qui avevamo un sistema Sprar molto diffuso sul territorio, parlo almeno del territorio della Città Metropolitana, ma direi che si può ragionare su tutta la Regione Emilia Romagna. Un sistema abbastanza potente dal punto di vista istituzionale, ben strutturato, sparso, con anche delle potenzialità d'integrazione a motivo proprio dei numeri piccoli e della diffusione. Hanno pagato parecchio in questi ultimi anni e non ultimo il fatto che, per tante persone sul territorio, si siano aperte delle possibilità di lavoro a motivo del fatto che la territorialità favoriva le relazioni, favoriva le esperienze di inserimento attraverso tirocini, che poi si sono mosse per creare dei posti di lavoro. Insomma tutte cose che passano magari attraverso anche la cooperazione sociale però insomma è stata un'esperienza di inserimento lavorativo che si può dire abbastanza diffusa, questo finché c'è stato lo Sprar. Ovviamente i Decreti Salvini hanno fatto una grossa parte di demolizione del sistema e hanno espulso un sacco di persone."*

Nel 2016, infatti, Bologna ha partecipato alla co-progettazione che ha portato alla "sprarizzazione" del sistema di accoglienza con l'obiettivo di creare un sistema di accoglienza unico. Il Decreto Sicurezza ha poi interrotto questo processo e il sistema è rimasto binario, ovvero possibilità di accoglienza in Cas o in Sprar. Gli attori intervistati infatti riportano numerose difficoltà nel lavorare all'interno di questo sistema. Secondo loro i richiedenti, nonostante il Decreto Lamorgese, vengono assegnati a un servizio o a un altro in modo casuale. In questo sistema binario i servizi erogati non sono paritari e per un richiedente sussiste una enorme differenza iniziare il progetto di integrazione all'interno di un Cas o di uno Sprar.

Gli attori aggiungono che alle difficoltà già citate si sommano i tempi legati al disbrigo pratiche della richiesta di asilo e dei ricorsi nelle Questure, nei tribunali e nelle Commissioni Territoriali. La Questura, ad esempio, è molto in ritardo sugli appuntamenti e questo comporta una condizione di attesa perenne nella vita delle persone che restano sospese nei centri di accoglienza.

Molto interessante e controverso è il punto di vista di alcuni attori intervistati sulla “sanatoria” che, inizialmente, sembrava mirare a sanare la posizione giuridica di tutta quella popolazione irregolare che lavorava nei settori essenziali come bracciante e come collaboratrice domestica. Per quanto riguarda i richiedenti asilo, la “sanatoria” imponeva diversi requisiti, uno dei quali era la rinuncia alla richiesta di asilo con conseguenze ancora più dannose in caso di mancato riconoscimento della regolarizzazione.

Le persone in possesso di permesso di soggiorno per motivi umanitari e in uscita dai progetti di accoglienza a seguito dei “Decreti Sicurezza” si sono indirizzate verso la “sanatoria” ma, a parere di un lavoratore di un ente gestore (cooperativa) di Bologna, questo passaggio è stato percepito come un inganno nei confronti soprattutto di chi era in possesso della protezione umanitaria. In particolare l’operatrice sostiene che: *“Tutte le scadenze delle umanitarie sono state un po’ direzionate di là (verso la sanatoria) per poi avere a fine anno invece un decreto (intende il Decreto Lamorgese) che non solo consentiva alle umanitarie di rimanere in Sprar, chi aveva bisogno e chi non aveva fatto un percorso abbastanza soddisfacente nello Sprar e chi poteva avere una proroga. Secondo me ha costretto molti a cambiare permesso quando invece con questa nuova legge potevano convertire in altri modi. Cioè hanno convertito a lavoro quando invece magari avendo avuto e avendo la possibilità di tutta una serie di altri permessi avrebbero potuto avere maggiori tutele. Adesso sono stati introdotti anche tutta una serie di altri permessi di soggiorno secondo me molti dei quali, come anche cure mediche che ad oggi diventa un buon permesso di soggiorno perché è convertibile se tu vuoi lavorare”*.

La pandemia poi, come sottolineano in più occasioni gli attori intervistati, ha ulteriormente peggiorato le condizioni di vita e le aspettative dei migranti. A conferma di ciò alcuni intervistati che sono volontari presso organizzazioni del territorio riportano un livello di povertà molto alto a seguito dell’emergenza sanitaria. Le utenze più colpite sono state quelle più marginali: i senza fissa dimora, gli immigrati, le famiglie che sono state private del reddito. In particolare questa ultima categoria è aumentata notevolmente in questo ultimo periodo perché sono diventati più “fragili” poiché impossibilitati a pagare l’affitto e quindi a rischio di essere sfrattate.

Le condizioni peggiorano nel caso di persone senza fissa dimora e di persone irregolari: i controlli da parte delle forze dell’ordine sono aumentati esponenzialmente obbligando queste persone a nascondersi o a rischiare multe per recarsi a fare un lavoro in nero che non rientrava nelle casistiche permesse per lo spostamento sul territorio. Gli attori inoltre affermano che nell’ultimo anno sono aumentate le segnalazioni di case occupate e sovraffollate, una condizione certamente non idonea alle misure sanitarie imposte durante il periodo della pandemia.

Lo stesso problema di sovraffollamento è stato riportato dagli attori che lavorano nei centri di accoglienza, soprattutto nei grandi centri dove le camerate (da 3 o da 4 persone) non consentono di vivere in condizioni idonee a prevenire il contagio da COVID-19. Ciò mostra ancora di più la necessità del superamento dell’accoglienza dei centri Cas con grandi numeri.

Gli utenti dei progetti Sprar/Sipromi hanno pagato molto per le politiche degli ultimi anni e il tema più rilevante rimane la condizione lavorativa: tanti hanno perso il lavoro o non lo trovano a causa della crisi, tanti hanno interrotto i percorsi di integrazione come tirocini o corsi professionalizzanti, altri ancora si sono trovati in condizioni lavorative molto precarie senza tutele igienico-sanitarie idonee.

Anche le organizzazioni che si occupano di accoglienza in famiglia per rifugiati, come “Refugees Welcome” e “Famiglie Accoglienti” di Bologna hanno riportato la loro esperienza durante l’emergenza. Secondo tali organizzazioni si è assistito a un aumento di diffidenza generale e di conseguenza c’è stato un impatto negativo sul numero di famiglie disponibili a ospitare qualcuno in casa. Al contrario, le richieste di inserimenti in famiglia sono aumentate a causa del grande numero

di persone in possesso di protezione umanitaria in uscita dai progetti di accoglienza. Ciò ha sovraccaricato il sistema richiedendo l'attivazione di soluzioni emergenziali e temporanee. Gli attori riportano di aver ricevuto numerose segnalazioni di persone che dormivano in strada, sotto i portici o dentro i magazzini dell'Interporto di Bologna. Per queste persone la cosa più difficile è stato trovare un modo per farli sottoporre a un tampone o provare a trovare un alloggio di emergenza.

Il portavoce di Famiglie Accoglienti ha dichiarato: *“Io mi occupo di biblioteche e posso dire che, ad esempio, le biblioteche sono sempre state frequentate dai pubblici che noi conosciamo, ma sono state anche sempre dei punti di riferimento per le persone più fragili (dai senzatetto, dalle persone che hanno anche delle fragilità di tipo psicologico, mentale), che trovano in queste biblioteche dai luoghi di accoglienza, a un elemento che può sembrare il più banale, ma non lo è, e non lo è stato soprattutto in questo periodo, che è la possibilità di accesso a internet”*.

Per gli intervistati inoltre la pandemia, in un primo momento, ha alimentato molto il dibattito pubblico nei confronti dello straniero come portatore del virus, soggetto già incline a essere etichettato come capro espiatorio. D'altronde per essi la percezione generale verso lo straniero non è cambiata e secondo loro l'Italia continua ad essere un paese abbastanza razzista, nonostante alcuni intervistati ci tengono a riportare la virtuosità della città di Bologna ancora molto accogliente e nella quale sono presenti molti servizi soprattutto nei confronti di chi rimane ai margini.

Tutti gli intervistati sono però d'accordo che il tema dell'emergenza sanitaria ha quasi azzerato il dibattito pubblico e mediatico nei confronti degli immigrati visto che la pandemia, come già sottolineato, ha aumentato molto i livelli di povertà e il numero di categorie ai margini. Ogni persona, migrante o no, ha reagito in maniera diversa e ha dato le proprie letture e la propria interpretazione della situazione: alcuni hanno usato l'arrivo del virus per continuare a parlare male degli immigrati, altri hanno preferito concentrarsi sulla propria condizione di vita magari chiudendosi in casa, altri ancora hanno continuato la loro vita come prima della pandemia.

Quello che il dibattito pubblico ha spesso sottolineato è il sentimento di smarrimento, frustrazione e dolore dei cittadini italiani senza riuscire a far emergere e a testimoniare le fatiche di chi era ed è ancora ai margini. Tra gli attori intervistati affiora la percezione di forte isolamento di una larga parte di popolazione immigrata che per paura del virus si è chiusa in casa o ha smesso di prendere i mezzi pubblici. Molti di loro facevano fatica a capire l'emergenza e le normative con le zone a colori, altri invece hanno interpretato in tutt'altra maniera la pandemia classificandola come “malattia dei bianchi”, ritenendosi immuni e non riponendo alcuna fiducia nel tracciamento del virus tramite i tamponi. Queste reazioni possono sembrare paradossali ma possono tranquillamente essere paragonate alle reazioni paradossali riguardanti i cittadini “non stranieri”. Ognuno d'altronde ha dato la propria lettura della situazione e ha agito di conseguenza.

Una lavoratrice dell'accoglienza riporta questa testimonianza: *“C'è una reazione alla pandemia che non potevamo controllare, non c'è mai stata su questo territorio, magari in alcuni continenti invece hanno già affrontato delle pandemie, parlo dell'ebola per esempio, gli utenti ci hanno parlato e hanno paragonato questa cosa all'ebola che a mio parere non è neanche minimamente paragonabile perché di ebola si muore sempre, difficile sopravvivere, di casi che sopravvivono ce ne sono pochi ed è una malattia che non riesco neanche a immaginarmi, la trasformazione che possa creare sul tuo corpo, un impatto molto diverso rispetto al Covid e a come l'abbiamo conosciuto noi. Quindi mi sento di dire che la paura o le reazioni dipendono dalle persone, dalle strutture di personalità e dalle esperienze ma non tanto dal fatto di essere immigrato o no”*.

È evidente quindi che le ultime politiche in materia di asilo e immigrazione sommate all'emergenza sanitaria da COVID-19 abbiano avuto un significativo impatto sulle persone migranti, sui servizi e su coloro che lavorano in questo ambito. Gli intervistati confermano che, rispetto al passato, la crisi dei rifugiati e tutto quello che ne è seguito hanno cambiato molto il lavoro e gli strumenti per approcciarsi alla difficile condizione degli immigrati in Italia.

Una lavoratrice dell'accoglienza parla di un momento preciso nel quale la situazione italiana in ambito migratorio è cambiata drasticamente: *“Dall’Emergenza Nord Africa in poi sicuramente è cambiato molto, anche un pochino prima del 2015. Secondo me l’ENA (Emergenza Nord Africa) ha sicuramente influito moltissimo più che le altre crisi dopo, cioè è stato proprio uno spartiacque. Il tema della Libia, gli arrivi, ha influito molto sulle storie, sulle narrazioni che portavano i richiedenti, sulla composizione dei nostri centri perché completamente hanno cambiato le nazionalità e ovviamente questo ha portato una riflessione, un bisogno anche di creare delle associazioni, dei gruppi”*.

Con il “Decreto Salvini” questa riflessione e questo bisogno di aggregazione è aumentato sempre di più, come testimonia il portavoce di Refugees Welcome il quale sottolinea come si sia prodotta una risposta molto forte da parte della società civile. Si è assistito ad un aumento delle iscrizioni e adesione a organizzazioni del terzo settore e molta partecipazione e mobilitazione contro i provvedimenti restrittivi degli ultimi anni. Oltre all’adesione molto forte dei cittadini ad organizzazioni, già dopo l’ENA si sono andate a creare molte comunità ad esempio quella siriana, la diaspora ivoriana e tante altre legate alla nazionalità. Il Coordinamento Migranti, più volte citato dagli intervistati per l’importante ruolo sul territorio di Bologna, raccoglie molti immigrati che si vogliono impegnare politicamente ma anche studenti universitari e cittadini comuni.

