

# Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences

Edited by  
Serena Baldin  
and Moreno Zago



# BIBLIOTECA DELLA SOCIETÀ APERTA

## *Studi e ricerche*

DIREZIONE EDITORIALE / EDITORS

Diego Abenante, Serena Baldin, Giuseppe Ieraci, Luigi Pellizzoni

COMITATO SCIENTIFICO / SCIENTIFIC BOARD

Matthijs Bogaards (Jacobs University Bremen), Bernardo Cardinale (Università di Teramo), Danica Fink-Hafner (University of Ljubljana), Damian Lajh (University of Ljubljana), Luca Lanzalaco (Università di Macerata), Liborio Mattina (già Università di Trieste), Leonardo Morlino (Luiss Guido Carli Roma), Lucio Pegoraro (Università di Bologna), Guido Samarani (Università Ca' Foscari Venezia), Michelguglielmo Torri (Università di Torino), Luca Verzichelli (Università di Siena)

LOGO DESIGN: Pierax

*Il presente volume è stato pubblicato con il contributo del  
Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università degli Studi di Trieste.*

**UPI**  
UNIVERSITY  
PRESS ITALIANE

Opera sottoposta a *peer review* secondo  
il protocollo UPI - University Press Italiane

impaginazione  
Gabriella Clabot

© copyright Edizioni Università di Trieste, Trieste 2017.

Proprietà letteraria riservata.  
I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica, di  
riproduzione e di adattamento totale e parziale di questa  
pubblicazione, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm,  
le fotocopie e altro) sono riservati per tutti i paesi.

ISBN 978-88-8303-851-8 (online)

EUT Edizioni Università di Trieste  
via Weiss 21, 34128 Trieste  
<http://eut.units.it>  
<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

Europe of Migrations:  
Policies, Legal Issues  
and Experiences  
Edited by  
Serena Baldin  
and Moreno Zago



# Table of Contents

SERENA BALDIN, MORENO ZAGO

7 Introduction

## *The European Union Migration Policy*

ALESSIA VATTA

13 The EU Migration Policy between Europeanization and Re-Nationalization

FRANCESCO CHERUBINI

33 The “EU-Turkey Statement” of 18 March 2016: A (Umpteenth?) Celebration of Migration Outsourcing

EZIO BENEDETTI

49 The Balkan Route of Illegal Migration and the Role of EU in Facing this Emergency: A Stimulus of a Brake for Enlargement?

SERENA BALDIN, MORENO ZAGO

63 The Common European Asylum System and the Social Emergency of Unaccompanied Foreign Minors

DELIA FERRI

89 The Role of the European Union in Protecting the Rights of Asylum Seekers with Disabilities

## *Issues on Legal Integration of Immigrants*

CARLOS RUIZ MIGUEL

109 Multiculturalismo e Costituzione

- MARIA CHIARA LOCCHI  
 129 Immigration Policies and the “Unbearable Lightness” of Integration:  
 The Case of Pre-Entry Integration Requirements in Europe
- JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ  
 147 The Asylum Legal Framework and the Social Integration of Refugees  
 in Spain
- CHARLES O’SULLIVAN  
 177 Conceptualising the Irish Immigration System for Third-Country  
 Migrants
- MARIA DOLORES FERRARA  
 197 Migrants and Welfare between Social Rights and Status Issues in Italy
- DAVIDE MONEGO  
 217 Il diritto alla salute dello straniero nell’ordinamento italiano

*Experiences of Migration*

- ORNELLA URPIS  
 239 Ethnicity: Some Conceptual Definitions
- GIOVANNI DELLI ZOTTI, DONATELLA GRECO  
 255 L’esperienza italiana e triestina nell’accoglimento dei titolari  
 e richiedenti protezione internazionale
- ANNA MARIA BOILEAU, DANIELE DEL BIANCO, OLIVIA FERRARI,  
 RAMONA VELEA, CHIARA BIANCHIZZA  
 293 The Hope Boats of the Balkans. Field Research on Asylum Seekers  
 in Gorizia
- MARCO OMIZZOLO  
 307 Tratta internazionale nell’area del Mediterraneo e sfruttamento  
 lavorativo: il caso della comunità indiana in provincia di Latina
- DIEGO ABENANTE  
 329 The Pakistani Community in Italy: Religion, Kinship and Authority
- PIETRO NEGLIE  
 343 Gli Armeni in Italia: emigranti per bisogno, profughi per necessità.  
 La diaspora dopo i grandi massacri e il genocidio
- CESARE LA MANTIA  
 359 La fuga dall’Ungheria nel 1956: le cause e i primi interventi  
 internazionali a sostegno dei profughi

