

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2018

ISSN 2465-2059

**Creazione di valore attraverso l'accoglienza di
richiedenti asilo e rifugiati in Italia:
alcune esperienze in aree interne**

Giulia Galera

Daniela Luisi

Leila Giannetto

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2018

IL GOVERNO DEBOLE DELLE ECONOMIE URBANE

ottobre 2018

Giulia Galera

Euricse
giulia.galera@euricse.eu

Daniela Luisi

Comitato Tecnico Aree Interne
luisi.dnl@gmail.com

Leila Giannetto

Euricse e Fieri
leila.giannetto@gmail.com

Abstract

Dopo una breve analisi critica del sistema di accoglienza in Italia, l'articolo si sofferma su tre casi studio collocati in aree interne: il Cadore (Veneto), la Valle Camonica (Lombardia) e due comuni dell'area Antola-Tigullio: Fontanigorda e Rovegno (Liguria). Si tratta, in tutti e tre i casi selezionati, di aree interne dove l'accoglienza di richiedenti asilo ha consentito di rigenerare –sebbene in misura diversa a secondo del caso– la comunità locale e il territorio. Dall'analisi realizzata emerge come a fare la differenza nella qualità dell'accoglienza contribuisca in maniera sostanziale la capacità di sostenere processi di inclusione sociale coinvolgendo la comunità ospitante. In sintesi, più l'esperienza di accoglienza è in grado di far proprie anche le istanze di portatori di interesse diversi dai richiedenti protezione e rifugiati, tra cui altri soggetti deboli e la comunità in senso lato, più è verosimile che si riesca a co-disegnare un percorso di accoglienza che sia in grado di valorizzare le competenze dei beneficiari e cogliere le opportunità di rigenerazione e rilancio economico per l'intero territorio.

Following a brief critical analysis of the Italian reception system, this article focuses on three case studies of rural/mountain areas located in three distinct Italian regions: Cadore (Veneto); Camonica Valley (Lombardia) and two municipalities of the area Antola-Tigullio: Fontanigorda and Rovegno (Liguria). The rationale for selecting these three case studies is that they are all marginal areas where the reception of asylum seekers has enabled

to regenerate –albeit to different extents– the hosting community and territory. Based on our analysis, what makes the difference in the quality of the reception provided is the capacity to generate social inclusion process by engaging the local community. The more the reception initiative succeeds in taking charge also of issues of stakeholders other than asylum seekers and refugees, such as fragile persons and the entire community, the more likely it is to co-design welcome pathways that are able to valorize the skills of recipients and capture the opportunities for regenerating and revitalizing the local economy alike.

Parole chiave/ Keywords

Migrazioni, Accoglienza, Aree interne, Economia generativa, Inclusione / *Migrations, Hosting, Inland areas, Generative economy, Inclusion*

Analisi critica del Sistema Sprar e Cas

In Italia l'accoglienza dei richiedenti asilo è riconducibile a due principali modelli, caratterizzati da genesi e principi ispiratori distinti: il circuito Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) e il sistema dei Cas (Centri di accoglienza straordinaria).

Lo Sprar promuove un'«accoglienza integrata»¹ che mette in rete il sistema nazionale di accoglienza con gli enti territoriali che volontariamente decidono di aderire, coinvolgendo come enti gestori le organizzazioni del terzo settore presenti sul territorio. Sebbene la più longeva e strutturata, l'accoglienza Sprar non è la più diffusa: copre, infatti, meno del 15% dei posti totali dell'accoglienza in Italia.

