

L'umanità dei numeri: spunti e riflessioni per un'accoglienza qualificata

Antonio Trebeschi¹

Accogliere è possibile

“Meglio parlare di esperienze concrete, invece che teorizzazioni astratte sul dovere di accoglienza, e far emergere una realtà vivace, quotidiana, che rappresenta la migliore smentita della xenofobia, fondata sulla menzogna. La conoscenza della realtà deve poter essere il punto di appoggio per l'accoglienza e la democrazia locale. [...] Si tratta di plasmare una nuova responsabilità sulla base della convinzione che accogliere è possibile, persino più agevole che respingere: perché una società fondata sulla repressione è destinata a immiserire ed a regredire” (Marco Fenaroli *Im-*

migrati a Brescia: convivenza e corresponsabilità, il ruolo del Comune” in “Annuario CIRMiB 2015-Immigrazione e contesti locali”).

Rompere il silenzio sull'Africa

In queste settimane sta girando in rete un appello di padre Alex Zanotelli ai giornalisti italiani nel quale chiede di rompere il silenzio sull'Africa per aiutare gli italiani a capire i drammi che tanti popoli africani stanno vivendo. È inaccettabile – dice – che non si parli delle guerre, dei regimi dittatoriali, della crisi alimentare, dei cambiamenti climatici, della vendita italiana di armi... “Non conoscendo

1. Sindaco di Collebeato

tutto questo è chiaro che il popolo italiano non può capire perché così tanta gente stia fuggendo dalle loro terre rischiando la propria vita per arrivare da noi. Questo crea la paranoia dell'invasione, furbescamente alimentata anche da partiti xenofobi. Questo forza i governi europei a tentare di bloccare i migranti provenienti dal continente nero con l'Africa Compact, contratti fatti con i governi africani per bloccare i migranti. Ma i disperati della storia nessuno li fermerà”.

I disperati della storia

Nel 2013, per la prima volta dalla Seconda Guerra Mondiale, il numero di migranti forzati ha superato i 50 milioni; a fine 2016 erano 65,6 milioni, una persona ogni 113 nel mondo. Tra questi: 40,3 milioni di sfollati interni, cioè persone costrette ad abbandonare le proprie case ma che non hanno attraversato il confine del proprio Paese; 22,5 milioni di rifugiati (la metà dei quali sono minori) e 2,8 milioni di richiedenti asilo.

Secondo i dati dell'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) negli ultimi quindici anni oltre 30.000 persone sono morte cercando di attraversare il Mediterraneo: 3.771 nel 2015 (una ogni 269 che tentava l'attraversata), 5.022 nel 2016 (una ogni 88).

Gli sbarchi in Italia nel 2016 sono stati oltre 181.000, superiori ai 154.000 del 2015 e anche ai 170.000 del 2014. Tra i Paesi europei la Germania ac-

colge il maggior numero di rifugiati: 669.500 con un'incidenza di 8,1 rifugiati ogni 1.000 abitanti, seguita dalla Francia 304.500 (4,6 su 1.000 abitanti), Svezia 230.200 (23,4 su 1000 abitanti) e Italia 147.400 (2,4 su 1000 abitanti).

La retorica dell'emergenza

Da quando l'Italia è passata da paese di emigrazione a meta di immigrazione, la gestione dei profughi ha sempre avuto un carattere prevalentemente emergenziale.

Nel 1990 con la legge Martelli (L. 39/1990) venne definito il primo riferimento normativo sull'asilo cui fecero seguito una lunga serie di interventi straordinari e temporanei, mai di programmazione strutturale. Fu così negli anni Novanta per l'arrivo degli albanesi, a seguito della caduta del regime comunista (dal 1991) e della crisi del Kosovo (1999); è proseguito negli anni 2000 con una successione, quasi ininterrotta, di DPCM per la dichiarazione dello “stato di emergenza sul territorio nazionale per fronteggiare (o proseguire le attività di contrasto) all'eccezionale afflusso di cittadini stranieri extracomunitari giunti irregolarmente in Italia”, culminata nel 2011 (63.000 sbarchi) con la cosiddetta Emergenza Nord Africa, in occasione della quale il Piano per l'accoglienza dei migranti è stato affidato alla Protezione Civile (con ordinanza del PCM n. 3933 del 13/04/2011), esautorando il Dipartimento Libertà civili e Immigrazione

del Ministero dell'Interno, competente in materia (e che peraltro si era occupato della precedente "emergenza sbarchi" del 2008 - 37.000 sbarchi). Ai sistemi di prima e seconda accoglienza attuati fino ad allora venne affiancato il piano straordinario Mare nostrum, suddiviso nella gestione a livello regionale e caratterizzato soprattutto da una forte eterogeneità delle forme di coordinamento e quindi di attuazione.