“Bologna è cresciuta, anche numericamente, l’esperienza, la consapevolezza e la partecipazione della società civile. C’è una parte della società civile che invece si rinchiude, che ha perso fiducia nella politica e forse anche questo ha influito e si trincerava dietro atteggiamenti diciamo leghisti dal punto di vista culturale. Io vedo molto questo bipolarismo a Bologna perché sono maturate esperienze fondamentali, anche da tanti punti di vista non soltanto per quello che riguarda i temi della solidarietà ma anche gli stessi temi dell’ambiente o dell’urbanistica, questi hanno visto una crescita, una partecipazione, un aumento di consapevolezza e di corresponsabilità”, afferma un membro del Consiglio Comunale del Comune di Bologna.

In questa sezione viene quindi dato un quadro generale di come le politiche restrittive in ambito migratorio abbiano inciso sulla governance di Bologna, in particolare sulla popolazione immigrata e sul sistema di accoglienza. In particolare l’affaticamento dell’accoglienza trascina con sé molte incoerenze e lacune del sistema asilo che non ha ancora subito le modifiche necessarie nonostante i nuovi decreti correttivi. La condizione della popolazione immigrata e dei servizi è ulteriormente peggiorata con la pandemia che ha confermato le incoerenze del sistema di asilo e ha visto la cittadinanza attiva fare i conti con ulteriori sfide. Nonostante le difficoltà la crisi ha assistito al mobilitarsi di una forte rete di attori, pubblici e non, a favore della popolazione immigrata sempre più ai margini. Era ed è forte il bisogno e la necessità di aggregazione e di azione.

3.4 QUALI RISPOSTE ALLE SFIDE E AI BISOGNI CAUSATI DALLA CRISI

Dalla sezione precedente emerge una forte critica nei confronti delle politiche sull'immigrazione che aprono la strada a enormi difficoltà di chi le subisce e di chi lavora nei servizi di welfare o nelle organizzazioni di volontariato. Nonostante la fatica e i tanti aspetti negativi che queste politiche continuano a trascinarsi dietro, gli intervistati sottolineano la perseveranza della città di Bologna di resistere a questa crisi e a tutto quello che ne è seguito, emergenza sanitaria inclusa.

Bologna viene descritta dagli intervistati come una città con una capacità di reazione molto forte che la contraddistingue dalle altre. In questa fase di disordine le associazioni hanno reagito e si sono attivate per tamponare l'emergenza umanitaria e sanitaria. Il portavoce di Famiglie Accoglienti riporta un'importante punto di vista sulla città di Bologna: *“Per tutto il periodo del governo Conte, in realtà governo Salvini, abbiamo preso molte più iniziative politiche; siamo nati più con uno scopo politico che non con uno scopo di assistenza immediata, tema per la quale esistono decine di organizzazioni che lo fanno meglio e con maggiori mezzi di noi. La rete bolognese, diciamo, l'attenzione del comune, delle cooperative, di altre associazioni è stata fondamentale in questo periodo”*.

Più volte nelle interviste si fa riferimento alla cosiddetta “cittadinanza attiva” la quale, oltre ad avere un ruolo aggregativo e solidale, aiuta spesso le istituzioni a essere portatrici di diritti e non solo esecutrici di politiche. Queste ultime sono spesso soggette a un irrigidimento automatico se lasciate sole ad agire. In alcuni casi le relazioni fra società civile e istituzioni sono di collaborazione e connessione, e non per forza di sostituzione, soprattutto per quanto riguarda la progettazione. E sono proprio le realtà che si pongono fuori dal perimetro del pubblico che lo favoriscono e lo stimolano in azioni che spesso fa fatica a svolgere, con un lavoro di rete e di relazione con le comunità.

Tutti gli intervistati affermano che la collaborazione tra istituzioni, in questo caso ASP e il Comune di Bologna, e la società civile, quale il terzo settore e le associazioni di volontariato, stimola le stesse istituzioni a tradurre le proposte in azione e ad ascoltare i cittadini: *“Una volta forse era la politica tradotta nell'amministrazione che creava progetti, stimolava e aveva una visione e la traduceva in atti. Adesso per fortuna c'è una cittadinanza così ma però noi dobbiamo un po' ascoltare gli stimoli che ci vengono dalla società civile e poi assumerli e saperli tradurre in un progetto, in forme di governo. Va assolutamente raccolto questo scambio delle parti per vedere e cercare di capire come si può concretizzare.”*, testimonia un Consigliere Comunale del Comune di Bologna.

Alcuni intervistati riportano che non sempre questa relazione risulta semplice, in alcuni casi il dialogo è a ribasso o addirittura impossibile quando si tratta di un'emanazione di una politica nazionale dove l'amministrazione della città non ha potere. Molti intervistati riportano l'esempio dello sgombero dell'Hub Mattei come esecuzione improvvisa di disposizioni dalla prefettura nella quale l'amministrazione pubblica non poteva agire. Questo sgombero era in continuità con le politiche restrittive del Decreto Sicurezza: il 7 giugno 2019 la prefettura di Bologna ha disposto per il giorno 14 giugno, senza alcun confronto con enti gestori e istituzioni, la chiusura dell'Hub regionale di via Mattei adducendo come motivazione la necessità dell'urgente ristrutturazione. Tale disposizione prevedeva che, tra le persone accolte nell'Hub, 183 sarebbero state trasferite in maniera coatta, di queste 144 a Caltanissetta. In quei giorni ai lavoratori dell'accoglienza si sono uniti in presidio permeante molte realtà sociali e sindacali, cittadini e cittadine, avvocati di ASGI e Avvocati di Strada Onlus che hanno fornito sostegno legale ai richiedenti asilo che non volevano lasciare la città e i loro percorsi di

inclusione sociale¹⁰⁶. Il portavoce di ASP Protezioni Internazionali, quindi come lavoratore dell'amministrazione comunale di Bologna, conferma che il caso Mattei è stato un evento molto forte che ha seguito l'emanazione del "Decreto Salvini" e che a livello locale è stato fatto il possibile per dare continuità ai percorsi integrazione delle persone accolte riuscendo a trasferire la maggior parte dei richiedenti in Regione.

Molte reazioni, iniziative, progetti, movimenti sono nati o si sono intensificati proprio in risposta alla crisi e alle politiche restrittive. Gli intervistati hanno raccontato che c'è stata subito una reazione ai decreti, la città ha cercato di cambiare le cose, sono stati fatti molti incontri che hanno intensificato la rete di realtà unite dagli stessi obiettivi. Tutti gli intervistati fanno parte di una o più realtà quali i tavoli nazionali di "Europa Asilo" e la campagna "Io Accolgo".

Insieme ad ASGI (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione) è stata fatta molta pressione per la modifica dei decreti e per ottenere chiarezza sul sistema binario di accoglienza. A livello locale alcuni di questi tavoli o comunque di queste campagne hanno le loro estensioni territoriali: su Bologna la campagna "Io Accolgo" ha indetto una raccolta firme per l'abrogazione dei "Decreti Sicurezza", per la reintroduzione del permesso umanitario, per lo stop dei respingimenti in Libia e per l'accesso dei richiedenti asilo nel sistema di accoglienza integrato.

Gli attori intervistati riportano un forte interesse della società civile e dell'amministrazione comunale nei confronti dei richiedenti asilo e dei progetti Sprar fortemente toccati dalla crisi. Una lavoratrice dell'accoglienza racconta la sua esperienza: *"Qualcosa abbiamo fatto, abbiamo provato a resistere anche solo continuando a chiamarlo Sprar e non Siproimi, questa è stata la prima forma di resistenza di noi operatori, la non accettazione del nome è stata la prima forma di resistenza. Poi devo dire anche su tutto il tema dei richiedenti che devono essere fatti uscire, dopo il decreto Salvini, e li abbiamo fatto veramente molto muro tutti noi almeno su questo territorio, sul fatto che chi aveva il diritto a rimanere in Siproimi rimanesse e a un certo punto sembrava che la Prefettura volesse farli entrare nei Cas e anche lì direi che c'è stata una forma di resistenza importante anche a livello di Comune e l'Asp anche come sua propaggine. Direi che su alcune cose di massima c'è stata molta resistenza e anche tutto il tema delle umanitarie comunque sì su questo territorio ancora si condivide il senso, è uno dei primi territori su cui è nata l'accoglienza quindi comunque ancora la risposta sia dalle istituzioni e sia dalle persone della società civile è ancora buona. C'è un margine di lavoro molto importante, c'è una rete di associazioni immensa"*.

Con il Decreto Lamorgese, ossia con la possibilità per i richiedenti asilo di rientrare in progetto Sprar/Siproimi, è stato attivato una specie di "emergenza freddo richiedenti asilo", ovvero un'accoglienza temporanea per raccogliere le prime informazioni di base e che mira a conoscere un po' meglio l'utente direzionandolo così in un'accoglienza diffusa idonea alle sue necessità. Uno degli attori intervistati si occupa direttamente di questo servizio e afferma che: *"Anche in ottica del superamento del doppio sistema potrebbe essere una strategia, cioè i richiedenti entrano in accoglienza di questo tipo provvisorio dove fai una prima ricognizione della persona, cerchi di capire chi è, di cosa ha bisogno, che tipo di legami ha sul territorio, così la proietti e poi la trasferisci in accoglienza diffusa in base anche alle sue caratteristiche e quindi c'è una analisi effettiva dei suoi bisogni"*.

Sempre per quanto riguarda i richiedenti asilo e i rifugiati, soprattutto quelli in uscita dall'accoglienza, gli intervistati affermano che il reperimento di una soluzione abitativa è un enorme problema che ancora non si è risolto. La città di

¹⁰⁶ Melting Pot, *Bologna, la prefettura anticipa la chiusura dell'hub di via Mattei senza rispettare i diritti dei richiedenti asilo e dei lavoratori dell'accoglienza*, 2019, <https://www.meltingpot.org/Bologna-La-prefettura-anticipa-la-chiusura-dell-hub-di-via.html#.YGyYuugzbIV>

Bologna sta attraversando una fase di saturazione del mercato immobiliare sia per i cittadini locali che per gli stranieri. Le mancate soluzioni abitative e molto spesso anche lavorative portano ad una interruzione dei percorsi di inserimento e radicamento, lasciando le persone in condizioni precarie. A questo si aggiunge la lunghezza degli iter burocratici e la sempre più crescente necessità di garanzie giuridiche, economiche e finanziarie si somma a un disagio sociale alimentato da pratiche di razzismo e discriminazione.

A fronte di questo Famiglie Accoglienti ha stipulato un accordo con Banca Etica per un fondo di garanzia, ovvero dei micro crediti. Questo fondo ha lo scopo di sostenere i ragazzi immigrati che sarebbero pronti ad affittare casa ma i proprietari non si fidano oppure chiedono caparre e anticipi molto elevati. Quindi è un fondo di garanzia per proprietari come incentivo ad affittare casa anche a persone straniere e, in caso di problemi c'è il fondo a cui possono accedere. Sempre sul tema casa uno degli attori intervistati, consigliere comunale di Bologna conferma la crisi abitativa che Bologna sta attraversando e spiega di una nuova iniziativa per far fronte soprattutto alle discriminazioni nei confronti degli stranieri: *“Adesso si è costituito un gruppo fatto di varie associazioni e di realtà, anche cooperative eccetera, che si chiama “Discriminazioni alla porta” che cerca di agire su questo tema dell’abitare e si è inventato un manifesto a cui aderire. Si cercherà di portarlo anche alle agenzie immobiliare cercando una specie di gratificazione virtuosa per chi accetta di affittare gli stranieri. Ci eravamo immaginati potremo attaccare alla porta delle case che aderiscono un foglio con scritto “qui io affitto a tutti”. Per dirvi che siamo un po’ a dover pensare a queste cose perché è una cosa impressionante.”*

In diverse occasioni, sempre sul tema dell’abitare, gli intervistati fanno riferimento al ruolo e alle iniziative portate avanti dai vari centri sociali della città di Bologna, uno dei quali è tra gli attori intervistati. Un membro del Consiglio Comunale di Bologna, ex Assessore, racconta di come nelle istituzioni della città di Bologna c’è sempre stata la capacità di farsi stimolare e di riuscire poi a fare azioni concrete. Negli ultimi anni è maturata un’attenzione verso i centri sociale, visti spesso come antagonisti del decoro e dell’ordine pubblico. In realtà i centri sociali sono sempre stati portavoce di bisogni e di marginalità e negli anni in cui a Bologna il tema dell’abitare era fortemente sentito, essi si sono occupati delle persone e delle famiglie sfrattate, rendendo visibili problemi nascosti alla cittadinanza.