Coprendo l'80% circa dei posti, i Cas sono i centri di accoglienza più diffusi. Istituiti in base a convezioni in seguito a gare competitive bandite dalle prefetture, sono cresciuti esponenzialmente negli anni 2015-2017. Al fine di ridurre i casi di mala gestione, il capitolato del 2017 siglato dal ministro Minniti² ha cercato di definire un

1 Per accoglienza integrata s'intende il superamento della sola «distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure d'informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali d'inserimento socio-economico». Sito web Sprar. Accessibile alla pagina: <https://www.sprar.it/la-storia>

2 <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/bandi-gara/fornitura-beni-e-servizi-relativi-alle-strutture-dei-centri-accoglienza>

minimo comune denominatore per tutti i nuovi Cas, richiedendo oltre alla fornitura di servizi di base anche l'erogazione di servizi sanitari, psicologici e di mediazione culturale; ciò ha tuttavia reso estremamente difficile per i piccoli enti gestori virtuosi continuare la loro opera di supporto all'integrazione dei richiedenti asilo nella comunità di accoglienza.

Tra i Cas gestori si annoverano sia molte organizzazioni che offrono servizi di pessima qualità, sia numerose esperienze virtuose, contraddistinte da una forte inclinazione all'innovazione e all'imprenditorialità. Tra queste, vi sono numerose organizzazioni di terzo settore propense a offrire un ventaglio di servizi superiore a quanto previsto dalle convenzioni prefettizie [Galera e Giannetto 2017].

Nonostante i risultati positivi ottenuti grazie all'attività di rete territoriale, il sistema Sprar appare ingessato da una serie di rigidità burocratiche che talvolta rischiano di soffocare l'innovazione sociale e territoriale, inducendo gli enti gestori ad operare come semplici implementatori di politiche pubbliche. Non sempre vengono valorizzate adeguatamente le competenze formali e informali dei beneficiari e non è inusuale la predisposizione di attività formative di scarsa utilità. Infine, lo stesso Sprar si è rivelato negli ultimi anni non esente dal rischio di mala gestione, rivelando connivenze di stampo mafioso tra comuni ed enti gestori, nonostante gli alti livelli di controllo e rendicontazione di questi progetti³.

Di qui la necessità di analizzare alcune buone pratiche, riconducibili ai diversi sistemi di finanziamento: il caso del Cadore; il caso della Valle Camonica e il caso dei comuni di Fontanigorda e Rovergo.

Casi Studio

a) Il Cadore

Contesto di sviluppo

Le iniziative di accoglienza in Cadore, territorio storico italiano situato nell'alta provincia di Belluno, vedono come protagonista una cooperativa sociale di inserimento lavorativo: la cooperativa sociale Cadore.

³ <http://www.linkiesta.it/article/2017/05/15/crotone-il-business-della-ndrangheta-sulla-pelle-dei-migranti/34171/>

La Cadore viene costituita nel 2008 su sollecitazione del sindaco di Valle di Cadore e della comunità montana. La sua nascita è legata a due fenomeni distinti: da un lato il rischio che una cooperativa di consumo del territorio, costituita a fine Ottocento, venisse liquidata e il suo patrimonio sottratto alla popolazione locale; dall'altro la delocalizzazione del settore dell'occhiale che ha avuto gravi conseguenze per l'economia locale e l'occupazione. La strategia del territorio, in risposta alle due sfide, è stata quella di creare una nuova cooperativa sociale di tipo B volta a creare opportunità di lavoro per persone svantaggiate e deboli e promuovere strategie di sviluppo territoriale. I settori di intervento della cooperativa sono cruciali per lo sviluppo del territorio e per il rafforzamento dei legami fiduciari tra i suoi abitanti. Tra questi rientrano la manutenzione ambientale contro il dissesto idrogeologico, il turismo di comunità, la gestione di servizi alla comunità che non sarebbero diversamente disponibili e l'accoglienza di richiedenti asilo.

La governance dell'accoglienza

Nel settore dell'accoglienza la Cadore opera in stretta sinergia con la prefettura di Belluno e con numerosi comuni cadorini, alcuni dei quali sono soci della cooperativa. La base sociale della cooperativa è eterogenea, essendo composta non solo da persone fisiche ed enti locali, ma anche da altre cooperative e un'associazione. Tra i soci rientrano anche persone svantaggiate che hanno la possibilità di partecipare attivamente ai processi decisionali facendo sentire il proprio punto di vista e acquisendo nuove competenze.