# L'esperienza italiana e triestina nell'accoglimento dei titolari e richiedenti protezione internazionale

GIOVANNI DELLI ZOTTI, DONATELLA GRECO\*

## 1. LE ORIGINI DEL SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI IN ITALIA

I sempre più numerosi migranti forzati che, nel corso degli ultimi anni, sono approdati sulle coste italiane hanno rappresentato una sfida crescente per il sistema di prima e seconda accoglienza italiano che si trova a fronteggiare un crescente numero di richieste di protezione internazionale. La rete dei progetti SPRAR, i cui interventi sono basati sul concetto dell'“accoglienza integrata”, è stata progettata per fornire assistenza e supporto anche al di là del soddisfacimento di bisogni essenziali legati al vitto e all'alloggio. Essa è una delle risposte messe in campo dal Governo italiano a sostegno dei cosiddetti “migranti forzati”<sup>1</sup> che

---

\* Giovanni Delli Zotti è professore ordinario di Sociologia nell'Università di Trieste; Donatella Greco è ricercatrice presso l'Irssi-Istituto Regionale per gli Studi di Servizio Sociale di Trieste. Pur nel disegno comune i paragrafi 1, 5, 6 sono stati scritti da Donatella Greco e i paragrafi 2, 3 e 4 da Giovanni Delli Zotti.

<sup>1</sup> La distinzione tra migrante volontario e migrante forzato si inserisce in un dibattito che svela l'imperfezione insita in molte definizioni, convenzionalmente stabilite per analizzare l'universo migratorio nel suo insieme. Infatti, come segnala Zanfrini (2007, 42), tradizionalmente il termine migrante era riservato a chi lasciava volontariamente il proprio paese, mentre i protagonisti delle migrazioni forzate, generate per esempio da guerre o da persecuzioni di varia natura, erano identificati quali profughi o *displaced persons*. Tuttavia, in un contesto internazio-

giungono sul territorio italiano attraverso diversi canali. SPRAR sta per Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati; esso viene istituito ai sensi dell'articolo 32,1-sexies della legge 189/2002 (Bossi-Fini) e si configura come una rete strutturata di enti locali (il cui coordinamento è affidato dal Ministero dell'Interno all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani – ANCI) che accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA). Tale rete si prefigge di realizzare progetti di accoglienza integrata i cui destinatari sono soggetti richiedenti protezione internazionale, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e umanitaria. I progetti vengono realizzati con la partecipazione di soggetti del terzo settore (cooperative, associazioni, ecc.) la cui collaborazione attiva rappresenta uno dei valori aggiunti che qualifica questo sistema di accoglienza.

Contrariamente a quanto si può pensare, dunque, la nascita dello SPRAR (e quindi di un sistema organico di accoglienza, seppur non scevro da diverse problematiche) è un elemento abbastanza recente nel contesto italiano, così come recente è la normativa giuridica di riferimento che disciplina la gestione e l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nel nostro Paese. I due elementi, infatti, risultano strettamente interconnessi: come afferma Benedetti (2010, 263), il pluriennale “limbo normativo”, in cui la regolamentazione del diritto d'asilo in Italia è rimasta per lungo tempo, ha generato un quadro di riferimento attraverso il quale va letta anche l'evoluzione delle prassi di accoglienza. Ne consegue che un breve approfondimento diacronico in questa sede può risultare utile alla comprensione del percorso che ha portato all'attuale assetto italiano relativo al sistema di accoglienza e protezione dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

### *1.1. L'evoluzione della normativa in tema di asilo in Italia: breve excursus diacronico*

In Italia si comincia a parlare in modo insistente di rifugiati e richiedenti protezione internazionale dal principio degli anni Novanta<sup>2</sup>, in concomitanza con