“L’occupazione è una segnalazione di un bisogno e quindi in quanto tale va almeno esaminato e poi eventualmente raccolto e un’istituzione che riesce a fare questo passo e in un momento così come quello che stiamo vivendo con dei bisogni sociali anche nuovi che stanno ulteriormente scoppiando a motivo della pandemia, una istituzione che riesce a fare di un’azione illegale o generalmente intesa come fuori dalle righe, uno strumento di acquisizione di diritti di attenzione mi sembra notevole”, testimonia l’intervistato membro del Consiglio Comunale. Dall’altra parte invece, uno degli intervistati, portavoce di ASP Protezioni Internazionali, parla dei centri sociali e delle proteste portate avanti sul tema dell’abitare come azioni molto positive, con lo scopo di scardinare i meccanismi istituzionali quali gli sfratti. L’intervistato però afferma che essi non sono riusciti a creare pratiche, a coinvolgere davvero la cittadinanza o a dare una visione diversa dell’emergenza abitativa.

Per quanto riguarda le persone finite in condizioni di irregolarità a causa dei “Decreti Sicurezza”, la difficoltà maggiore che viene riportata dagli intervistati è il necessario mantenimento di un contatto con queste persone. Sia la società civile, come il centro sociale Labàs, sia le cooperative insieme al Comune offrono sportelli legali per chi ne necessita. In questi sportelli lavorano equipe legali specializzate soprattutto sul tema asilo e immigrazione e si sono occupate della conversione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari, del trovare una soluzione a chi è rimasto irregolare, del trovare altre strategie per affrontare tutte le difficoltà emerse dalle politiche restrittive.

Gli attori intervistati affermano che questo tipo di aiuto è possibile solo nel caso in cui la persona con uno status legale precario rimanga sul territorio di Bologna e agganciata a uno di questi sportelli legali. Affermano infatti che coloro che si sono agganciati a uno sportello non sono in condizioni di irregolarità ma lo stesso monitoraggio non può essere fatto per chi ha lasciato la città o addirittura il territorio italiano.

Come già più volte menzionato, gli intervistati spesso sottolineano come le condizioni degli immigrati e dei servizi a loro rivolti siano peggiorate o cambiate drasticamente con l'arrivo della pandemia. Anche per quanto riguarda le azioni sociali dirette in risposta all'emergenza gli intervistati riportano varie iniziative e molta collaborazione sul territorio, sempre accompagnate da grandi difficoltà. A livello del territorio di Bologna confermano un forte alzamento dei livelli di povertà seguito da varie azioni solidali che hanno visto protagonisti gli stessi intervistati. Oltre alla urgente distribuzione di cibo tramite la Caritas di Bologna o le staffette di mutuo soccorso del centro sociale Labàs, si è cercato di andare a sostenere chi, a causa della pandemia, era stato maggiormente toccato soprattutto a livello economico. Alcuni intervistati riportano una serie di minime azioni da parte dell'amministrazione di Bologna quali il blocco degli sfratti, l'abbassamento della Tassa sui Rifiuti, e l'eliminazione della Tassa di Soggiorno per gli albergatori.

L'intervista con il centro sociale Labàs ha fornito inoltre un'immagine delle condizioni di vita di chi è rimasto ancora più isolato a causa della pandemia: *“ abbiamo mantenuto i contatti con persone che magari già venivano alla scuola d'italiano o al doposcuola e quindi già situazioni un po' di marginalità con cui eravamo entrati in contatto e che dall'inizio della pandemia hanno avuto ancora più difficoltà sia per le perdite di lavoro, sia per difficoltà a pagare l'affitto che per difficoltà a far la spesa e chiacchierando con loro si sono messe su un po' di reti e di attività di supporto che sono sia la consegna dei pacchi portata in casa delle persone, invece con lo sportello casa si è proprio entrati in contatto sia con persone che abitavano in strada, molte delle quali anche migranti, lì si è proprio avviato una discussione con il Comune sull'allungamento del piano freddo, l'aumento dei posti durante il piano freddo e il blocco degli sfratti [...]le attività di mutuo aiuto che siano portare i pacchetti di cibo in giro o far venire quelle persone a prendere i pacchi alimentari facevano nascere mille cose. Banalmente portando un pacco in una casa si facevano due chiacchiere e veniva fuori che il figlio non aveva il computer e non seguiva le lezioni e quindi poi si è fatta la raccolta per cercare materiale elettronico da portare a queste persone”*.

Sull'utenza specifica dei richiedenti asilo e rifugiati il Consigliere Comunale intervistato racconta di un progetto di collaborazione tra ASP Protezioni Internazionali, Caritas e Antoniano per l'apertura di un Centro Astalli a Bologna. Questo progetto ha l'obiettivo di recuperare tutte quelle persone che non hanno più diritto ai percorsi di accoglienza, che hanno visto scadere il permesso di soggiorno per motivi umanitari e, con il peggioramento delle condizioni di vita a causa della pandemia hanno interrotto i percorsi di inserimento sociale e il lavoro. Il Centro Astalli vorrebbe fornire un posto di riparo per i mesi freddi a persone rifugiate e richiedenti che vivono in strada e che in questo modo non dovrebbero entrare nei dormitori classici.

Restando sempre sul tema del post-accoglienza molto importante è la testimonianza di Refugees Welcome Bologna che ha visto minacciato il proprio progetto di accoglienza in famiglia a causa della pandemia. L'aumento di diffidenza generale ha impattato sul numero di famiglie disponibili all'accoglienza in casa a fronte di un aumento di rifugiati in uscita dai progetti Sprar/Siproimi: *“Quello che noi ci eravamo detti a un certo punto è non intervistiamo neanche i ragazzi perché andiamo a creare delle illusioni su cose che poi realizzare. Però poi riflettendo ancora, e sempre nella speranza che la situazione possa cambiare in senso favorevole, l'ultima decisione è stata quella comunque di ricominciare a fare qualche intervista perché abbiamo capito che alcune cose che non stanno funzionando in questo periodo sono state anche*

dovute al fatto di non aver potuto per motivi abbastanza ovvi fare incontri in presenza con le persone e quindi magari non poter approfondire la conoscenza come era più opportuno. Poi ovviamente il nostro lavoro di tutor delle accoglienze [...] effettivamente in alcuni casi so che il problema c'è stato e anche grosso, a volte si è trattato soltanto di appunto parlarne con noi rispetto a comportamenti dei ragazzi che la famiglia non giudicava consoni al momento sanitario, e in alcuni casi abbiamo avuto famiglie che hanno preferito interrompere la convivenza e quindi il supporto è arrivato sotto forma magari di finanziamento per una stanza da qualche parte, quindi non è che una famiglia decide di interrompere e il ragazzo finisce in strada, no, e quindi si tampona in questo modo.” In sintesi i volontari di Refugees Welcome si sono trovati davanti a un periodo di attività bloccata a causa della pandemia ma hanno comunque proseguito il loro operato adattandosi alla situazione.

Fino a qua è evidente che la città di Bologna e la cittadinanza attiva abbiano dato un'importante risposta all'impatto della crisi e delle politiche restrittive. Le istituzioni, la società civile e, allo stesso modo, il mercato del lavoro e abitativo hanno avuto un enorme ruolo nel sanare o nel peggiorare la condizione dei migranti e dei servizi a loro rivolti: *“Nella misura in cui le istituzioni hanno la visione e sanno dove vogliono arrivare e quindi promuovono o raccolgono da parte della società civile ma anche su loro stessi sono capaci in qualche modo di proteggere la società civile di creare dei dispositivi”*, commenta il Consigliere Comunale. Questo tipo di approccio è risultato anche importante nella tutela dei percorsi sia in accoglienza sia in post-accoglienza. Si sono creati vari tessuti relazionali e opportunità diverse per le persone, anche per quanto riguarda il tema dell'abitare sul quale c'è ancora molto lavoro da fare. Alcuni attori riportano le esperienze positive delle accoglienze nei piccoli comuni dove il tema dell'abitare e le reti di mutuo aiuto sono più intense e dove prevale un impegno di reciprocità.

Contestualmente, gli attori intervistati concordano che manca ancora molto lavoro, sia a livello locale che legislativo, per scardinare l'impianto su cui si basa l'immigrazione e le politiche di asilo. Concordano anche sull'enorme fatica nel portare avanti le mobilitazioni e le azioni sociali dirette. Come già citato, la mediazione tra istituzioni e società civile non sempre è possibile oppure viene fatta a ribasso senza creare strategie di intervento efficaci sul lungo termine.

Una lavoratrice dell'accoglienza fornisce un'interessante riflessione sulla difficoltà che figure come le cooperative sociali hanno nel mobilitarsi contro le politiche restrittive. L'intervistata spiega che le cooperative sociali lavorano grazie ai finanziamenti pubblici dal Ministero degli Interni e questo limita moltissimo ogni tipo di critica o mobilitazione nei confronti delle decisioni di governo: *“Quindi non c'è molta convenienza nelle cooperative che finché rimane così il tipo di finanziamento, totalmente del Ministero degli Interni è molto difficile prendere delle posizioni a livello politico [...] Io credo che la soluzione sia invece quella di cambiare la provenienza dei fondi, cambiare la derivazione dei fondi, finché l'accoglienza è pagata con i soldi del ministero degli interni non può essere che altrimenti. Così blocchi ogni tipo di critica, blocchi qualsiasi tipo di interazione perché poi va a mio svantaggio, sei tu anche che mi dai punteggi. Invece la pluralità dei fondi provenienti da diversi ministeri come anche il Ministero del Lavoro o le politiche sociali potrebbe fare un fondo multi provenienza che non ci siano così tanti interessi e un collegamento per forza con il Ministero degli Interni che gestisce una parte di sicurezza nazionale. Finché non cambiano quei fondi non può cambiare l'approccio perché poi anche le leggi che cambiano vedono comunque l'accoglienza come un problema di sicurezza nazionale e non dal punto di vista davvero dell'integrazione sociale”*.

A questo si aggiunge una separata partecipazione della popolazione immigrata in queste mobilitazioni e in queste prese di posizione. Gli intervistati riportano che gli immigrati spesso partecipano alle mobilitazioni raggruppati per nazionalità e portando avanti le loro lotte personali. Questo è un punto critico perché non c'è coesione e fornisce una immagine

confusionale della responsabilizzazione e dalla consapevolezza dei propri diritti portata avanti dai migranti. Un esempio di questa conseguenza viene descritto da uno degli intervistati: *“Il Coordinamento Migranti è stato molto importante su questo territorio negli ultimi anni poi non sempre magari ne condividiamo le battaglie [...] non credo che tutte le battaglie siano particolarmente centrate, non credo al permesso di soggiorno per tutti, nel senso che molte delle richieste rischiano poi di andare a sovrapporsi con quello che è il sistema invece di asilo che secondo me è un sistema che deve rimanere separato [...] l'arrivo sicuro lo prevederei, ma che l'asilo rimanga distinto e che chi viene qua per lavoro possa avere un canale diverso da quello della richiesta d'asilo secondo me ha senso quindi i permessi facili per tutti lasciano un po' il tempo che trovano perché non restituiscono neanche dignità a quello che è un'istituzione [...] nelle insurrezioni di Coordinamento Migranti, ma come nelle altre associazioni di migranti come la diaspora ivoriana, hanno fatto battaglie negli anni che però non sempre sono centrate, tengono dentro solo l'interesse della regolarizzazione ma secondo me rischiano di mettere poco in rilievo il fatto che questa gente, poi la maggior parte, ha chiesto e ha usufruito di un servizio a cui non aveva diritto quindi sono stati costretti a fare domanda d'asilo perché non c'erano altri modi di rimanere”*.

Un'ultima difficoltà nel portare avanti queste mobilitazioni viene anche da parte dei cittadini che non riconoscono questi temi importanti o non ne vedono un collegamento con il proprio stile di vita. Famiglie Accoglienti riporta questa difficoltà e afferma che serve una città politicamente forte e che riconosce le necessità e i bisogni di tutti i residenti: *“Mi piace pensare che questo deve diventare parte di quello che è il welfare di una città e quindi non è solo un problema. Cioè il welfare di una città deve garantire servizi dello stesso livello a tutti [...] è inevitabile che ci siano dei quartieri in cui hai una maggior concentrazione di persone immigrate e quindi la mescolanza diventa più complicata e quindi sono...sono temi sono temi che andrebbero affrontati con maggior coraggio [...] però temo che spesso questo coraggio manchi perché hai paura di non...nel momento in cui ti confronti con il voto, di non farcela”*.

Bologna ha quindi assistito a una tenace resistenza alla crisi che ha visto mobilitarsi la cittadinanza attiva e anche le istituzioni. Questa città si è dimostrata bacino di attori sociali che hanno saputo collaborare per costruire legami e una rete. Ma soprattutto questa rete, come scrivono gli autori Bosi e Zamponi, ha saputo proporre pratiche che permettono un ripensamento dell'agire sociale e politico, soprattutto in contrasto con le decisioni di governo. Nonostante la forte collaborazione questi attori hanno comunque trovato difficoltà nel dialogare e trovare soluzioni condivise. Sul territorio bolognese il tema dell'abitare e le incoerenze del sistema di accoglienza sono molto discussi e sono tematiche centrali di molti progetti.