Modello operativo di accoglienza

L'accoglienza di richiedenti asilo inizia nel 2011. Fin dall'inizio, l'azione di mediazione della cooperativa, con il supporto delle amministrazioni locali, ha consentito di accompagnare la popolazione locale nel percorso di accoglienza, affinché l'arrivo di richiedenti asilo non venisse percepito come un elemento esogeno. Da un punto di vista strategico, la cooperativa ha scelto di accogliere un numero limitato di richiedenti asilo e ha optato per un modello abitativo diffuso sul territorio. Pur essendo dispersiva e problematica, l'accoglienza in piccoli gruppi ha favorito l'interazione con la comunità. In aggiunta ai servizi previsti dalla convenzione prefettizia, la Cadore ha sperimentato fin dall'inizio i servizi di orientamento al lavoro e ha promosso corsi linguistici e professionalizzanti aggiuntivi, dimostrando la volontà di andare ben oltre gli obblighi contrattuali previsti dai bandi prefettizi.

Impatto sullo sviluppo del territorio

La messa a disposizione di spazi aggregativi e la promozione di iniziative volte a creare una cultura dell'accoglienza hanno contribuito a cambiare la percezione della popolazione locale nei confronti dei richiedenti asilo e hanno innescato numerose collaborazioni spontanee con gli abitanti del territorio, molte delle quali si sono tramutate in rapporti di lavoro. Attualmente, su 31 persone ospitate, 8 lavorano a vario titolo e 12 beneficiari, già usciti dal circuito dell'accoglienza, hanno deciso di mettere radici in Cadore, in quanto dotati di un regolare contratto di lavoro.

Interessante è altresì l'attenzione posta dalla cooperativa alla rigenerazione del territorio, al recupero di terreni precedentemente abbandonati e al miglioramento dell'attrazione turistica dell'area, mettendo a frutto i saperi e le conoscenze, individuali e collettive, presenti nel territorio.

b) La Val Camonica*Contesto di sviluppo*

La Val Camonica è un territorio contraddistinto da una storia recente di forte riconoscimento identitario della popolazione locale, che ha vissuto sulla propria pelle gli effetti dell'industrializzazione e del graduale abbandono di molte attività agricole e pastorizie.

Grazie al sostegno di alcuni sindaci e di numerose associazioni locali, negli ultimi dieci anni si è assistito a un cambio di rotta a favore di una gestione delle risorse locali più solidale e sostenibile. Ciò si è tradotto nel recupero di colture tradizionali e in un impegno diretto nella gestione di un numero significativo di richiedenti asilo, inviati in valle a seguito della "emergenza nord-Africa". A creare le premesse per la sperimentazione di un sistema di accoglienza alternativo è l'ospitalità fallimentare di 116 richiedenti asilo da parte di una struttura alberghiera a Montecampione nel 2011. L'isolamento, la mancata designazione da parte della regione Lombardia di un ente affidatario e la mala gestione dell'accoglienza creano le premesse per la sperimentazione di un sistema di micro-accoglienza diffusa, che vede coinvolti gli enti locali e un gruppo di operatori e volontari appartenenti al gruppo K-Pax [Erba, Pennacchio e Turelli 2015].

La governance dell'accoglienza

Operando sia all'interno del circuito Cas che Sprar, K-Pax interagisce stabilmente sia con la prefettura di Brescia, sia con la comunità montana della Val Camonica, che è l'ente locale aderente al sistema Sprar insieme al capofila comune di Breno e ai comuni della comunità montana aderenti allo Sprar. Il coinvolgimento attivo nel processo di accoglienza di altri portatori di interesse è garantito dalla dimensione fortemente inclusiva della cooperativa, che fa assegnamento sulle forti relazioni fiduciarie dei propri fondatori con gli abitanti locali. La base sociale di K-Pax ricomprende non solo i soci lavoratori, che rappresentano la principale categoria di soci della cooperativa, ma anche un numero consistente di volontari.