Diverse analisi hanno portato alla considerazione di una costruzione politica e mediatica dell'emergenza. Una retorica dell'emergenza che sposta l'attenzione dal soggetto reale dell'emergenza, cioè le persone che scappano e le cause della loro fuga, al soggetto mediatico e politico dell'emergenza, cioè lo Stato e i suoi cittadini che si sentono invasi, minacciati da questa calamità, equiparata appunto a un terremoto o un'alluvione..

116 a Montecampione

La vicenda di Montecampione nel 2011 è emblematica della gestione emergenziale dell'accoglienza: 116 profughi africani, provenienti direttamente dal Centro di prima accoglienza di Manduria, sono stati relegati a 1800 m di quota al residence Le Baite monopolizzando per mesi televisioni, giornali, radio locali e arrivando in più occasioni alla ribalta nazionale. Per la provincia di Brescia, con oltre 1,2 milioni di abitanti di cui oltre 170.000 (13,6%) stranieri, un'emergenza quasi insuperabile, a

fronte di un numero di persone da accogliere inferiore allo 0,1 per mille della popolazione. La soluzione arrivò soltanto grazie all'intervento di alcuni illuminati amministratori locali camuni che, supportati dagli operatori della Cooperativa K-pax dello SPRAR di Breno, concordarono di suddividere sui propri territori i richiedenti asilo, dando avvio alla "microaccoglienza diffusa", esperienza virtuosa presa a modello e replicata a livello nazionale.

Durante l'emergenza Nord Africa in provincia di Brescia venne costituito un Tavolo Asilo coordinato dalla Prefettura, con tutti i soggetti interessati alla gestione dell'accoglienza dei profughi.

L'accoglienza integrata

Un sistema organico per l'accoglienza e gestione dei migranti forzati in Italia venne istituito nel 2002 dalla legge Bossi-Fini (L. 189/2002), con la trasformazione del PNA (Piano Nazionale Asilo) in SPRAR (Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati), assegnando agli enti locali, su base esclusivamente volontaria, l'attuazione di progetti di accoglienza "integrata" secondo precise direttive stabilite dal Servizio centrale nazionale. Un sistema che ha come obiettivo principale la presa in carico di ciascuna singola persona accolta, per l'attivazione di un percorso di (ri)conquista dell'autonomia attraverso corsi di alfabetizzazione, accompagnamento alla conoscenza

dei servizi del territorio, supporto psicologico, laboratori e corsi professionalizzanti, tirocini formativi, attività di volontariato sociale a favore della comunità accogliente e la partecipazione ad attività ed eventi della comunità stessa.

Partito con un numero molto esiguo di progetti (nel 2003 erano soltanto 50 gli enti titolari per 1.365 beneficiari su tutto il territorio nazionale, a fronte di 13.971 domande di protezione internazionale), si è gradualmente ampliato fino agli attuali 768 progetti che coinvolgono 664 enti locali titolari ed oltre 1.100 Comuni complessivi (comprendendo i Comuni partner di progetti che, con i capofila, accolgono beneficiari), per 31.313 posti in accoglienza [dati luglio 2017].