---

nale come quello odierno dove la commistione tra povertà, conflitti, disastri ambientali spinge sempre più spesso le persone a spostarsi, diventa in effetti alquanto complesso distinguere tra migrazioni economiche e migrazioni forzate. Nonostante questo *empasse* terminologico, appare invece più che mai importante distinguere tra la figura del migrante forzato (seppur con tutte le sue commistioni) e quella del rifugiato: ai sensi della Convenzione di Ginevra. Infatti, in quest'ultima categoria vanno ascritti solo coloro che effettivamente hanno ottenuto, ai sensi della procedura vigente, lo status di rifugiato politico. Tale discorso porta a sottolineare un elemento altrettanto importante: non tutte le richieste di protezione internazionale esitano automaticamente nel riconoscimento effettivo di uno status (rifugio, protezione sussidiaria). A titolo di contesto si segnala come, in Italia, da gennaio a settembre 2016 siano pervenute 70.000 richieste, di cui 58.000 hanno ricevuto risposta dalle 20 commissioni territoriali competenti. Di queste ben 34.000 (circa il 58,6%) hanno ricevuto un diniego, ovvero ai soggetti richiedenti non è stato riconosciuto alcuno status e devono, pertanto, far rientro nel proprio paese (<https://goo.gl/5DfIFH>- ottobre 2016).

<sup>2</sup> Il picco più alto di richieste di asilo nel nostro Paese viene registrato proprio nel 1991: a titolo di contesto si segnala che, secondo i dati del Ministero dell'Interno rilasciati dalla Commissione Nazionale per il diritto d'Asilo, le richieste di asilo (ovvero il numero di persone



arrivi consistenti sulle nostre coste di cittadini provenienti da territori allora in guerra: Albania, Somalia ed Ex-Jugoslavia (Petrovic 2013, Maciotti e Pugliese 2003); circostanza storica, quest'ultima, particolarmente rilevante per la regione Friuli Venezia Giulia e per la città di Trieste. Rispetto all'immigrazione, infatti, il nostro Paese in quegli anni comincia a cambiare in modo sostanziale il suo volto, manifestando nei fatti i meccanismi di un processo che stava, oramai da un ventennio, sempre più convertendo l'Italia da paese (prevalentemente) di emigrazione a paese (anche) d'immigrazione. Nonostante l'esplosione degli anni Novanta, va ricordato che l'Italia, già a partire dagli anni Settanta, si trovava ad essere protagonista di una pluralità di sistemi migratori strutturati (Castels e Miller 2012) che la ponevano in relazione, in qualità di paese ricevente (o di arrivo), con altri contesti nazionali che, al contrario, drenavano in modo significativo flussi di popolazione diretta anche verso la nostra penisola<sup>3</sup>. Tra questi flussi, già negli anni Settanta vi era anche una quota di migranti forzati provenienti principalmente da Medio Oriente (Iran, Iraq, Palestina, Siria, Kurdistan) e America Latina (Cile e Argentina): ufficialmente si trattava di migranti per ragioni di studio ma, molto spesso, essi erano rifugiati *de facto* e questo perché tra i *push factor* all'origine della loro migrazione vi erano ragioni collegate al loro attivismo contro i regimi politici dei paesi di origine (Caponio 2004). Nonostante, quindi, l'assenza di norme che regolamentassero lo status di richiedente asilo e di rifugiato, negli anni Settanta l'Italia è già meta di migranti forzati sebbene il nostro Paese, sia a livello legislativo sia a livello di accoglienza, non fosse ancora attrezzato a gestire questa emergenza.

Già in quegli anni il vuoto legislativo legato alla regolamentazione di questi flussi risulta evidente. Nonostante il primo e fondamentale riferimento al diritto di asilo nel nostro ordinamento giuridico si ritrovi proprio nella Carta Costituzionale del 1948 (art. 10§3, nella rosa degli immodificabili) è stato osservato come la mancanza di un corpus legislativo organico in materia di asilo e di accoglienza abbia accompagnato l'Italia fino e oltre le soglie degli anni Novanta.

La Convenzione di Ginevra del 1951, ovvero il testo a cui ancora oggi si fa riferimento per il riconoscimento dello status di rifugiato e, in subordine, per la protezione sussidiaria, entra in vigore in Italia nel 1955 a seguito della ratifica avvenuta con la L n. 722/1954. Al tempo la Convenzione presentava due grandi limitazioni:

---

presenti in Italia che hanno inoltrato tale richiesta a mezzo del modello C3 in uso dalle questure) sono state 4.573. Nel 1991, secondo la stessa fonte, sono stati registrati ben 28.400 nuovi arrivi: a predominare nettamente erano le richieste di asilo inoltrate da cittadini provenienti dall'Albania (21.404 richieste di asilo) Per un approfondimento sul tema si veda: <https://goo.gl/VfWF0L> (ottobre 2016); <https://goo.gl/pYOTii> (ottobre 2016).

<sup>3</sup> Per un'analisi dei diversi flussi migratori in Italia nel Secondo dopoguerra si veda Colombo e Sciortino (2004).