Modello operativo di accoglienza

Il sistema operativo proposto da K-Pax propone un'integrazione graduale al di fuori di un sistema emergenziale ed è basato su una forma dell'abitare propensa a facilitare l'interazione con la comunità ospitante. La cooperativa attualmente ospita 101 persone solo in Val Camonica e fa assegnamento su un mix di risorse: finanziamenti pubblici grazie ai contratti stipulati in qualità di Cas e in quanto produttrice di servizi di accoglienza all'interno del circuito Sprar ed entrate di mercato private. A questi si aggiungono contributi pubblici, donazioni e il lavoro volontario apportato da quanti decidono di mettere a disposizione della cooperativa competenze e tempo gratuitamente.

Impatto sullo sviluppo del territorio

Nel corso degli anni, da produttore di servizi di accoglienza K-Pax si è trasformata in una cooperativa dedita anche all'inserimento lavorativo a favore dei propri beneficiari più vulnerabili (tecnicamente, è passata dall'essere una Cooperativa sociale di tipo A a cooperativa mista – A+B).

Nel 2013 K-Pax ha rilevato la gestione dell'Hotel Giardino, l'unico albergo in funzione a Breno che si trovava in stato di decadenza. La sua riqualificazione ha consentito di garantire un'occupazione stabile a quattro rifugiati e beneficiari di protezione internazionale precedentemente accolti dalla cooperativa, di cui due appartenenti alla categoria di estrema vulnerabilità psicologica o psichiatrica. Grazie all'aumento di presenze turistiche e ad un'attività di costante promozione dell'artigianato locale e del patrimonio culturale locale, l'impatto dell'hotel sull'economia di tutto il territorio camuno è significativo.

Un secondo ambito importante di attività economica è quello della raccolta e rivendita a peso di vestiti e scarpe di seconda mano attraverso la gestione di 68 cassonetti. Gli indumenti e le scarpe sono venduti a un'impresa specializzata, mentre una piccola selezione di vestiti è donata e conferita a un punto vendita al dettaglio, la *Soffitta del re*, gestito dall'associazione partner Resilienza. Le attività di impronta commerciale sono state attivate grazie all'oculata gestione di risorse provenienti dalla gestione dei centri Cas nella stagione 2011-2012. Le regole che sovrintendono la gestione Sprar, infatti, non avrebbero consentito di riallocare gli utili accumulati per iniziare attività economiche.

Grazie alle entrate derivanti dalla gestione dell'hotel e della raccolta e rivendita di vestiti e scarpe, K-Pax genera annualmente un utile significativo, che è redistribuito a favore della comunità per il tramite dell'Azienda territoriale per i Servizi alla persona: l'utile finanzia borse lavoro e la locazione di appartamenti a favore di donne in difficoltà residenti sul territorio camuno.

Le attività economiche e l'attenzione all'inclusione socio-economica, hanno facilitato l'integrazione lavorativa di un numero crescente di ospiti, che hanno deciso di stabilirsi in Val Camonica, attivando in alcuni casi le pratiche per avviare il ricongiungimento dei propri familiari.

c) I comuni di Fontanigorda e Rovegno (Liguria)

Contesto di sviluppo

I comuni di Fontanigorda e di Rovegno sono due dei 14 comuni dell'area progetto Antola-Tigullio della strategia nazionale per le aree interne [Barca, Casavola e Lucatelli 2014]⁴. L'area ha una complessa morfologia, dovuta sia alla forte escursione in termini di altitudine sia alla doppia gravitazione delle valli, che hanno come centri di riferimento Genova e Chiavari. Oltre alla perdita di popolazione, anche in quest'area si riscontrano le principali problematiche che interessano la gran parte delle aree interne del paese: invecchiamento della popolazione (la popolazione anziana oltre i 65 anni è il 30 per cento della popolazione), elevata incidenza di anziani (l'indice di vecchiaia è di 289,3 anziani ogni 100 bambini, valore al di sopra di quello nazionale e

⁴ http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Cosa_sono/index.html.

regionale), indebolimento del tessuto produttivo e delle economie locali⁵. L'agricoltura locale sopravvive, per lo più, grazie alla presenza di aziende familiari dedite all'autoproduzione e destinate, in assenza di interventi, ad una lenta estinzione.