Nella nostra provincia già dal giugno 2004 sono stati attivati i primi progetti SPRAR nei Comuni di Breno e Brescia, rispettivamente con 15 e 20 beneficiari. Breno ha poi proseguito ininterrottamente e, tutt'oggi, è ente capofila del progetto "Breno città aperta" per 46 posti con Edolo, Malegno, Cividate Camuno, Darfo e Pian Camuno come enti partner. Brescia invece ha sospeso l'attività durante la parentesi del mandato della giunta Paroli, per riprenderla dal 2014 con il progetto "Brescia - Articolo 2" (in riferimento al secondo articolo della Costituzione) nell'ambito del quale sono accolte 60 persone. Cellatica è il terzo Comune bresciano che dal 2011 ha creduto nell'accoglienza integrata, promuovendo il progetto "A braccia

aperte" come ente capofila, oggi per 51 beneficiari, con Comuni partner: Azzano Mella, Castel Mella, Lumezzane, Paderno Franciacorta, Passirano, Roncadelle e Torbole Casaglia.

Spirito di leale e solidale collaborazione

Dopo che la politica dei respingimenti in mare, poi sanzionata dalla Corte Europea per i diritti dell'uomo, aveva temporaneamente ridotto gli sbarchi, dal 2014 l'arrivo di profughi ha ripreso in modo consistente, superando ampiamente i numeri del 2011 (170.000 rispetto ai 63.000 di tre anni prima).

Il 10 luglio 2014 in sede di Conferenza unificata tra Governo, Regioni ed Enti locali è stata definita "un'intesa sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extra-comunitari, adulti, famiglie e minori non accompagnati". Nell'ambito dell'accordo è stato sancito che: "Tutte le istituzioni coinvolte si impegnano responsabilmente ad affrontare la situazione con spirito di leale e solidale collaborazione", prevedendo una suddivisione degli arrivi tra le varie regioni in base a quote proporzionali. Oltre allo SPRAR, passato dal 2013 al 2014 da 10.000 a 20.000 posti, analogamente a quanto avvenuto nel 2011 con la cosiddetta accoglienza Mare nostrum, viene istituito un sistema di accoglienza parallelo costituito dai CAS (Centri di Accoglienza Straordinari) gestiti dalle Prefetture a livello provinciale attraverso bandi o con-

venzioni, prevalentemente con strutture alberghiere o privati, nella maggior parte dei casi privi di esperienza e non attrezzati per offrire un'accoglienza integrata.

Nel bresciano, grazie al lavoro svolto nell'ambito del Tavolo Asilo, luogo non solo di coordinamento operativo, ma anche di confronto e riflessione sulle metodologie di presa in carico e di accompagnamento dei migranti, sono state riprese alcune caratteristiche positive dell'esperienza maturata negli anni precedenti, cercando di qualificare al meglio gli standard dell'accoglienza nei CAS, mirando ad allinearli il più possibile a quanto previsto dalle linee guida SPRAR.

Accordo per l'accoglienza diffusa 2015

Allo scopo di ridurre la concentrazione di migranti accolti in grandi strutture, soprattutto nel capoluogo, e impostare una gestione più razionale del flusso di arrivi sul territorio provinciale, alcuni membri del Tavolo Asilo e Forum del Terzo Settore, coinvolgendo ACB (Associazione Comuni Bresciani), Amministrazione provinciale e Comunità montana di Valle Camonica hanno predisposto un Accordo per l'accoglienza diffusa, contenente criteri da proporre alla Prefettura di distribuzione in base alla popolazione (massimo 15 persone per Comuni fino a 5.000 abitanti e 25 in quelli fino a 40.000) ed il vincolo per i proponenti di pro-

getti di informare preventivamente le Amministrazioni comunali interessate. L'Accordo è stato sottoscritto il 5 marzo 2015 dai sindaci di 43 Comuni, unitamente ai rappresentanti dei tre enti sovra-comunali, con l'impegno di ciascun Comune firmatario ad accogliere richiedenti asilo e rifugiati. Alla data della sottoscrizione erano presenti in provincia 146 persone accolte nei quattro progetti SPRAR di Breno (uno per ordinari e uno per beneficiari con disagio mentale), Cellatica e Brescia (che dal 2014 aveva coinvolto come partner Collebeato e Flero) e 550 distribuiti in 28 CAS.