- limitazione geografica: venivano individuati come potenziali rifugiati solo coloro che provenivano dall'Europa<sup>4</sup> (c.d. riserva geografica);
- limitazione temporale: la richiesta di protezione era valida per avvenimenti antecedenti al 1/1/1951.

Tali limitazioni erano anche la ragione per cui il numero di rifugiati presenti in Italia, al tempo, risultava particolarmente esiguo. L'Italia abolisce la limitazione temporale nel 1970 (L. n. 95/70), come peraltro previsto dal Protocollo di New York del 1967, mentre la c.d. riserva geografica viene abolita appena negli anni Novanta con la L. N. 39/70 (c.d. Legge Martelli<sup>5</sup>). Tra gli anni Sessanta e Ottanta, di fatto, il legislatore non si occupa in modo stringente del tema nonostante l'intensificarsi dei flussi. Infatti, nella L. n. 943/1986, non compaiono previsioni specifiche per rifugiati e richiedenti protezione internazionale, trattandosi per lo più di una legge finalizzata a regolamentare aspetti lavorativi di migranti extracomunitari immigrati presenti sul territorio nazionale. Tuttavia, la sanatoria scaturita a seguito dell'emanazione di questa legge e, contestualmente, l'analisi sulla base della cittadinanza degli stranieri che hanno beneficiato di tale provvedimento, ha portato a supporre che tra i clandestini regolarizzati ci fosse anche una buona parte di potenziali rifugiati che non trovavano adeguata risposta nel sistema italiano di protezione<sup>6</sup>.

A livello legislativo, nella prima metà degli anni Novanta la pressione migratoria generata dagli arrivi sulle coste italiane mette il Governo di fronte alla necessità di una regolamentazione più organica in tema di asilo e accoglienza ma, almeno nel primo quinquennio, i diversi governi hanno regolamentato tale materia attraverso interventi ad hoc che non affrontavano in modo strutturato e unitario l'importante questione dell'accoglienza e, più in generale, l'assenza di una normativa sul tema. In questi anni, infatti, il Decreto Ministero degli Esteri del 9/9/1992 venne emanato per affrontare per l'emergenza Somalia, la L. n. 390/92 per far fronte alla crisi dell'Ex-Jugoslavia mentre l'emergenza albanese venne, invece, affrontata soprattutto attraverso ordinanze ministeriali e circolari interministeriali.

<sup>4</sup> Al tempo i potenziali richiedenti asilo di origine extra-europea potevano eventualmente rimanere in Italia in via temporanea solo esclusivamente sotto il mandato dell'Unchr, ovvero l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati che si occupava poi del loro riallocaamento. In alternativa, questi potevano permanere sul territorio ma ottenendo uno status diverso da quello di rifugiato. Ne consegue che l'Italia, di fatto, in quegli anni si configurava più come un paese di transito per i rifugiati che come luogo di accoglienza e/o permanenza (Caponio 2004).

<sup>5</sup> La Legge Martelli inoltre, sul tema dell'asilo, regola per la prima volta alcuni aspetti dell'accoglienza e del riconoscimento dello status, accordando ai richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza o ospitalità in Italia un contributo di prima assistenza (34 mila lire per massimo 45 giorni) (Caponio 2004).

<sup>6</sup> Per un approfondimento sul tema di veda Caponio e Finotelli (2004).