La strategia di sviluppo dell'area è stata definita attraverso un ampio percorso di co-progettazione promosso dalla Strategia nazionale aree interne (Snai) che, oltre al miglioramento dei servizi di cittadinanza (scuola, salute, mobilità) mira a valorizzare la biodiversità ambientale degli habitat di acqua dolce. Si tratta di una strategia volta a rinsaldare i legami tra l'area e i centri urbani, attraverso l'attivazione di competenze presenti nell'università degli studi di Genova e presso l'Acquario di Genova. Questo avviene anche grazie all'avvio di un progetto Sprar nei comuni di Fontanigorda e di Rovegno, nato a distanza di circa un anno e mezzo dalla chiusura del percorso progettuale della Snai.

La Strategia, che ha visto impegnati i comuni di Fontanigorda e Rovegno nella definizione di un progetto di area, ha creato le premesse per una gestione alternativa dell'accoglienza a fronte di un aumento incontrollato di Cas gestiti da privati nel territorio circostante.

La governance dell'accoglienza

Il progetto di accoglienza è promosso dai comuni di Fontanigorda e Rovegno. Responsabile del progetto Sprar⁶ è il sindaco di Fontanigorda che, come capofila, ha stipulato una convenzione con una Rti formata da due enti gestori. La fondazione Ceis e la cooperativa Dono, sono i soggetti che gestiscono e realizzano le attività del progetto Sprar nei due comuni. Il progetto, della durata di tre anni, è iniziato formalmente il 1° gennaio 2018 e si concluderà il 31 dicembre 2020.

L'accompagnamento e il coinvolgimento delle comunità è stato promosso direttamente dai due sindaci prima dell'avvio del progetto Sprar, convocando alcune assemblee aperte a tutti i cittadini. L'esperienza della Strategia nazionale per le aree interne ha plasmato la progettualità e ha indirizzato, grazie ad una serie di incontri effettuati da Anci Liguria e Prefettura di Genova, il "gemellaggio" tra i due comuni per garantire un'accoglienza inclusiva e un'alta qualità dei servizi erogati.

⁵ La quota è superiore alla media nazionale (21,7%) e anche alla media ligure (28,0%). Anche l'indice di invecchiamento è più alto del valore medio nazionale (157,7), che di quello regionale (242,7), che è peraltro il più elevato, con netto distacco, tra tutte le regioni italiane. Cfr. Strategia Area Antola-Tigullio http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI AREA/Strategie_di_area/Liguria/Strategia_Antola_Tigullio_Luglio_2016.pdf.

⁶ Responsabile della rendicontazione e della gestione della banca dati sulle persone accolte.

Modello operativo di accoglienza

I due comuni hanno messo a disposizione due unità abitative. Il progetto prevede il coinvolgimento della rete istituzionale del territorio (scuola, servizi sociali e sanitari), ma anche di associazioni, volontariato e di soggetti imprenditoriali locali.

Oltre ai corsi d'italiano e di sostegno per la preparazione agli esami di scuola media, i migranti seguono anche percorsi di formazione tecnico-pratica, promossi da alcuni giovani che hanno scelto di tornare a vivere in quest'area. Degno di nota è un progetto di recupero di vasche per l'acquacoltura, inserito nella Strategia di area Snai. I beneficiari sono stati inoltre coinvolti nella manutenzione e ripristino della sentieristica e sono state avviate borse lavoro in un'azienda locale di mele autoctone e in un'azienda agricola di bovini a conduzione familiare.

Impatto sullo sviluppo del territorio

Nonostante l'esperienza di accoglienza sia nata a gennaio 2018 è già possibile rilevarne l'impatto positivo da un punto di vista sociale (aggregazione tra ragazzi dell'area e ospiti), lavorativo (attivazione di percorsi di formazione specifici nella manutenzione e taglio del bosco), e politico (riconoscimento della fragilità dell'area e prima ricucitura sociale ed economica tra area urbana e area interna).