Coordinamento provinciale SPRAR

Il 2016 vede l'avvio di sette nuovi progetti SPRAR nel bresciano: Calvisano (10 posti), Castegnato (10), Collebeato (11+9 a Flero, Comune partner), Palazzolo (10+5 a Gussago), Passirano (15 con Iseo), Comunità montana di Valle Trompia (15 tra Gardone, Sarezzeo e Lumezzane) e Provincia (33 tra Brescia, Botticino, Castenedolo e Rezzato). Dai 146 posti dei progetti "storici" si passa ai complessivi 280 suddivisi su 29 Comuni. L'incremento di arrivi nei CAS porta a superare quota 2.000 presenze durante l'estate. Nel corso dell'anno i dieci enti capofila, unitamente agli otto enti gestori (Cooperativa K-pax, Parrocchia S. Salvatore-Comunità alloggio Casa Giona, Associazione ADL a Zavidovici, Cooperativa Tempo Libero, Cooperativa Comunità Fraternità, Consorzio Concordia, Consorzio Cascina

Clarabella e Cooperativa Il Mosaico) costituiscono il Coordinamento provinciale dei Progetti SPRAR della provincia di Brescia. Principali obiettivi: armonizzare i servizi offerti, promuovere la cultura dell'accoglienza e dell'integrazione, ampliare la rete SPRAR. Tra i componenti del Coordinamento il confronto è costante e costruttivo e porta anche alla definizione di linee guida finalizzate ad offrire punti di riferimento qualitativi nell'organizzazione ed erogazione dei servizi SPRAR, oltre a numerose iniziative di sensibilizzazione culminate con il mese del rifugiato (conferenze, concerti, mostre fotografiche, esibizioni teatrali e partite di calcio nel periodo a cavallo della giornata mondiale del 20 giugno 2017).

Piano ANCI-Viminale di ripartizione graduale e sostenibile

Con una circolare in data 11/10/2016 il Ministro dell'Interno ha trasmesso ai Prefetti le "regole per l'avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR". La comunicazione si apre con un'importante considerazione in merito al fenomeno migratorio e alle politiche di gestione: "La perdurante instabilità politico-economica che caratterizza molti paesi del Nord-Africa e Medioriente ha determinato, soprattutto negli ultimi due anni, un aumento progressivo degli sbarchi di cittadini extra-comunitari sulle nostre coste,

acuyendo le problematiche correlate al fenomeno migratorio. Tale situazione ha reso necessario riconsiderare l'approccio al predetto fenomeno, considerando l'immigrazione una realtà ordinaria, da governare attraverso politiche di ampio respiro e da gestire, organicamente, con una serie di interventi programmati e di carattere strutturale". Nel seguito vengono date indicazioni in merito alla necessità del "coinvolgimento attivo di tutti i soggetti istituzionali interessati", al fatto di "operare affinché i centri di accoglienza temporanea vengano gradualmente ridotti, ovvero ricondotti, ove possibile, a strutture della rete SPRAR" ed infine all'introduzione della "clausola di salvaguardia che renda esenti i Comuni che appartengono alla rete SPRAR, o che abbiano già manifestato la volontà di aderirvi, dall'attivazione di ulteriori forme di accoglienza."

Successivamente sono state trasmesse indicazioni relative al piano concordato da Ministero dell'Interno e ANCI, secondo i seguenti criteri di assegnazione di quote in funzione della popolazione residente e pari a: 6 persone per Comuni fino a 2.000 abitanti, circa 2,7 per mille del numero dei residenti per tutti gli altri Comuni, eccezion fatta per le città metropolitane con il 2 per mille.

Il Protocollo della Prefettura di Brescia 2017

Il Prefetto di Brescia Valerio Valenti da gennaio 2017 ha organizzato

una serie di incontri, prima in Prefettura, convocando tutti i sindaci (18/01/2017), poi nei territori per gruppi di Comuni (tutte le comunità montane singolarmente e altri raggruppamenti) per illustrare il Piano. Ai numerosi incontri ha richiesto che intervenissero anche rappresentanti del Coordinamento provinciale SPRAR per una testimonianza diretta dell'esperienza in corso. Discreta la partecipazione degli amministratori (a parte i sindaci leghisti), interessati ad approfondire soprattutto la questione della salvaguardia, ma anche le peculiarità dei progetti SPRAR.