La prima normativa di riferimento in tema di asilo risale alla prima metà degli anni Novanta; più precisamente al 1995 con il D.Lgs n. 451/1995, convertito poi nella c.d. Legge Puglia (L. n. 563/1995): a quest'ultima si deve la creazione e l'apertura dei primi Centri di Accoglienza nel triennio 1995-1997. Sulle coste sud-orientali d'Italia vennero aperte delle strutture ricettive per far fronte alle esigenze di prima accoglienza e soccorso degli stranieri che sbarcavano in Italia. In questi centri l'accoglienza era definita solo come temporanea ed era teoricamente prevista fino al rilascio di un permesso di soggiorno (Save the Children 2010). La successiva L. n. 40/98 (c.d. Turco-Napolitano) che confluirà poi nel D.Lgs. 286/1998 (c.d. Testo Unico) introduce poi i centri di accoglienza e detenzione per richiedenti asilo e rifugiati, ovvero i Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPTA) a cui poteva avere accesso chiunque si trovasse sul territorio nazionale privo di permesso di soggiorno. Nell'ottica del legislatore i CPTA erano la risposta alla difficile applicazione della precedente normativa (Legge Martelli) che prevedeva il rilascio da parte delle Prefetture di un foglio di via obbligatorio che imponeva allo straniero irregolarmente presente sul territorio di abbandonare il paese alla notifica dello stesso. Tuttavia, era molto elevata la percentuale di coloro che non rispettavano tale prescrizione permanendo, di fatto, illegalmente sul territorio nazionale. La Turco-Napolitano e il Testo Unico tentano, di fatto, di dare unitarietà agli interventi legislativi sul tema dell'immigrazione superando il precedente approccio emergenziale degli anni Novanta, ma non apportano sostanziali modifiche né alla Legge Martelli né, più in generale, al tema dell'asilo. Infine, nel settembre 2002 la normativa è stata ulteriormente modificata con la L. n. 189/2002 (c.d. Bossi Fini), attuata appieno nel 2005 (DPR 303/2004). Questo provvedimento, contrariamente ai precedenti, ha influito notevolmente sul tema dell'asilo: in prima istanza sono state istituite le Commissioni Territoriali (in origine 9 oggi 20<sup>7</sup>) che hanno il compito di esaminare le istanze di riconoscimento di protezione internazionale. Esse sono indirizzate e coordinate dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, un tempo unica titolare della funzione. Tra le diverse novità introdotte dalla Bossi-Fini (provvedimento largamente criticato dagli esperti per il generale inasprimento delle procedure che ha prescritto) vi è proprio l'introduzione della rete SPRAR: vengono normate quindi, per la prima volta nel nostro Paese, le modalità operative della gestione dell'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

A completamento del panorama legislativo qui brevemente proposto va ricordato che, tra il 2003 e il 2008, i governi italiani emanano diversi decreti legislativi atti a recepire le Direttive europee il cui scopo è quello di tentare di creare una base comune con la finalità di unificare il diritto d'asilo a livello europeo<sup>8</sup>. Con il D.Lgs 140/2005 l'Italia recepisce la Direttiva Accoglienza ove sono contenute le norme minime legate al diritto di accoglienza; con il D.Lgs 251/2007 invece

<sup>7</sup> L'elenco completo e aggiornato delle Commissioni territoriali è visionabile sul sito del Ministero dell'Interno: <https://goo.gl/ThS7ak> (dicembre 2016).

<sup>8</sup> Sul tema di veda: Masiello, 2007; Ferguson e Sidorenko, 2007.

viene recepita la Direttiva Qualifiche che tenta di stabilire parametri comuni a livello europeo per il riconoscimento dello status di rifugiato e per la protezione sussidiaria con l'intento di livellare progressivamente le diversità che attualmente esistono tra i paesi europei nel riconoscere la protezione internazionale al cittadino asilante. Infine, nel 2008 l'Italia attua con il D.Lgs 25/08 la Direttiva Procedure (e in seguito modificata da tre D.Lgs tra il 2008 e il 2011) che introduce norme minime per gli Stati rispetto al riconoscimento e alla revoca dello status di rifugiato. Va poi ricordata la L. n. 94/2009 (Legge sulla sicurezza pubblica): il c.d. Pacchetto Sicurezza, infatti, inasprisce le procedure, legando l'immigrazione a una crescente esigenza di sicurezza per il Paese, apparentemente invaso dagli stranieri. Infine, a livello diacronico l'ultimo decreto legislativo emanato è il n. 142/2015, contenente nuove norme su accoglienza e procedure per i richiedenti asilo<sup>9</sup>.

Quanto posto in rilievo fino a questo momento, restituisce un quadro in continua evoluzione della normativa in tema di asilo nel nostro Paese che risulta, nonostante i diversi cambiamenti, ancora manchevole di una legge organica in grado di apportare un miglioramento sostanziale alla situazione dei rifugiati e richiedenti asilo. Di una maggiore organicità legislativa beneficerebbe anche il sistema di accoglienza, sia dal punto di vista degli utenti, che potrebbero così usufruire di un sistema più organico e maggiormente coordinato, sia dal punto di vista dei soggetti attuatori (enti locali, amministrazioni, terzo settore e volontariato e, non da ultimo, gli operatori di settore) che vedrebbero potenzialmente ridotte le difficoltà operative nell'attuazione dei progetti. Considerando, dunque, che si tratta di una materia in costante evoluzione, appare utile tracciare un breve riassunto relativo all'evoluzione delle diverse modalità di accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo nel nostro Paese, funzionale a comprendere i cambiamenti e le continuità che si sono sviluppate a partire dagli anni Novanta ad oggi.