Gli attori intervistati sono tutti molto consapevoli delle capacità e della virtuosità che il territorio bolognese sa offrire in momenti di difficoltà ma è anche fermamente convinto della necessità di una rivisitazione totale del sistema asilo che presenta lacune e incoerenze già da diversi anni.

3.5 SINTESI

Sinora il tema migratorio è risultato essere un fenomeno sociale molto complesso nel quale si intrecciano tante realtà, tanti processi e diversi attori, ognuno con le sue sfumature che si riflettono sia sui migranti sia sull'opinione pubblica. La cosiddetta "crisi dei rifugiati" pare essersi conclusa nel 2018 con una drastica diminuzione di rifugiati in arrivo dal Nord Africa ma lasciando la questione asilo in cima all'agenda di governo come problema di sicurezza nazionale. Questo ha portato enormi conseguenze sull'opinione pubblica, sulla popolazione straniera e sul sistema asilo.

Sul territorio italiano la città di Bologna si è sempre distinta come una tra le città più accoglienti, non solo per il grande numero di studenti che ospita, ma anche per le opportunità e i servizi che offre alla popolazione straniera. Essa si contraddistingue anche per il radicato e capillare lavoro da parte della società civile verso coloro che rimangono ai margini. Bologna è stata una delle prime città italiane a implementare il sistema di accoglienza Sprar convertendo la società civile ad attivarsi anche a favore di tale target di utenti. Grazie quindi a una numerosa cittadinanza attiva, soprattutto in ambito migratorio, e con una storia politica accogliente e particolarmente schierata a sinistra, Bologna ha saputo rispondere a varie sfide negli ultimi anni, in primo piano la crisi dei rifugiati e tutto quello che ne ha seguito, fino all'emergenza sanitaria attuale.

Le interviste agli attori politici, amministrativi e alla società civile hanno fornito uno spaccato di Bologna come "campo di battaglia" in cui prevalgono dinamiche di apertura verso gli immigrati e non di chiusura, come l'esempio delle azioni radicali anti-immigrazione che si sono manifestate in alcune città di Italia. A conferma di quanto riportato da Francesca Campomori e Maurizio Ambrosini¹⁰⁷, gli attori bolognesi sono diversi tra loro, sono sia pubblici che non pubblici e stabiliscono tra loro alleanze e collaborazioni ma talvolta confliggono e si scontrano con il consenso dell'opinione pubblica e con le decisioni politiche.

Per prima cosa dalle interviste emergono chiaramente gli impatti e gli esiti delle ultime politiche in materia di asilo, quali politiche restrittive sull'immigrazione e sul sistema di asilo. I "Decreti Sicurezza" hanno impattato fortemente sulle vite delle persone immigrate e sui servizi a loro rivolti. Un esempio è il sistema Sprar che è stato convertito in Siproimi sottraendo il diritto all'accoglienza a molte persone. Le modifiche al sistema asilo non hanno consolidato il sistema già vigente ma anzi hanno confermato disordini e incoerenze sia dal punto di vista legale che dal punto di vista del sistema di accoglienza. Alla luce dei "Decreti Sicurezza", i correttivi quali Decreto Lamorgese e "sanatoria" hanno confermato e aumentato le incoerenze, lasciando un sistema di accoglienza affaticato da un sistema binario di smistamento dei richiedenti.

A livello legale non sono stati smantellati i "Decreti Sicurezza", come si voleva far credere, non è stata affrontata la lentezza burocratica dell'iter di richiesta di asilo e, ad oggi, l'unica via ad una possibile regolarizzazione è la richiesta di asilo. L'introduzione della "sanatoria" come possibile via alla regolarizzazione ha in realtà aumentato il lavoro nero e lasciato molte persone nelle medesime condizioni di irregolarità lavorativa e legale. Tutto ciò dimostra che il sistema asilo continua a rimanere in un limbo di incoerenza, di perenne attesa burocratica e non vengono affrontate le vere difficoltà e problematiche come il mantenimento in accoglienza di persone causato dalla lentezza dell'iter di richiesta con un conseguente dispendio di risorse pubbliche.

¹⁰⁷ Ambrosini M., Campomori F., (2020)

Michele Rossi¹⁰⁸, come già affrontato, tratta dei tre livelli di accoglienza sul territorio italiano, quali gli Hotspot, Cas e lo Sprar. Secondo Rossi questi tre livelli rispondono alle evoluzioni storiche e si modellano in base agli eventi storici ma soprattutto in base alle politiche implementate. In questi adattamenti però è sempre il carattere emergenziale dell'immigrazione il denominatore comune che impedisce un'accoglienza organica e professionale. Inoltre, sempre secondo Rossi e a conferma degli intervistati, la mancanza di un fondamento legislativo unico e coerente del sistema di accoglienza abbandona le strutture e gli utenti a una stratificazione di fonti legislative, sovrapponendo differenti modelli concettuali e operativi, come il caso del sistema binario per l'accesso alle strutture di accoglienza.

Alla condizione già precaria del sistema di accoglienza e dei servizi per l'immigrazione si è aggiunta la pandemia da COVID-19. Le condizioni di vita e le aspettative lavorative e di integrazione dei migranti sono peggiorate notevolmente e insieme a loro anche i senza fissa dimora e le famiglie prive di reddito. Queste utenze marginali hanno spesso dovuto affrontare il problema degli alloggi sovraffollati, come nel caso di strutture di accoglienza per grandi numeri, e condizioni lavorative precarie e senza tutele.

La pandemia ha anche affaticato e limitato il lavoro delle organizzazioni che si occupano prevalentemente di accoglienza in famiglia come "Refugees Welcome" e "Famiglie Accoglienti". Quest'ultime hanno assistito a un aumento esponenziale di richieste di inserimenti in famiglia a causa delle uscite forzate dalle accoglienze ma, contemporaneamente, riportano un aumento di diffidenza generale che ha portato molte famiglie a non procedere con le ospitalità di rifugiati.

Gli intervistati concordano che la pandemia ha ulteriormente aggravato il dibattito pubblico nei confronti dello straniero, già da molto tempo etichettato come capro espiatorio della crisi italiana. Con la pandemia la percezione nei confronti dello straniero continua ad essere ostile, minacciosa e allarmistica. Sempre come sostenuto da Maurizio Ambrosini e Francesca Campomori¹⁰⁹, la retorica anti-immigrati e la visione emergenziale e drammatizzante dell'immigrazione è diretta conseguenza di politiche restrittive e rappresentazioni distorte del fenomeno migratorio da parte dei mass media e delle forze politiche. Secondo gli autori nel discorso pubblico continua a prevalere una forte distanza tra la rappresentazione pubblica del fenomeno e le sue effettive dimensioni statistiche.

Lo stesso Didier Fassin¹¹⁰ nota una mancata e organica discussione politica che fornisca un'immagine dell'immigrazione oltre la classica dicotomia del migrante economico e del rifugiato. Secondo Fassin questa dicotomia porta a vedere il rifugiato come soggetto minaccioso dell'ordine sociale e approfittatore dei servizi forniti dallo Stato Italiano. Questo è infatti il primo tassello di politiche migratorie dell'emergenza e del terrore dell'invasione, elementi che alimentano il dibattito pubblico già segnato dalla crisi economica e politica.

Per quanto riguarda il territorio di Bologna è stato giudizio comune degli intervistati sostenere la tenuta e la virtuosità della città di Bologna nel dare risposta a questi cambiamenti e a queste sfide. Soprattutto in questa città è radicata l'abitudine a reagire e a rispondere ai bisogni delle persone più ai margini o rese "fragili" dalle politiche e dal peggioramento delle condizioni di vita. Un primo esempio varie volte citato è l'investimento continuo, a partire dal 2006, sul sistema di accoglienza Sprar al quale sono poi seguiti vari segnali anche di resistenza alle procedure restrittive di governo. Uno tra questi è stata la registrazione all'anagrafe di persone richiedenti asilo o addirittura la spontanea

¹⁰⁸ Rossi M., (2018)

¹⁰⁹ Ambrosini M., Campomori F., (2020)

¹¹⁰ Fassin D., (2018)

disponibilità dei cittadini bolognesi a dichiarare ospitalità e residenza a chi ne aveva bisogno. Questo è anche conseguenza di una certa cultura storica alla “disobbedienza civile”.

Gli attori intervistati confermano che la crisi dei rifugiati, le politiche restrittive in materia di asilo e immigrazione e, non ultima, la pandemia abbiano portato a una capacità di reazione molto forte da parte della città di Bologna. Il cambiamento ha portato a una riflessione collettiva che si è tradotta in azione.

Lorenzo Zamponi parla proprio di “recessione civica” riferendosi alla relazione positiva tra il deterioramento dei legami sociali e l’impoverimento della popolazione in seguito alla crisi economica e politica. La disgregazione del tessuto sociale nasce proprio nella crisi economica con la riduzione degli standard di vita e con una conseguente sfiducia e isolamento delle persone. Lorenzo Bosi e Lorenzo Zamponi in “Resistere alla crisi”¹¹¹, parlano invece di quella reazione positiva alla crisi, una reazione collettiva che spesso risponde dal basso al progressivo ritirarsi dello Stato dai suoi ruoli.

Gli attori sociali coinvolti in queste reazioni dal basso detengono gli strumenti per una resistenza alla crisi poiché sviluppano pratiche che permettono un ripensamento dell’agire sociale e politico che supera il conflitto e le rivendicazioni. Gli autori introducono il concetto di azione sociale diretta quale pratica collettiva con obiettivi, ideologie proprie degli attori sociali. Queste azioni sono spesso silenziose e poco visibili, soprattutto nel momento in cui cercano di riempire un vuoto istituzionale e si parla quindi di “welfare dal basso” o “welfare from below”. Infine queste azioni riposizionano gli individui nella sfera collettiva, valorizzandone l’emancipazione e sottraendoli all’isolamento.

Dalle interviste emerge spesso il concetto di “cittadinanza attiva” come sinonimo di aggregazione, solidarietà ma soprattutto come punto di riferimento per le istituzioni nel trasformare in azione le riflessioni e le proposte. A Bologna la società civile e le istituzioni collaborano molto soprattutto sul tema dell’immigrazione per fronteggiare le politiche restrittive. Dalle interviste emergono numerose azioni concrete, proteste e progetti per sostenere chi ha subito le peggiori conseguenze dei “Decreti Sicurezza”, spesso riscontrando anche qualche difficoltà nella mediazione con le istituzioni. In alcuni casi si è cercato di adattarsi al cambiamento trovando strategie per temporeggiare, in altri casi si è cercato di progettare nuovi servizi per nuove esigenze.

Un esempio è il tema dell’abitare, fortemente sentito sul territorio di Bologna e per il quale sono state progettate diverse iniziative in sostegno all’utenza immigrata molto discriminata in questo contesto. Proprio perché così tanto sentita sul territorio di Bologna, la questione sull’abitare ha avuto come principali portavoce i centri sociali. Questi ultimi attori sociali sono spesso visti come portatori di disordine pubblico ma gli intervistati confermano che nell’occupazione di edifici hanno comunque dato sostegno e riparo a tutte le marginalità presenti in città, dalle famiglie sfrattate, ai senza fissa dimora, agli immigrati soprattutto in condizioni di irregolarità. Per quanto riguarda quest’ultima categoria sono stati messi a disposizione diversi sportelli legali oltre a tutta una serie di reti e di soluzioni alloggiative per far fronte ai bisogni primari.

Infine in supporto alla popolazione toccata dalla pandemia, l’amministrazione e la società civile hanno attivato diversi provvedimenti sia come sostegno economico sia di tipo solidale. Soprattutto durante il periodo più intenso dell’emergenza sanitaria, le reti di supporto alla popolazione più fragile sono state indispensabili e hanno individuato diversi bisogni al di là dei pacchi alimentari.

¹¹¹ Bosi L., Zamponi L., (2019)

Purtroppo invece diverse realtà, come nel caso degli attori intervistati quali “Refugees Welcome”, “Famiglie Accoglienti” e la Ong Mediterranea hanno visto drasticamente diminuire o addirittura interrompere il loro lavoro di accoglienza e di salvataggio in mare. La richiesta del loro operato però non è diminuita poiché le persone in uscita dai progetti di accoglienza e alla ricerca di un alloggio sono continuate anche durante la pandemia.