Elementi che accomunano le buone pratiche

Dall'analisi delle esperienze presentate emerge come a fare la differenza nella qualità dell'accoglienza contribuisca in maniera sostanziale quanto il modello di gestione sia dedito o meno a promuovere l'inclusione sociale e a coinvolgere la comunità ospitante.

Tra le caratteristiche che forniscono importanti indicatori dell'inclinazione pro-inclusione sociale e lavorativa vi sono la maggior o minor apertura della *governance*, la tipologia di attività realizzate, le categorie di beneficiari serviti e il legame più o meno stretto con il territorio. Più la gestione è *inclusiva* ovvero in grado di far proprie le istanze di portatori di interesse diversi dai richiedenti protezione e rifugiati, tra cui altri soggetti deboli e la comunità in senso lato, più è verosimile che si possa disegnare un percorso di accoglienza in grado di cogliere le opportunità di rigenerazione e rilancio economico per l'intero territorio. Di conseguenza, anche l'oggetto sociale e le categorie di beneficiari potranno essere più o meno ampie (non

solo servizi di accoglienza a favore di richiedenti asilo e rifugiati) e le attività di accoglienza “contaminarsi” con altre politiche. A questo proposito, l’esperienza dei neonati progetti Sprar di Fontanigorda e Rovigno suggerisce una serie di potenzialità inespresse che possono innescarsi dall’incontro tra politiche diverse: accoglienza, welfare, lavoro e sviluppo territoriale.

Un altro aspetto chiave è il radicamento territoriale dell’ente gestore. Più l’organizzazione è legata al territorio, più sarà in grado di creare connessioni con gli attori locali e valorizzare le risorse tangibili e intangibili presenti, inclusi gli spazi inutilizzati, i campi incolti, gli edifici in disuso, le professioni abbandonate e i saperi e le tradizioni locali che rischiano di andare perdute [Luisi e Nori 2017].

BIBLIOGRAFIA

- Agenzia per la Coesione territoriale
2016 *Strategia Area Antola-Tigullio*. [online]
http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Strategie_di_area/Liguria/Strategia_Antola_Tigullio_Luglio_2016.pdf.
- 2018 *Cosa sono le Aree interne*. [online]
http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Cosa_sono/index.html [Ultimo accesso 26 giugno 2018]
- Baratta, L.
2018 *Crotone, il business dell’ndrangheta sulla pelle dei migranti*. Linkiesta, 15 maggio. [online]
<http://www.linkiesta.it/it/article/2017/05/15/crotone-il-business-della-ndrangheta-sulla-pelle-dei-migranti/34171/> [Ultimo accesso 28 giugno 2018]
- Barca, F.; Casavola, P.; Lucatelli S.
2014 *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governante*, in «Materiali Uval», 3.
- Cittadinanzattiva, LasciateCIEntrare, Libera
2016 *InCastrati. Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo*.
- Erba, P.; Pennacchio, E.; Turelli, S.
2015 *La valle accogliente*. Bologna, EMI.

Galera, G. e Giannetto, L.

2017 *L'accoglienza in Italia. Quadro normativo, politiche nazionali e territoriali*, in A. Membretti, I. Kofler, P.P. Viazzo (a cura di), *Per forza o per scelta. L'immigrazione straniera nelle Alpi e negli Appennini*. Roma, Edizioni Aracne.

Luisi, D. e Nori M.

2017 *Gli immigranti nella Strategia Nazionale per le Aree Interne, dalle Alpi agli Appennini*, in A. Membretti, I. Kofler, P.P. Viazzo (a cura di), *Per forza o per scelta. L'immigrazione straniera nelle Alpi e negli Appennini*. Roma, Edizioni Aracne

Ministero dell'Interno - Dipartimento libertà civili e immigrazione

2018 *Fornitura di beni e servizi relativi ai centri di accoglienza*. [online] <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/bandi-gara/fornitura-beni-e-servizi-relativi-alle-strutture-dei-centri-accoglienza>

[Ultimo accesso 28 giugno 2018]