## *1.2. L'evoluzione dell'accoglienza in Italia: dagli anni Novanta ad oggi*

A partire dalla prima metà degli anni Novanta la questione dell'accoglienza e della tutela dei migranti forzati si ripropone con forza. Nell'ondata migratoria proveniente dai Balcani e dalla Somalia, tra i vari tipi di migranti che arrivano vi è anche una quota considerevole di richiedenti asilo, la cui numerosità nettamente superiore al passato costringe il territorio ad interrogarsi sui meccanismi e i servizi della prima accoglienza. A tal proposito Olivieri (2005, 66) afferma:

“(...) Comitati locali e gruppi di sostegno erano sorti soprattutto in Friuli Venezia Giulia, Piemonte, in Emilia Romagna e Toscana. Coinvolgevano l'associazionismo ma anche singole famiglie, cercavano il dialogo e la collaborazione degli enti locali, erano propensi alla costruzione di reti, come sedi di confronto ed elaborazione di strategie di intervento, e si interrogavano su cosa si intendesse per accoglienza (...)”

<sup>9</sup> Per approfondimenti sull'evoluzione giuridica della normativa in tema di asilo si veda: Caponio, 2004; Masiello, 2007; Petrovic, 2013.

Nel momento di crisi a mobilitarsi sono i vari attori sociali (particolarmente in alcune regioni d'Italia, tra cui anche il Friuli Venezia Giulia) che si attivano "prendendo in carico" i soggetti più deboli nell'ottica del welfare di comunità. Il senso di comunità, inteso quale "sentimento che gli individui hanno di appartenere e di essere importanti gli uni per gli altri e una fiducia condivisa che i bisogni dei membri saranno soddisfatti dal loro impegno ad essere insieme" (McMillan e Chavis, citati in Allegri 2015, 43) è stato, in questa fase, l'elemento propulsore che ha fatto nascere progetti di accoglienza dal basso che hanno posto in rilievo diversi elementi. Seppur pregevoli, è stato osservato come queste iniziative rimanessero indipendenti e poco collegate le une alle altre, evidenziando la necessità di un coordinamento centrale che conferisse loro carattere di omogeneità, aumentandone l'efficacia e, allo stesso tempo, contribuendo ad innescare un processo di riconoscimento sia presso gli enti locali sia presso i soggetti beneficiari. L'onere dell'assistenza ricade, dunque, sulle amministrazioni e sul no-profit locale<sup>10</sup>: nell'assenza generale di una normativa di riferimento, infatti, non tutte le regioni hanno previsto strutture destinate ai rifugiati e richiedenti asilo. Si osserva come, in questi anni, il protagonismo del Terzo Settore abbia fatto prevalere un approccio più orientato alla solidarietà che al riconoscimento di uno specifico diritto alla protezione e che, di conseguenza, non appariva sempre pronto a soddisfare tutte le esigenze manifestate dagli individui lungo l'iter della procedura d'asilo (CeSPI 2003).

Cercando di tracciare una breve analisi delle diverse forme di accoglienza per i richiedenti protezione internazionale implementate in Italia negli ultimi 20 anni, una delle prime esperienze da cui discende l'attuale organizzazione della rete SPRAR va rintracciata sul finire degli anni Novanta. La svolta nei sistemi di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia arriva nel 1999 quando l'Unione Europea finanzia, con il supporto del Ministero dell'Interno, un progetto annuale finalizzato al sostegno dei profughi provenienti dal Kosovo. Viene così implementato Azione Comune, che aveva tra i suoi obiettivi vi la fornitura ai migranti di beni e servizi di prima necessità (vitto, alloggio, vestiario ecc.), l'assistenza ai singoli attraverso operazioni di supporto medico, psicologico e sociale, nonché la fornitura di servizi di interpretariato e mediazione culturale e, più in generale, di un supporto tecnico-legale a 360 gradi. L'approccio di Azione Comune intendeva superare la logica assistenzialista del tipo *food and shelter* cercando di offrire ai migranti una serie di servizi trasversali (Caponio 2004, 8). Nonostante la sua breve durata (luglio-dicembre 1999), Azione Comune appare, sin dal principio, una modalità operativa valida per fronteggiare, nell'immediato, l'emergenza alloggiativa e di protezione sociale dei profughi giunti in Italia. È, infatti, per queste e