Per concludere, alla luce della determinata e costante risposta alle sfide, la società civile e le istituzioni intervistate riportano comunque diverse difficoltà e limiti intrinseci alle azioni sociali dirette. Alcuni intervistati riportano un non allineamento degli obiettivi della società civile a favore della questione migratoria. Ad esempio nel caso dei gruppi di immigrati che spesso si mobilitano solo nel richiedere regolarizzazione per tutti gli immigrati senza distinzione tra permesso per motivi di lavoro e permesso per richiesta asilo. Questo approccio vanifica tutta la logica legislativa che precede il diritto all’asilo. La regolarizzazione per lavoro e quella per richiesta asilo sono due ambiti molto separati ma è comprensibile che la popolazione immigrata richieda una regolarizzazione più semplice per superare l’obbligo della richiesta asilo sul territorio italiano. È sicuramente necessaria una rivalutazione dell’approccio all’erogazione dei titoli di soggiorno senza dover per forza fare la richiesta di asilo.

Un’altra importante difficoltà riguarda la mediazione politica e la difficile presa di posizione contro determinate politiche da parte degli attori sociali. Questo immobilismo di reazione alle sfide emerge, come già sottolineato, dal prevalere di interessi politici, di forze di governo e anche di un certo senso di responsabilità che porta, come raccontava una lavoratrice di una Cooperativa Sociale, a non esporsi troppo. Quando a prevalere sono i ruoli e i finanziamenti del Ministero dell’Interno la rivendicazione e il conflitto sono esclusi. Una provenienza mista dei fondi potrebbe portare ad un maggiore dialogo e a una più legittimata critica. Questo inoltre permetterebbe un radicale cambiamento nell’approccio all’immigrazione e all’integrazione degli immigrati, non più definita sotto la macro area della sicurezza nazionale.

In conclusione, la città di Bologna ha saputo interpretare e affrontare in maniera diversificata la crisi sociale e i vari cambiamenti delle politiche migratorie. Gli attori sociali hanno collaborato per rispondere insieme ai bisogni della popolazione più fragile e hanno realizzato rinforzi per evitare un peggioramento di tali condizioni. Bologna continua a investire e a credere nell’accoglienza diffusa e nell’integrazione sul territorio di richiedenti asilo e rifugiati sia a livello istituzionale sia sociale. Molte realtà sono nate proprio a seguito della cosiddetta “crisi dei rifugiati” in risposta ai nuovi bisogni e alle nuove sfide. Oltre alle campagne e alle mobilitazioni anti decreti, la società civile si è attivata in organizzazioni come nel caso di Refugees Welcome che nasce proprio nel 2015 con la creazione di una rete di famiglie disposte a ospitare persone in uscita dai progetti di accoglienza, soprattutto di giovane età. Anche l’associazione di Famiglie Accoglienti ha iniziato ad ospitare in famiglia ragazzi migranti dando vita al Progetto Vesta.

Non per ultimo la nascita della Mediterranea Saving Humans risale proprio al periodo dei “Decreti Salvini” e della propaganda dei porti chiusi con un esponenziale aumento di naufragi nel Mar Mediterraneo. Queste organizzazioni di cittadini, insieme anche ai centri sociali come il Labàs, sono esempi di azioni sociali dirette spontanee volte a creare momenti di inclusione in contrasto alla carenza dello Stato verso bisogni di welfare sociale e all’avanzata xenofobia. Questi sono alcuni esempi di quello che Pierpaolo Mudu definisce “welfare dal basso” o “welfare from below”, ovvero una protezione sociale informale¹¹².

¹¹² Mudu P., (2014)

Per quello che riguarda il caso specifico di questa indagine, l'azione sociale diretta ha saputo rispondere alle esigenze della popolazione immigrata fortemente colpita dalle politiche restrittive in materia di asilo, all'aggravamento delle loro condizioni a seguito della pandemia. Essa ha saputo collaborare con le istituzioni e con il terzo settore nonostante le difficoltà. Principalmente ha saputo rispondere in maniera concreta e diretta ai bisogni di quelle categorie più colpite dalle politiche restrittive e dalle conseguenze di un sistema asilo incoerente. Un esempio che emerge in maniera evidente è il bisogno di soluzioni abitative per le persone in uscita dai progetti ai quali hanno risposto anche le accoglienze in famiglia intervistate.

In un'epoca di generale crisi e di sfiducia nei confronti delle capacità dello Stato di mediare gli interessi sociali e rispondere ai bisogni collettivi, sempre più individui cercano una formulazione di cui possono vedere direttamente e immediatamente i risultati concreti. Emerge quindi un senso diffuso di urgenza e un bisogno di concretezza che spingono a rimaterializzare l'azione collettiva e a sottolineare il ruolo e il peso di un fatto concreto rispetto all'elaborazione di una rivendicazione.

CAPITOLO IV - CONCLUSIONI

4.1 INTRODUZIONE

In un contesto europeo e italiano toccato dalla crisi economica, sociale, politica e minacciato ai confini dall'arrivo di un ingente numero di rifugiati, la reazione di forze politiche anti migratorie e la continua modifica al sistema asilo si mescolano a elementi di resistenza e di soccorso nei confronti degli immigrati e delle persone ai margini.

Con la cosiddetta "crisi dei rifugiati" è stato chiesto alle istituzioni europee di sostenere soprattutto i paesi membri di frontiera, protagonisti di massicci arrivi di profughi, e di correggere un difettoso sistema di asilo che manteneva una forte disparità tra le nazioni in materia di protezione internazionale e integrazione sul territorio. L'attuale ossatura del diritto all'asilo in Europa è costituita dal Regolamento di Dublino, più volte modificato ma senza mai rispondere alla costante richiesta degli stati di confine di non essere gli unici soggetti a curare l'elaborazione della richiesta di asilo, onere troppo gravoso per pochi stati tra i quali l'Italia.

Nel 2015, per rispondere a questa emergenza, l'Europa ha introdotto il cosiddetto "*sistema hotspot*" con lo scopo di affrontare, in maniera non del tutto legale e in condizioni non umane, l'arrivo ingente di profughi fornendo assistenza agli stati costieri nel dividere rapidamente l'ipotizzabile richiedente asilo dal "falso rifugiato" da rimpatriare. Questo strumento si aggiunge a un sistema di accoglienza italiano già diviso e con diverse incoerenze.

Per chi può procedere alla richiesta di protezione internazionale, il sistema asilo italiano prevede l'accoglienza in Cas o nei progetti Sprar/Siproimi, protagonisti e bersagli delle ultime politiche restrittive sull'asilo da parte del governo italiano. La questione migratoria, soprattutto dopo il 2015, ha scosso non solo il sistema di accoglienza ma è diventata il cavallo di battaglia di alcune forze politiche che hanno alimentato un'opinione pubblica ostile e contraria alla presenza degli immigrati sul territorio.

L'Approccio restrittivo alla migrazione ha raggiunto il suo apice con il governo Conte I (2018-2019), sostenuto dalla coalizione Lega e Movimento 5Stelle. In qualità di Ministro dell'Interno, Matteo Salvini ha promulgato un'agenda politica di emergenza e insicurezza nei confronti del tema migratorio. Tra le sue iniziative emergono i "Decreti Sicurezza" volti a limitare i diritti di asilo e criminalizzare i migranti e i loro sostenitori. Queste disposizioni inoltre hanno smantellato molti degli assetti di governance positivo tra i quali il sistema Sprar. Questa tendenza restrittiva ha subito un parziale cambio di direzione con il secondo governo Conte incontrando una iniziale disposizione correttiva ai precedenti "Decreti Sicurezza" con l'emanazione del Decreto Rilancio (n. 34/2020) insieme al Decreto Lamorgese (n.130/2020).

Già da qualche anno viene considerata conclusa la fase più acuta della crisi dei rifugiati ma la questione asilo e immigrazione rimane sempre in cima all'agenda politica del governo italiano incrementando diverse reazioni sul territorio. La retorica anti immigrazione dei partiti di destra ha alimentato un discorso pubblico diffidente e ostile verso i richiedenti asilo e gli immigrati in generale, inasprendo la già accesa campagna anti-immigrazione fino alla criminalizzazione delle Ong operanti nel Mar Mediterraneo. Questa continua rappresentazione patologica e allarmistica dell'immigrazione ha portato anche a diversi episodi xenofobi e razzisti su tutto il territorio italiano.

Con l'emergenza sanitaria da COVID-19 alcune aspetti problematici del sistema asilo sono stati messi in evidenza. Tra le varie criticità sono emersa la mancanza la tutela delle condizioni di vita delle persone nei centri di accoglienza e la difficoltà nel tracciare tutta la popolazione ai margini, tra i quali persone in stato irregolare a seguito dei "Decreti Sicurezza". La pandemia ha peggiorato notevolmente le condizioni di vita di larga parte dei cittadini italiani, già affaticati dalla crisi economica, politica e sociale. Questa crisi ha origine soprattutto nelle strutture della società a partire dalle disuguaglianze che negli anni sono sempre più aumentate portando a sentimenti di insicurezza, indifferenza e all'indebolimento delle relazioni sociali. Questa crisi ha visto anche un un progressivo ritirarsi dello Stato come promotore di uguaglianza ma ciò ha incontrato la reazione positiva dei cittadini che si sono aggregati in azioni solidali dirette, le quali mirano a produrre cambiamenti sociali attraverso l'azione collettiva dal basso. Le azioni sociali dirette sono realizzate da attori non-statali quali associazioni, movimenti, cooperative e Ong.

Per quanto riguarda l'ambito migratorio e del diritto all'asilo, la società civile si è fatta portavoce di tutta una serie di bisogni e necessità di quella parte di popolazione soggetta alle politiche restrittive, dalle condizioni di irregolarità e alle difficoltà della pandemia. Nella governance delle migrazioni interagiscono molti attori sociali diversi e per tale motivo viene descritta come un "campo di battaglia" nel quale essi interagiscono a livello locale in quattro possibili forme: chiusura, tolleranza, attivismo e cooperazione. Soprattutto nel caso della cooperazione si hanno sistemi virtuosi di governo dell'asilo che cercano di resistere a una forte repressione dell'immigrazione attuata a livello nazionale. In questi sistemi virtuosi prevale la cooperazione tra attori statali e non statali a livello locale.

La costruzione di questa cooperazione è radicata nel territorio in cui gli attori operano, ovvero nella riterritorializzazione dei processi collettivi dove avviene un riavvicinamento tra gli individui e la collettività. Un territorio virtuoso e che si è sempre distinto soprattutto nel sostegno al tema migratorio è la Città di Bologna da anni definita come una delle città più accoglienti e con una vasta rete di cittadinanza attiva.

4.2 SINTESI DEI RISULTATI

Nella presente sezione si andranno a presentare i risultati di questo elaborato di ricerca partendo dal presupposto che l'Italia sta vivendo una crisi sociale, economica e politica con la quale la governance delle migrazioni e quindi le politiche dell'asilo si devono confrontare.

In questo contesto di generale sfiducia e senso di isolamento, il sistema asilo si è ritrovato a fronteggiare le conseguenze di anni di politiche restrittive con l'aumento di persone in stato irregolare e senza diritto di accoglienza e un peggioramento del contesto sociale con l'emergenza sanitaria. Nonostante il clima ostile emerge un senso diffuso di urgenza e un bisogno di concretezza da parte della società civile.

Gli attori pubblici e non pubblici che prendono parte al campo di battaglia della migrazione talvolta confliggono, come dimostrano le politiche locali di chiusura verso gli immigrati, e talvolta cooperano, focus su cui si basa questo elaborato. È nella cooperazione, come definito da Maurizio Ambrosini e Francesca Campomori, che gli attori pubblici e privati dialogano e progettano servizi di accoglienza e supporto. Gli autori descrivono le politiche di asilo come campi da gioco

che comportano vaste costellazioni di attori all'interno e all'esterno dello Stato, con diversi interessi, valori e strutture. Gli attori non statali includono attori pro-immigrati come le organizzazioni (ad esempio, associazioni religiose, sindacati), movimenti di solidarietà, gruppi spontanei e individui, nonché attori anti-immigrati¹¹³.

Il caso focus della città di Bologna è un esempio di sistema virtuoso di governance dell'asilo urbano ovvero costituito da specifiche politiche di inclusione basate su una cooperazione consolidata tra attori statali e non statali a livello locale. Bologna, che è stata presentata a livello nazionale come un modello di città virtuosa per il suo sistema di accoglienza e i vari servizi rivolti a questa utenza, con la testimonianza degli intervistati, presenta una vasta rete di cittadinanza attenta ai bisogni del territorio e dell'utenza immigrata e ai margini. Questa cittadinanza attiva, a seconda dei propri interessi e valori, ha risposto alla cosiddetta "crisi dei rifugiati" con azioni sociali dirette che hanno spesso visto la collaborazione delle istituzioni locali.