Nel mese di marzo 2017, quando la presenza complessiva nelle strutture di accoglienza bresciane ha raggiunto quota 2.700 persone, suddivise su 107 territori comunali, la Prefettura ha proposto ai 205 sindaci bresciani un accordo di ulteriore gradualità per la progressiva copertura dei posti di accoglienza assegnati dal Piano nazionale, prevedendo l'esclusione dall'assegnazione di altre forme di accoglienza (attivazione della salvaguardia) per tutti i Comuni che raggiungessero una quota pari al 60% dei posti assegnati dal Piano, temporaneamente anche mediante CAS, entro il 31/12/2017. Circa ottanta Comuni hanno sottoscritto l'accordo impegnandosi a reperire le strutture necessarie.

ACB, Provincia, Coordinamento provinciale SPRAR e Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di

Brescia, in accordo con la Prefettura, hanno costituito un gruppo di lavoro a disposizione dei Comuni per supportarli nelle operazioni necessarie per l'attivazione di progetti SPRAR.

L'esperienza di Collebeato

A Collebeato l'esperienza si è aperta con l'adesione al progetto SPRAR di Brescia per tre beneficiari, mettendo a disposizione il piccolo appartamento adiacente alla sala consiliare, che un tempo era servito come alloggio per gli obiettori, con ADL a Zavidovici come ente gestore. Nel luglio 2014 sono arrivati i primi tre ragazzi africani, poi, sempre con la gestione di ADL, altri otto richiedenti asilo nel 2015, alloggiati in due appartamenti privati (in "regime CAS"). Nel 2016 abbiamo aderito alla rete SPRAR come capofila del progetto "Nuovi vicini" per 11 posti a Collebeato e 9 a Flero.

Somalia, Gambia, Pakistan, Costa d'Avorio, Senegal, Nigeria, Ghana, Congo, Afghanistan e Burkina Faso i paesi di provenienza. Musulmani, cristiani pentecostali e un cattolico. Tra loro un padre che ha lasciato i sei figli e la moglie al villaggio distrutto dai bombardamenti, uno studente scappato dall'università senza passare da casa, un dissidente politico fatto evadere da un carceriere della sua etnia, un diciottenne analfabeta, un ragazzo omosessuale; c'è chi è arrivato a poche settimane dallo sbarco a Lampedusa, e chi dopo più di un anno nel CARA siciliano di Mineo dove non

aveva imparato una sola parola di italiano.

In poco più di tre anni tante esperienze positive: dalle testimonianze dei rifugiati e richiedenti asilo a scuola, all'oratorio e durante l'annuale marcia della pace per le vie del paese alla marcia della pace Perugia-Assisi (con tre beneficiari nel 2014 e nove nel 2016), l'attività di volontariato fatta insieme nelle varie edizioni della Festa delle pesche e in diverse altre occasioni come "Puliamo il mondo" e "Verde pulito", fianco a fianco con alpini, cacciatori, volontari della Pro loco e del gruppo ecologico, al progetto "Work camp" con studenti stranieri e locali, agli incontri di conversazione italiana organizzati da un gruppo di giovani universitari del paese, al volontariato sociale coordinato da persone disoccupate di Collebeato, una delle quali, al termine del tirocinio cofinanziato dal progetto Dote Comune regionale è stata assunta a tempo indeterminato. Alcune delle persone accolte, dopo aver concluso il periodo di permanenza e trovato altrove un alloggio e un'attività, sono tornate a Collebeato per un incontro, ad una festa, o a fare ancora volontariato. Per questo e molto altro posso testimoniare che non solo accogliere si può, ma permette di creare tante occasioni di crescita anche per la comunità che accoglie. Presupposto fondamentale è che gli enti gestori operino con competenza e professionalità, in stretta collaborazione con le amministrazioni comunali e con le

associazioni del territorio. E il Terzo Settore si sta dimostrando una straordinaria risorsa a supporto, o anche in supplenza, degli enti locali, dando importanti opportunità formative e lavorative a numerosi giovani bresciani.