<sup>10</sup> Secondo quanto previsto dall'art. 40 del D.Lgs 286/1998 (Testo Unico) spetta alle Regioni, in collaborazione con province, comuni, associazioni e organizzazioni di volontariato, la predisposizione di centri di accoglienza destinati a ospitare i cittadini stranieri regolarmente presenti in Italia e impossibilitati a provvedere autonomamente alle loro esigenze abitative.

altre ragioni che esso viene riproposto anche nel 2000<sup>11</sup> con alcune novità: viene infatti esteso il target dei beneficiari anche ai richiedenti asilo, profughi e rifugiati, indipendentemente dal loro paese di origine, nonostante per l'edizione 2000 l'impegno economico risultasse inferiore rispetto a quello dell'anno precedente.

Le linee direttrici di Azione Comune possono essere così sintetizzate:

- fornire un'accoglienza qualificata per garantire sicurezza e dignità ai beneficiari e favorire così la realizzazione concreta di ogni singolo progetto di vita, sia esso di rimpatrio o d'inserimento in Italia;
- offrire attività trasversali (orientamento sociale, legale, corsi di lingua, di formazione al lavoro, sostegno medico e psicologico, etc.) necessarie per la definizione del progetto di vita e per l'inserimento territoriale dell'individuo, che vengono svolte all'interno e all'esterno dei centri di Azione Comune.

Si può affermare, infatti, che l'impianto metodologico di Azione Comune (e il suo assetto organizzativo) abbia gettato le basi per i successivi progetti di accoglienza e inserimento dei rifugiati e richiedenti asilo in Italia. Alla fine del 2000, infatti, Azione Comune era strutturata in modo da ricomprendere due reti di partenariato, una di primo e una di secondo livello<sup>12</sup>, con al vertice un nucleo ristretto di coordinamento formato da ICS, Cds e CIR. Quest'ultimo ente, inoltre, ricopriva funzioni di tipo amministrativo e organizzativo strategiche. Come afferma Olivieri (2005), l'eterogeneità del primo livello ha implicato un certo livello di complessità e difficoltà nella gestione e nell'organizzazione delle attività ma, allo stesso tempo, ha rappresentato un importante momento di confronto diretto e costante sui temi dell'accoglienza e della protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati convertendo, a posteriori, Azione Comune in un vero e proprio "laboratorio di idee" funzionale all'individuazione di standard minimi di accoglienza per questa particolare categoria di migranti. Nonostante le problematiche emerse nel corso e a seguito della sua implementazione, il progetto ha certamente rappresentato un avamposto importante nel processo di accoglienza almeno sotto diversi punti di vista (CeSPI 2003):

- le modalità di individuazione dei beneficiari;
- il coordinamento con le aree di frontiera;

<sup>11</sup> Per maggiori dettagli tecnico-organizzativi sul progetto Azione Comune e per consultare i dati di attività dei progetti si vedano i seguenti link: <https://goo.gl/DscZtb> (annualità 1999) e <https://goo.gl/JVOhdU> (annualità 2000).

<sup>12</sup> Nella partnership di primo livello erano compresi: il CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati) in qualità di capofila amministrativo del progetto, ICS Trieste, Acli, Caritas, Casa dei Diritti Sociali di Roma, Cies, Cisl, Ctm-Movimondo, Federazione delle chiese Evangeliche e Uil. La rete di secondo livello faceva riferimento al partenariato relativo alla rete Ics composto da: Arci di Toscana, Arezzo, Empoli, Napoli, Pisa, Caritas di Siena, Comitato Cittadino di Solidarietà con le popolazioni dell'Ex-Jugoslavia di Ivrea, Comune di Cremona, Facciamo Pace! di Torino, Ics Trieste, Il Mondo nella Città di Schio, Mondo Senza Frontiere di Siena, Reti di Enti di Udine (Olivieri 2005, 127).

- il lavoro di orientamento sul territorio;
- la formazione degli operatori;
- l'assetto decentrato dell'accoglienza in strutture abitative di piccole dimensioni e diffuse sul territorio.