Come testimoniamo gli autori Lorenzo Bosi e Lorenzo Zamponi, il progressivo ritirarsi dello Stato da promotore di uguaglianza permette il sorgere di azioni sociali dirette che possono essere solidali ma permettono anche un ripensamento dell'agire sociale e politico¹¹⁴. Le realtà bolognesi intervistate hanno risposto concretamente ai bisogni emersi dalla crisi ma si sono anche mobilitate politicamente per un cambiamento del sistema di asilo.

Da questa ricerca si conferma un contesto locale fortemente colpito dalle politiche restrittive in materia di asilo con un sistema di accoglienza provato dallo smantellamento dello Sprar e da un aumento di persone in stato irregolare. Gli attori intervistati sostengono che le ultime regolamentazioni in materia di asilo fanno ben sperare per un miglioramento del sistema di accoglienza e della riuscita dell'iter d'asilo ma mantengono molti elementi di incoerenza.

Per il caso specifico di Bologna, le politiche restrittive insieme a un dibattito pubblico molto critico nei confronti degli immigrati, hanno portato la questione alloggiativa in cima all'agenda locale. Bologna sta vivendo una crisi immobiliare che vede la popolazione straniera come prima utenza a essere discriminata. La situazione peggiora nel caso dei rifugiati con protezione umanitaria in uscita forzata dai centri di accoglienza. Sempre in questo ambito, l'arrivo della pandemia ha messo in evidenza gli aspetti più problematici del sistema asilo come, nel caso di Bologna, il sovraffollamento dei centri e la difficoltà di mandare avanti le accoglienze in famiglia, ma è anche stato uno dei momenti che ha visto emergere una forte solidarietà verso chi si è ritrovato ai margini.

Questo senso di crisi e di bisogni diffuso alimenta una società civile che si unisce nel rifiuto comune nei confronti della stretta politica sull'immigrazione e nella ricerca di una azione sociale immediata, quell'azione simbolo di resistenza alla crisi descritta da Lorenzo Bosi e Lorenzo Zamponi.

Una prima risposta alla crisi dei rifugiati ad esempio è stata la mobilitazione di molti comuni italiani ad aderire al progetto di accoglienza Sprar che ha visto Bologna tra i primi sostenitori. Anche con i "Decreti Sicurezza" il comune si è fatto carico dell'onere di integrazione e si è mobilitato in favore dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo. Gli attori della società civile, dall'altra parte, sono ricorsi alla protesta politica e ad azioni sociali dirette che hanno mitigato gli effetti dannosi delle nuove leggi sulla vita dei migranti. Alcune organizzazioni come Refugees Welcome e Famiglie Accoglienti sono proprio nate in risposta ai bisogni delle persone in uscita dai progetti per esempio.

¹¹³ Ambrosini M., Campomori F., (2020)

¹¹⁴ Bosi L., Zamponi L., (2019)

La concretezza dell'azione sociale diretta ha risposto ai bisogni primari di cibo come nel caso delle persone per strada durante la pandemia, alla necessità di un luogo di riparo per i rifugiati in uscita dai progetti, e a un sostegno legale per chi si è trovato in una condizione legale precaria. Molte realtà però sono nate recentemente, dopo che la pandemia ha enfatizzato ancora di più le criticità del sistema asilo.

Questo conferma come l'azione sociale diretta, silenziosa e poco visibile, spesso nasca proprio da un vuoto istituzionale e prende così il nome di “welfare dal basso” o “welfare from below”. Una tipologia di questo welfare, analizzata anche dagli autori prima citati, è il caso dei centri sociali nei quali l'azione sociale diretta non esclude il conflitto e spesso genera lotta politica come gli eventi degli sgomberi di edifici. Gli attori sociali intervistati, soprattutto istituzionali, riconoscono infatti un ruolo importante dei centri sociali della città di Bologna. Il centro sociale Làbas, ad esempio, non solo da anni si mobilita in campo politico ma risponde con forme di azione molto concreta ai bisogni della città: scuola di italiano, sportelli legali, staffette solidali e controlli sanitari gratuiti.

Si conclude che, come sostenuto anche da Raffaele Bazurli, Francesca Campomori e Mattia Casula, Il ruolo degli attori sociali nel campo di battaglia della migrazione è duplice. Essi agiscono come fornitori di servizi di welfare, come collaboratori o sostituti di istituzioni pubbliche. La società civile infatti fornisce una conoscenza puntuale dei problemi sociali e detiene un'ottima flessibilità organizzativa. In secondo luogo, gli attori della società civile possono impegnarsi in rivendicazioni politiche attraverso proteste, petizioni e altre strategie di movimento sociale¹¹⁵.

Il caso di Bologna permette di dimostrare che con queste condizioni si può tentare di prevenire la totale attuazione delle politiche restrittive e a mantenere il sistema di asilo parzialmente intatto. Il governo locale di sinistra e il passato politico accogliente e integrante della città ha visto l'attuazione di politiche a sostegno degli immigrati e a un incremento delle politiche di welfare. In sintesi, di fronte a una forte repressione all'immigrazione da parte del governo, elementi quali un governo locale di sinistra, una lunga tradizione di politiche assistenziali progressiste e una vasta e attenta rete di organizzazioni della società civile può permettere al sistema di asilo e alla popolazione immigrata di resistere.

Da questa ricerca però emergono anche altre sfide e altre criticità che non derivano da politiche restrittive o da un periodo di crisi come la pandemia ma sono radicate nel sistema di asilo italiano da anni.

4.3 LIMITI E TRAIETTORIE DI RICERCA

Nella stesura del presente lavoro sono stati riscontrati alcuni limiti nel raggiungimento di questa ricerca, una parte dei quali riportati dagli intervistati stessi. Seppure le interviste sono state pensate per coprire gli argomenti e le indagini previste, sussistono ancora delle aree che non sono pienamente trattate. Un esempio è una più precisa ripercussione che le politiche restrittive hanno avuto sul percorso legale della popolazione immigrata, più volte riportata dagli intervistati. Questo tema era possibile indagarlo maggiormente tramite un'intervista a un operatore legale che segue gli utenti nei progetti di accoglienza e ha una visione generale della situazione caotica nelle questure, ostacolo più volte riportato.

¹¹⁵ Bazurli R., Campomori F., Casula M., (2020)

Per quanto riguarda gli attori sociali intervistati, oltre a una intervista aggiuntiva a un operatore legale, sarebbe risultato utile indagare anche il risvolto psicologico che le politiche restrittive e il complicato sistema di asilo hanno avuto sui richiedenti asilo. A risposta di questo la città di Bologna presenta diverse associazioni che forniscono sostegno psicologico gratuito a richiedenti asilo e rifugiati come Approdi.

Alcuni limiti del questionario e, conseguentemente, della ricerca sono stati direttamente riportati dagli intervistati stessi. Il primo limite emerso riguarda l'indagine sul periodo che segue la cosiddetta "crisi dei rifugiati" sia in termini di esiti di politiche di asilo, sia in termini di cambiamenti sulla società civile.

Nel rispondere, gli attori intervistati fanno riferimento sì alle ultime politiche restrittive in ambito migratorio quali i "Decreti Sicurezza", ma spesso di riferiscono a quelle precedenti come la Legge Minniti del 2017 e legge Bossi-Fini del 2002, entrambe portanti ingenti modifiche al sistema di asilo e spesso occultate dagli ultimi decreti.

Sempre in ambito legislativo, gli intervistati riportano invece difficoltà nel fornire risposte aggiornate riguardo alle conseguenze del recente Decreto Lamorgese sul sistema di accoglienza e sulla popolazione migrante. Partendo dal presupposto che tale decreto fosse di natura correttiva nei confronti dei "Decreti Sicurezza", gli intervistati affermano che, al momento dell'intervista, non erano in grado di dare risposte dettagliate vista la recente emanazione. Gli attori istituzionali hanno fornito un loro punto di vista su come sarebbe potuta cambiare la situazione nell'accoglienza e a livello legale per le persone immigrate e hanno anche fornito una critica verso un decreto correttivo che in realtà conferma vari procedimenti dei "Decreti Sicurezza". Il passaggio e il cambiamento dai "Decreti Sicurezza" al Decreto Lamorgese ancora non si vede sul territorio e sicuramente molti percorsi di integrazione non sarà possibile recuperarli, proprio a causa del forte impatto dei decreti restrittivi. Al momento gli intervistati riportano un aumento delle persone richiedenti asilo in attesa, sempre a causa ritardo nell'iter burocratico di richiesta asilo.

Un ultimo limite riscontrato dagli intervistati nel poter fornire un quadro aggiornato e dare quindi un valido contributo alla ricerca di questo elaborato è la mancanza di uno strumento di monitoraggio sulla fase di post-accoglienza. Questo strumento, come testimoniano gli intervistati, è fonte di numerose riflessioni e discussioni soprattutto tra gli attori che collaborano nei servizi ai migranti. Il follow-up sulle persone che escono dai sistemi di accoglienza possono permettere di valutare i percorsi di integrazione, quante persone permangono sul territorio e con quali condizioni di vita o chi invece rientra in un secondo momento nei servizi sociali. Alcuni intervistati riportano questo tema come argomento molto discusso e ripreso in varie riunioni ma con la enorme difficoltà di trovare soluzioni valide per l'attuazione. Fino ad oggi gli istituti di ricerca avrebbero bisogno della collaborazione dei lavoratori del sociale per svolgere tale monitoraggio ma chi ci lavora non ha energie da dedicare a questo.

Per questo elaborato di ricerca la mancanza totale di un follow-up a fine di tutti i tipi di accoglienza non permette di indagare pienamente le conseguenze che l'impatto delle politiche restrittive sul diritto all'asilo hanno avuto sulla popolazione immigrata. La mancanza di tempo e di strumenti gestionali per monitorare ex post i beneficiari, tendenzialmente viene sopperita grazie al mantenimento di rapporti informali con gli operatori o i volontari, come riportano alcuni intervistati. Questa mancanza non solo non permette di valutare gli impatti delle politiche ma non permette neanche di valutare il lavoro di integrazione e di accoglienza svolto nei progetti Sprar/Siprimi dove gli utenti permangono, di solito, per molto tempo.

Chi tra gli intervistati lavora a stretto contatto con i richiedenti asilo e i rifugiati nei progetti di accoglienza sostiene anche che un follow-up servirebbe ad ottenere un feedback anche dagli stessi utenti. In particolare, emerge la riflessione su quanto importante sia il punto di vista di coloro che, più di altri, si sono trovati a dover chiedere asilo come unica via alla regolarizzazione a fronte di un rimpatrio. Una lavoratrice dell'accoglienza riflette su come questo "obbligo" nell'usufruire dei servizi dell'accoglienza senza potersi esprimere sull'effettivo obiettivo migratorio porta il territorio ospitante a perdere di valore poiché è proprio questa l'utenza che, dopo anni in accoglienza, lascia l'Italia.

Questa mancanza viene sentita molto nei servizi che da tempo richiedono tale monitoraggio per valutare gli esiti del proprio operato nel raggiungimento di autonomia dell'utente quale scopo primario dei progetti Sprar/Siproimi. Attualmente lo Stato italiano, dopo anni di politiche anti migratorie e discriminanti, non ha alcun strumento per valutare gli esiti dei progetti di integrazione e se è avvenuta una effettiva emancipazione dai servizi sociali. Anche in risposta al Decreto Lamorgese e alla "sanatoria" gli intervistati affermano di fare riferimento solo a percezioni personali e non a dati effettivi poiché in mancanza di follow-up.

In conclusione a questo elaborato di ricerca si forniscono le traiettorie e le raccomandazioni di policy emerse e suggerite durante le interviste dagli attori sociali. Hanno prevalso soprattutto le critiche e, di conseguenza, le riflessioni sul sistema di asilo facendo emergere la vastità e la complessità di tale fenomeno.

Come già riportato, il diritto all'asilo affrontato in questa ricerca ha le sue radici in decreti e leggi migratorie precedenti ai molto discussi "Decreti Sicurezza", che hanno limitato i diritti e i servizi nei confronti della popolazione immigrata. Gli intervistati infatti riportano continue incoerenze e lacune nel sistema di asilo attuale che si trascina da tempo e che neanche gli ultimi correttivi quali il Decreto Lamorgese e la "sanatoria" hanno saputo migliorare. Gli attori sociali intervistati riportano una forte necessità di una rivalutazione del sistema di asilo, sia a livello legale che sociale. Un esempio di tali incoerenze è il già citato sistema binario dell'accoglienza che non permette ai richiedenti asilo di usufruire dei servizi e dei diritti loro previsti. Il superamento dei grandi centri di accoglienza come i Cas è un tema che è stato fortemente toccato durante la prima fase dell'emergenza sanitaria poiché non permetteva le condizioni di vita adatte per la prevenzione del virus.