Conclusioni

Dopo la lunga fase di gestione emergenziale dell'accoglienza ritengo (e mi auguro) che i tempi possano essere maturi per imboccare una strada che porti finalmente a un sistema strutturato, ordinario e sempre più diffuso di accoglienza qualificata. Permangono forti resistenze politiche, ma in molti amministratori vi è grande senso di responsabilità e consapevolezza della necessità di impegno e collaborazione anche in questo ambito. Il percorso, visti i numeri in gioco (oggi nel bresciano sono più di 3.000 tra rifugiati e richiedenti asilo e 66 Comuni senza alcuna forma di accoglienza) e, purtroppo, un ancora troppo ampio parco di gestori improvvisati e inadeguati, non sarà breve, ma può certamente contare sull'esperienza solida e radicata di molte persone motivate e competenti.

Concludo richiamando l'articolo 52 della Costituzione che sancisce che "la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino". Una difesa che dovrebbe mirare a contrastare le situazioni di degrado sociale, culturale ed ambientale a favore dell'integrità della vita. Una difesa non dalle invasioni dei profughi, la cui presenza non

creerebbe problemi se tutti facessero la propria parte, ma una difesa da chi vorrebbe chiudere i nostri paesi, alimentando le divisioni; una difesa attiva per riaffermare che è sul ri-

conoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo e l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà che deve essere fondata la convivenza civile e democratica delle nostre comunità.



Bibliografia

Anci, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar, Unhcr, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016*, Roma, 2016.

L. Cibarri, *Le migrazioni irregolari via mare verso l'Italia. Tra continuità storiche e l'attuale crisi dei rifugiati*, in *Nessun paese è un'isola* a cura di S. Catone, Reggio Emilia, Imprimatur, 2016.

E. Dal Zotto, *L'Emergenza Nord Africa a Bergamo, Pavia e Mantova. Politiche e discorsi nella dimensione locale dell'accoglienza*, in *Annuario CIRMIB 2016. Immigrazione e contesti locali* a cura di M. Colombo, Milano, Vita e Pensiero, 2016.

D. Di Capua, E. Capasso, *Accoglienza integrata: il modello italiano che può fare scuola*, in *Nessun paese è un'isola* a cura di S. Catone, Reggio Emilia, Imprimatur, 2016.

P. Erba, E. Pennacchio, S. Turelli, *La Valle accogliente*, Bologna, EMI, 2015.

Fondazione Leone Moressa, *La buona accoglienza. Analisi comparativa dei sistemi di accoglienza per i richiedenti asilo in Europa*, 2016.

M. Fenaroli, *Immigrati a Brescia: convivenza e corresponsabilità, il ruolo del Comune*, in *Annuario CIRMiB 2015. Immigrazione e contesti locali* a cura di M. Colombo, Milano, Vita e Pensiero, 2015.

M. Giovannetti, *L'infinita emergenza*, Roma, Cittalia Fondazione ANCI Ricerche, 2013.

M. Marelli, M. Marengoni, A. Zanotti, *Migranti forzati e persone richiedenti protezione internazionale: oltre l'emergenza e l'assistenzialismo*, in *Annuario CIRMiB 2013. Immigrazione e contesti locali* a cura di M. Colombo, Milano, Vita e Pensiero, 2013.

U. Melchionda, *Il sistema di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo*, in *Dossier Statistico Immigrazione 2016*, Roma, Centro Studi e Ricerche IDOS in partenariato con Confronti con la collaborazione dell'UNAR, 2016.

Ministero dell'Interno, *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*, Roma, 2015.

M. Sempredon, P. Bonizzoni, R. Marzorati, *Non solo grandi città. L'immigrazione nei piccoli comuni italiani*, in «Mondi Migranti 1 del 2017», Milano, Franco Angeli, 2017.

I. Zacheo, *L'emergenza Nord Africa e i suoi riflessi nel contesto bresciano*, in *Annuario CIRMiB 2011-12. Immigrazione e contesti locali* a cura di E. Besozzi, M. Colombo, Milano, Vita e Pensiero, 2012.

A. Zanotti e G. Traina, *Accoglienza non fa rima con emergenza*, in *Annuario CIRMiB 2015. Immigrazione e contesti locali* a cura di M. Colombo, Milano, Vita e Pensiero, 2015.

A. Zanutelli, *La stampa italiana rompe il silenzio sull'Africa*, www.romasette.it, Roma, luglio 2017.