A livello legale invece è molto criticato il vincolo della richiesta di asilo come unica soluzione alla regolarizzazione che incide fortemente sull'accoglienza, sui servizi sociali e sui richiedenti. Dalle interviste emerge un sistema di asilo affaticato da utenti ai quali non è stata riconosciuta la protezione internazionale e che permangono nei centri in un limbo di attesa e frustrazione. È proprio questa utenza che preoccupa di più gli intervistati, un'utenza in stallo a causa di un sistema di asilo che è più punitivo che integrativo e suggeriscono una maggiore collaborazione tra i progetti di accoglienza e il territorio, per una risposta più ampia a questi bisogni.

È parere condiviso che dovrebbe essere il territorio a farsi carico di queste persone fornendogli nuovi strumenti. Una lavoratrice del progetto Sprar/Siproimi riporta fermamente questa condizione di stallo come una delle situazioni più faticose da gestire a livello lavorativo. Spesso queste persone sono in accoglienza da diversi anni e hanno usufruito di moltissimi servizi tra i quali gli operatori e la struttura. A volte con il fatto dell'accoglienza dura molto tempo, gli operatori possono perdere il significato dell'approccio con l'utenza e per tale motivo il territorio deve supportare la persona fornendo nuovi strumenti fuori dall'accoglienza.

Sempre nell'ottica di un superamento e di una rivalutazione del sistema di asilo, come già citato, la mobilitazione verso tale obiettivo è molto complicata, dal momento che il primo finanziatore dell'accoglienza è il Ministro dell'Interno. La

soluzione proposta è quella di cambiare la provenienza dei finanziamenti con un fondo di multi provenienza da altri ministeri. Questo auspicabile cambiamento non solo permetterebbe di cambiare l'approccio emergenziale e di sicurezza nazionale nei confronti dell'accoglienza ma porterebbe all'attenzione di altri ministeri i risultati dell'integrazione.

4.4. EPILOGO

È evidente come il tema migratorio, da un primo impatto, sia visto come un fenomeno sociale che produce disordine e insicurezza, il quale minaccia l'integrità occidentale e dal quale difendersi ad ogni costo. Sono le politiche migratorie dell'emergenza che creano una rappresentazione simbolica negativa dello straniero producendo così una narrazione falsa del fenomeno migratorio. È tipico dei governi di destra utilizzare il lessico dell'invasione e del terrore per aumentare nella popolazione la percezione dell'immigrazione come un problema di sicurezza nazionale.

Lo scenario migratorio è invece formato da diverse componenti quali le politiche migratorie, i confini, il sistema di asilo, le forme di controllo e contemporaneamente anche da forme di cura, di solidarietà e azioni sociali dirette. Tutti questi fattori agiscono non solo sul territorio ma anche sulla vita delle persone, immigrate e non.

Analizzando la "crisi dei rifugiati" e quindi l'emergenza profughi, in Italia come in Europa, la narrazione data è che le vittime di questa emergenza siano gli stati membri e i cittadini, e non i profughi in arrivo dal Nord Africa o dal Medio Oriente. È l'Europa intera ad essere minacciata da un'invasione inarrestabile che può essere fermata solo con la forza, chiudendo i confini, respingendo le persone e facendo accordi con i paesi di origine. Tutto questo è stato invece promosso con un linguaggio più "pacifico", giustificando azioni e scelte in nome dell'integrazione dei profughi grazie a frontiere esterne più sicure e a un regolamento del flusso dei migranti in ingresso.

È evidente quindi, come spiega anche l'elaborato di ricerca appena concluso, che una posizione allarmistica e drammatizzante sulla situazione migratoria è sì strumento di propaganda per varie forze politiche di orientamento più o meno estremo, ma oscura e allontana la narrazione da coloro che invece la crisi la vivono e sono i diretti interessati delle politiche migratorie. È proprio dal loro punto di vista, e da quello di chi lavora a stretto contatto con questa utenza, che emergono le criticità e le incoerenze del sistema asilo e gli effettivi bisogni della popolazione immigrata. Il focus martellante sulla sicurezza nazionale e sul costo eccessivo dell'immigrazione non solo propongono una narrazione falsa della realtà ma silenziano totalmente la voce di chi cerca di fornire una logica spiegazione. Quest'ultimi anzi sono stati spesso criminalizzati per la posizione di solidarietà nei confronti della causa migratoria. Si potrebbe dire che l'Europa e i suoi paesi membri stiano vivendo una crisi di solidarietà piuttosto che una crisi dei rifugiati.

Il lavoro di integrazione e sostegno alla popolazione immigrata rimane ai margini del discorso politico e spesso riconosciuto e sostenuto solo da chi rifiuta una politica restrittiva sull'immigrazione. Oltre a rimanere marginali, le azioni sociali dirette di solidarietà verso gli immigrati sostengono e addirittura sostituiscono il welfare locale. Quest'ultimo ha visto una forte riduzione della spesa pubblica e un conseguente aggravamento della propria condizione a partire dalla crisi finanziaria del 2008 a fronte di un esponenziale aumento della domanda di servizi sociali. Ed è proprio in questo scenario

che il terzo settore ha assunto un peso crescente e anche una funzione di supplenza, rivelandosi ancora più fondamentale con l'emergenza sanitaria¹¹⁶.

Il welfare italiano si è trovato in difficoltà nell'affrontare la pandemia mentre le iniziative di mutualismo hanno assistito le persone non autosufficienti e fornendo cibo alle categorie più toccate dal lockdown. La città di Bologna, soprattutto nel primo periodo, ha visto gruppi informali e autogestiti fare rete e collaborare con le componenti del welfare e, in alcuni casi, con le istituzioni locali. La maggior parte di queste azioni sociali dal basso sono state organizzate dai centri sociali della città di Bologna, spesso consideranti fonte di disordine e spesso soggetti a sgombero. Sarebbe interessante verificare, una volta terminata l'emergenza sanitaria, se questa dinamica di collaborazione si consoliderà o manterrà un potenziale conflitto.

Prendendo esempio dall'enorme sforzo fatto dalla società civile e dalle istituzioni nel far fronte all'emergenza sanitaria, dialogando e costruendo reti, ci si potrebbe chiedere se in futuro il coinvolgimento della società civile nel welfare locale continuerà a essere passivo, con un massiccio utilizzo del volontariato e un mancato riconoscimento dei servizi forniti dai centri sociali, oppure queste esperienze di welfare dal basso potrebbero godere di un finanziamento pubblico e di un riconoscimento locale, mantenendo la loro struttura e cooperando con le istituzioni.

¹¹⁶ Internazionale, *Le reti solidali riempiono il vuoto lasciato dallo stato in Italia*, 2020, https://www.internazionale.it/reportage/sarah-gainsforth/2021/03/29/reti-solidali-bologna-vuoto-stato?fbclid=IwAR3mMXVawDfLRUZaKELge3bsPTQ7Jihq9thikv6vZCWNizPB_okBPX2ALJY

BIBLIOGRAFIA

- Ambrosini M., Campomori F., *La controversia dell'asilo: politiche di accoglienza e solidarietà contro i confini*, 2020
- Bazurli R., Campomori F., Casula M., *Shelter from the Storm: Virtuous Systems of Urban Asylum Governance Coping with Italy's Immigration Crackdown*, 2020
- Bazurli R., Campomori F., Marchetti C., *Dall'emergenza sanitaria alla sanatoria: la condizione degli immigrati nella pandemia*, in COVID-19 e la sfida della coesione in Italia: imparare dall'emergenza per politiche più eque e inclusive, 2020, Quaderni della coesione sociale Social Cohesion Papers
- Bosi L., Zamponi L., *Resistere alla crisi*, 2019, Bologna, Il Mulino
- Campomori F., *Criticità e contraddizioni delle politiche di ricezione dei richiedenti asilo in Italia*, 2018
- Campomori F., *La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, 2019, in Le Istituzioni del Federalismo, vol. 1
- Campomori F., Marchetti C., *Much ado about nothing: i paradossi della regolarizzazione dei migranti figlia della pandemia*, 2020
- Caponio T., *Policy Networks and Immigrants Associations in Italy: The Cases of Milan, Bologna and Naples*, 2005
- Carbone V., Gargiulo E., Russo M., *I confini dell'inclusione. La civic integration tra selezione e disciplinamento dei corpi migranti*, 2018, Roma, Derive Approdi
- Castelli Gattinara P., *Mobilizing against 'the invasion': Far right protest and the 'refugee crisis' in Italy*, 2017
- Castelli Gattinara P., *The 'refugee crisis' in Italy as a crisis of legitimacy*, 2017
- Fassin D., *Ragione umanitaria. Una storia morale del presente*, 2018, Roma, Derive Approdi
- In Migrazione, *La nuova (mala) accoglienza. Radiografia del nuovo schema per gli appalti dei centri di accoglienza straordinaria per i richiedenti asilo*, In Migrazione Società Cooperativa Sociale, 2018, Roma
- Mellino M., *Governare la crisi dei rifugiati. L'emergere in Europa di una nuova economia politica morale di gestione delle migrazioni*, in Carbone, Gargiulo, & Russo, I confini dell'inclusione. La civic integration tra selezione e disciplinamento dei corpi migranti, 2018, Roma, Derive Approdi.
- Mudu P., *Ogni Sfratto Sarà Una Barricata: Squatting for Housing and Social Conflict in Rome*, in *The squatters' movement in Europe*, 2014
- Però D., *Left-wing politics, civil society and immigration in Italy: The case of Bologna*, 2005
- Rossi M., *Asilo, accoglienza e cittadinanza: strumenti, attori, caratteri e obiettivi*, in M. Omizzolo, *L'Asilo come diritto: richiedenti, strutture e operatori, ricerche e riflessioni*, 2018, Roma, Aracne Editrice
- Saggiomo V., *The Way Forward Is The Civil Society*, 2019
- SERVIZIO CENTRALE SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, con il Ministero dell'Interno e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, agosto 2018
- Villa M., *Le città globali e la sfida dell'integrazione*, 2018, ISPI
- Zamponi L., Castelli Gattinara P., *Uneven Ground: The Asymmetric Competition between Anti-refugee and Solidarity Movements in Italy*, 2020

SITOGRAFIA

- Altalex, *Richiedenti asilo: l'esclusione dall'iscrizione anagrafica è incostituzionale*, 7 agosto 2020, <https://www.altalex.com/documents/news/2020/08/07/richiedenti-asilo-esclusione-da-iscrizione-anagrafica-incostituzionale#>
- Amnesty International, *Rapporto Hotspot Italia. Come le politiche dell'Unione Europea portano a violazioni dei diritti dei rifugiati e migranti*, 2016, <https://www.amnesty.it/rapporto-hotspot-italia>
- Arca di Noè Società Cooperativa Sociale, *#ReStopCovid19, la nuova campagna video per persone straniere*, 2020, <https://www.arcacoop.com/re-stopcovid19-nuova-campagna-multilingue/>
- ASGI, *Negli hotspots gravi violazioni dei diritti dei migranti*, 2015, <https://www.asgi.it/notizie/oxfam-asgi-a-buon-diritto-hotspots-gravi-violazioni-diritti-migranti/>
- ASGI, *Scheda pratica sul decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142*, 2015, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/Scheda-recepimento-direttive-asilo-Bonetti-Morandi-Schiavone.1.10.2015.pdf>
- ASGI, *Il D.L. 13/2017: Le principali ragioni di illegittimità*, 2017, <https://www.asgi.it/documenti-asgi/d-l-132017-principali-ragioni-illegittimita/>
- ASGI, *Il Decreto legge sull'immigrazione restringe i diritti e le libertà delle persone*, 2018, <https://www.asgi.it/documenti-asgi/salvini-decreto-immigrazione/>
- ASGI, *Il D.L. n. 53/2019, convertito, con modificazioni, nella L. n. 77 /2019*, 2019, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/09/2019_Commento-decreto-sicurezza-bis_13_9_.pdf
- Avvocato di Strada Onlus, *Dove andare per...*, 2020, <https://www.avvocatodistrada.it/wp-content/uploads/2020/04/dove-andare-per-COVID.pdf>
- Bologna Cares, *Progetto SPRAR, il "modello Bologna" fa scuola*, 2018, <https://www.bolognacares.it/progetto-sprar-il-modello-bologna-fa-scuola/>
- Camera dei Deputati, *Emergenza COVID-19: le misure in materia di immigrazione*, 2020, https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1215466.pdf?_1588825553154
- Caritas Italiana, *Al via progetto "Rifugiato a casa mia"*, 2015, https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=6146
- CGIL, *Accoglienza: Cgil-Cls Bologna, solidarietà e welfare per tutti*, 2019, https://www.collettiva.it/rassegna/2019/11/04/news/accoglienza_cgil-cls_bologna_solidarieta_e_welfare_per_tutti-472138/
- Città Metropolitana di Bologna, *Materiali per gli studenti*, 2020, https://www.cittametropolitana.bo.it/immigrazione/Lingua_italiana/Materiali_per_gli_studenti
- Coalizione Civica per Bologna, *Bologna città aperta e accogliente: solidarietà a Mediterraneo*, 2019, <https://www.coalizionecivica.it/bologna-citta-aperta-e-accogliente-solidarieta-a-mediterranea/>
- Colombo F., *Il Sistema di accoglienza dei migranti in Italia, spiegato per bene*, 2018, <https://www.lenius.it/sistema-di-accoglienza-dei-migranti-in-italia/>
- Commissione Europea, *Report on the Implementation of the hotspots in Italy*, 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1485253902600&uri=CELEX:52015DC0679>
- Decreto Legge 18 agosto 2015, n. 142, in materia di "Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale", Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>

- Conferenza unificata 10 luglio 2014, Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie, e minori stranieri non accompagnati, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/sub-allegato_n._25_-_intesa_conferenza_stato_regioni_del_10_luglio_2014.pdf
- Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, 10 dicembre 1982, <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20040579/200905310000/0.747.305.15.pdf>
- Convenzione di Ginevra del 1951, Convenzione sullo statuto dei rifugiati 28 luglio 1951, https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf
- Cronache di ordinario razzismo, *Comune di Bologna: un ordine del giorno per la regolarizzazione dei migranti*, 2020, <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/comune-di-bologna-un-ordine-del-giorno-per-la-regolarizzazione-dei-migranti/>
- Decreto Legge 4 ottobre 2018, n. 113, *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la clandestinità dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/10/04/18G00140/sg>
- Decreto Legge 19 maggio 2020, n.34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/19/20G00052/sg>
- Decreto Legge 21 ottobre 2020, n. 130, *Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/21/20G00154/sg>
- Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016 <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/#>
- European Commission, A European Agenda on Migration, 2015, https://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf
- European Commission, Country responsible for asylum application, 2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en
- Fondazione ISMU, *Elementi per chiarire i dubbi sui numeri degli immigrati irregolari*, 2019 <https://www.ismu.org/chiarimenti-numero-immigrati-irregolari/>
- Il Fatto Quotidiano, *Ventimiglia, vietato dare cibo e acqua ai migranti. Solo la mobilitazione costringe il sindaco Pd a revocare l'ordinanza*, 2017, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/04/23/ventimiglia-vietato-dare-cibo-e-acqua-ai-migranti-solo-la-mobilitazione-costringe-il-sindaco-pd-a-revocare-lordinanza/3538898/>
- Il Post, *La riforma europea dell'immigrazione è fallita, e non è una buona notizia*, 2018, <https://www.ilpost.it/2018/06/07/fallimento-riforma-dubliino/>
- Il Post, *Perché il Regolamento di Dublino è un problema*, 2020, <https://www.ilpost.it/2020/09/17/regolamento->

[dublino-abolizione/](#)

- Internazionale, *Tutto quello che c'è da sapere sul decreto sicurezza bis*, 2019, <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2019/07/24/decreto-sicurezza-bis>
- Internazionale, *Le reti solidali riempiono il vuoto lasciato dallo stato in Italia*, 2020, https://www.internazionale.it/reportage/sarah-gainsforth/2021/03/29/reti-solidali-bologna-vuoto-stato?fbclid=IwAR3mMXVawDfLRUZaKELge3bsPTQ7Jihq9thikv6vZCWNizPB_okBPX2ALJY
- Iperbole Rete Civica Bologna, *Flussi migratori a Bologna negli ultimi cinque anni*, 2017, <http://www.comune.bo.it/news/flussi-migratori-bologna-negli-ultimi-cinque-anni>
- Iperbole Rete Civica Bologna, <http://informa.comune.bologna.it/iperbole/sportellosociale/servizi/2072/>
- La Repubblica, *Decreto Salvini, ufficiale il ricorso della Regione Emilia-Romagna alla Consulta*, 2019, https://parma.repubblica.it/cronaca/2019/01/08/news/decreto_salvini_ufficiale_il_ricorso_della_regione_emilia-romagna_alla_consulta-216071114/
- Legge Martelli 28 febbraio 1990, n. 39, *Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/02/28/090G0075/sg>
- [Lenius](#),
- Lo Spiegone, *Che cosa si intende per "Hotspot Approach"?*, 2018, <https://lospiegone.com/2018/02/24/che-cosa-si-intende-per-hotspot-approach/>
- Lo Spiegone, *La gestione dei migranti nell'UE: Dublino III*, 2019, <https://lospiegone.com/2019/01/19/la-gestione-dei-migranti-nellue-dublino-iii/>
- Melting Pot, *Bologna, la prefettura anticipa la chiusura dell'hub di via Mattei senza rispettare i diritti dei richiedenti asilo e dei lavoratori dell'accoglienza*, 2019, <https://www.meltingpot.org/Bologna-La-prefettura-anticipa-la-chiusura-dell-hub-di-via.html#.YGYyuugzbIV>
- Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana, 2017, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>
- Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica Tunisina sulla cooperazione allo sviluppo per il periodo 2017-2020, https://tunisi.aics.gov.it/wpcontent/uploads/2018/07/Memorandum_Italia-Tunisia_2017-2020.pdf
- Ministero dell'Interno, *Codice di condotta per le Ong impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare*, 2017, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice_condotta_ong.pdf
- Ministero dell'Interno, *Schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativo alla gestione e al funzionamento dei centri di prima accoglienza*, Ministero dell'Interno, 2018, Roma, in www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/schema-capitolato-gara-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativo-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-prima-accoglienza
- Movimento 5Stelle, *Contratto per il Governo del Cambiamento*, 2018, http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf
- Open, *Decreto Sicurezza bis, cosa prevede e come è cambiato*, 2019, <https://www.open.online/2019/08/05/decreto-sicurezza-bis-cosa-prevede-e-come-e-cambiato/>

- Palazzotto E., *Il sistema hotspot e la negazione dello stato di diritto in Europa. Relazione di minoranza sull'approccio Hotspot nell'ambito del sistema di identificazione ed accoglienza*, 2016, in Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti e sulle pubbliche risorse impegnate, www.camera.it/leg17/491?idLegislatura=17&categoria=022bis&tipologiaDoc=documento&numero=008bis&doc=intero
- Radio Città del Capo, “*L’Italia che resiste*”, anche a Bologna una catena umana per dire sì all’accoglienza, 2019, <https://www.radiocittadelcapo.it/archives/litalia-che-resiste-anche-a-bologna-una-catena-umana-per-dire-si-allaccoglienza-199211/>
- Redattore Sociale, *Migranti ecco come il nuovo Decreto Immigrazione modifica i dl Salvini*, 2020, https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/migranti_ecco_come_il_nuovo_decreto_immigrazione_modifica_i_dl_salvini
- Regione Emilia-Romagna, Banca dati delle associazioni, www.servizi.regione.emilia-romagna.it/
- Regione Emilia Romagna, COVID-19, cosa c’è da sapere, in diverse lingue, 2020, <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/intercultura-magazine/notizie/covid-19-cosa-ce-da-sapere-in-diverse-lingue>
- Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio, Istituzione di un codice comunitario dei visti, 2009, Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, https://www.esteri.it/mae/normative/normativa_consolare/visti/codice_visti.pdf
- Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF>
- Siproimi, *L’impegno dei progetti SPRAR/SIPROIMI per il contenimento del contagio del nuovo coronavirus COVID-19*, 2020, <https://www.sprar.it/eventi-e-notizie/limpegno-dei-progetti-sprar-siproimi-per-il-contenimento-del-contagio-del-nuovo-coronavirus-covid-19>
- Versione consolidata del trattato sull’Unione europea e del trattato sul funzionamento dell’Unione europea 2012/C 326/01, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- Vita, *Anche Bologna sospende il decreto Salvini*, 2018, <http://www.vita.it/it/article/2018/10/30/anche-bologna-sospende-il-decreto-salvini/149571/>
- Welforum.it, *I costi dell’approccio Salvini: richiedenti e lavoratori dell’accoglienza a rischio*, 2019, <https://welforum.it/i-costi-dellapproccio-salvini-richiedenti-e-lavoratori-dellaccoglienza-a-rischio/>
- Welforum.it, *Il nuovo decreto-legge in materia di immigrazione*, 2020, <https://welforum.it/il-nuovo-decreto-legge-in-materia-di-immigrazione-e-una-riforma-dellaccoglienza-ancora-lontana/>
- Welforum.it, *La controversia dell’asilo*, 2020, <https://welforum.it/la-controversia-dellasil/>

APPENDICE

QUESTIONARIO INTERVISTE

- a) Quali iniziative e pratiche hanno intrapreso gli attori della società civile – e la vostra organizzazione in particolare – in risposta ai cambiamenti delle politiche di asilo degli ultimi anni? Hanno tentato di mitigarne o addirittura opporne gli effetti?
- b) In che modo la “crisi dei rifugiati” ha cambiato il volto della società civile nel corso dell’ultimo quinquennio? In particolare, si sono instaurate nuove relazioni fra le organizzazioni più strutturate del terzo settore e le iniziative di solidarietà più informali e spontanee, laddove ci siano state?
- c) Come si sono evolute le relazioni fra società civile e istituzioni locali a partire dalla “crisi dei rifugiati”, pensando in particolare alla traiettoria della vostra organizzazione?
- d) Quali esiti hanno prodotto le mobilitazioni della società civile in termini di politiche pubbliche locali e nazionali (es: cambio dell’agenda politica, adozione di certi provvedimenti, a favore o contro i migranti)?
- e) C’è stato un ruolo attivo degli stessi migranti in queste pratiche, iniziative e mobilitazioni? Se sì, come? Per esempio attraverso attività associative, azioni di protesta, ecc.?
- f) Secondo la sua valutazione, come sta cambiando l’accoglienza sul territorio in seguito all’approvazione del Decreto Lamorgese? Come si sta attivando il Comune di Bologna per far fronte a questi cambiamenti?
- g) Alla luce delle nuove disposizioni del governo, e al di là della breve parentesi della “sanatoria”, esistono iniziative nel territorio per supportare coloro che erano stati privati della protezione umanitaria o di altri migranti in stato irregolare?
- h) Il Comune di Bologna ha tentato d’interferire, eludere o contrastare la stretta sulle politiche di asilo degli ultimi anni, o il più recente allentamento del Decreto Lamorgese, specialmente per far fronte alla questione dei migranti irregolari? Ad esempio, sono state sfruttate le “zone grigie” dei provvedimenti per stringerne o allargarne le maglie? Si è fatto ricorso a tribunali o altri enti terzi? O magari si è cercato di mobilitare l’opinione pubblica?
- i) Quali iniziative ha intrapreso la società civile, in particolare il terzo settore, il volontariato e i gruppi di attivisti più informali, per far fronte alla condizione dei migranti irregolari?
- j) Alla luce degli anni ormai trascorsi dalla fase più acuta della cosiddetta “crisi dei rifugiati”, come valuta gli esiti delle politiche di asilo nel Comune di Bologna nel medio-lungo termine? In particolare, a distanza di tempo dalla fine dei percorsi di accoglienza, quali sono le condizioni dei beneficiari in termini d’integrazione occupazionale, abitativa, e sociale?
- k) Esistono strumenti di monitoraggio sulla fase post-accoglienza che permettano di valutare la tenuta dei percorsi individuali d’integrazione?
- l) Quanto conta il sistema di welfare locale in questi percorsi di “post-accoglienza”? Quanto conta, invece, l’attivismo della società civile, in particolare del terzo settore, del volontariato e dei gruppi più informali? Quanto conta, infine, la struttura del mercato del lavoro, la possibilità di trovare un’abitazione, e il contesto urbano/rurale più in generale?

- m) Qual è stato l'impatto della pandemia sull'economia, i livelli di povertà e i servizi di welfare nel territorio? Quali scenari futuri si possono intravedere?
- n) Qual è stato l'impatto della pandemia sulle politiche di asilo nel Comune di Bologna? Ad esempio, si è spesso parlato di come i modelli di gestione basati sulla piccola accoglienza diffusa si siano rivelati più sicuri ed efficaci rispetto a quelli basati sui grandi centri.
- o) Quali iniziative e pratiche hanno intrapreso gli attori della società civile in risposta alla pandemia nell'ambito dell'immigrazione?
- p) Come è stato influenzato il dibattito pubblico locale sull'immigrazione e l'asilo in conseguenza della pandemia? Hanno prevalso le prese di posizione ostili o quelle solidali?