In particolare, si vedrà come quest'ultimo aspetto rappresenterà una costante anche nei programmi successivi (PNA e SPRAR), divenendo, specie nella città di Trieste, uno degli elementi qualificanti il sistema di accoglienza. Capitalizzando l'esperienza di Azione Comune, nel momento in cui quest'ultima era ancora in fase di svolgimento, su input del Ministero dell'Interno, venne convocata una riunione con le Ong e le associazioni del territorio per discutere la possibilità di accedere ai fondi della quota Irpef dell'Otto per Mille, con la finalità di realizzare interventi straordinari di accoglienza per i richiedenti asilo. Le direttrici che furono da subito chiare e si concentravano fundamentalmente su tre aspetti (*Ibidem*):

- il progetto doveva essere unico ma suddiviso, nella sua applicazione, tra diversi progetti territoriali: tale elemento doveva garantire, seppur nel rispetto delle differenze territoriali e dei diversi assetti che naturalmente i vari progetti avrebbero assunto, un certo grado di omogeneità e connessione nel più ampio quadro generale del sistema nazionale di accoglienza che andava delineandosi;
- nei progetti dovevano essere presenti e garantiti standard comuni di accoglienza, a partire da quanto sperimentato nel biennio di implementazione di Azione Comune;
- la presenza del lavoro di rete, inteso sia a livello nazionale sia territoriale, che avrebbe così garantito le connessioni tra i vari soggetti, elemento fondamentale per razionalizzare risorse, capitalizzare gli sforzi e condividere i *know how* acquisiti anche grazie all'esperienza sul campo.

Si delineavano così le caratteristiche del cosiddetto Programma Nazionale Asilo<sup>13</sup> (PNA), implementato a partire dal 2001 e finanziato appunto dal fondo Otto per Mille e dal Fondo Europeo per i Rifugiati: tra i principali obiettivi del PNA vi erano l'accoglienza, l'integrazione e il rimpatrio assistito. Vengono inoltre previsti interventi diretti a soggetti particolarmente vulnerabili come, per esempio, persone con disabilità e vittime di tortura. A monte, un'altra importante

<sup>13</sup> A seguito dell'esperienza di Azione Comune e prima dell'implementazione del PNA, va citata l'esperienza del progetto Nausicaa, promosso da ICS, in partenariato con ACNUR e Censis, finanziato dall'Unione Europea. Il progetto si configurava quale osservatorio sui servizi dedicati a cittadini stranieri, esuli, richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Esso ha avuto il pregio di "fare il punto" sulle potenzialità e i limiti dell'accoglienza e ha, ulteriormente, messo a disposizione un team di 18 operatori che hanno fornito consulenza legale e sociale direttamente ai beneficiari presenti sul territorio.

caratteristica del PNA era rappresentata dalla stretta collaborazione tra enti locali, associazionismo e terzo settore. Nel segno di quanto era stato sperimentato positivamente attraverso le precedenti esperienze di accoglienza, anche il PNA puntava molto sul concetto di governance<sup>14</sup> orizzontale, dove la forza del sistema risiedeva, appunto, nella capacità di mobilitare le caratteristiche specifiche del capitale sociale di ogni soggetto, facendo leva sulle reti degli attori locali coinvolti (Forrest e Kearns, 2000). Sul piano organizzativo però, l'innovazione apportata dal PNA rispetto ad Azione Comune è l'introduzione di un principio di governance verticale nella gestione delle attività del programma. Al vertice del PNA vi era, infatti, una cabina di regia formata da Ministero dell'Interno, ACNUR e ANCI: questi tre soggetti, ognuno secondo il loro specifico mandato, rappresentavano l'espressione di tre livelli di azione e governo (internazionale, nazionale e locale). Nel dettaglio, al Ministero dell'Interno (dicastero in Italia responsabile delle politiche di asilo) spettavano funzioni d'indirizzo in merito alla legislazione e di raccordo con la Commissione europea per il co-finanziamento delle domande presentate. Ad ACNUR spettava, invece, una funzione di indirizzo sui diritti e la protezione dei richiedenti e rifugiati: inoltre, la presenza dell'agenzia ONU legittimava e accreditava politicamente l'intero sistema del PNA. L'ANCI, infine, svolgeva funzioni organizzative, necessarie per lo svolgimento del programma come, per esempio, la stipula di convenzioni con soggetti esterni e il raccordo con i comuni che erano i responsabili a livello territoriale dei progetti. In sintesi, ciò che differenziava il PNA dai progetti precedenti era la volontà di creare un sistema di accoglienza quanto più organico, integrato e diffuso sul territorio possibile: in quest'ottica i primi "terminali di attuazione" (Caponio 2004) del sistema erano necessariamente i comuni, ovvero gli enti locali più prossimi ai cittadini in grado operativamente di attuare concrete strategie per soddisfare i principi di *burden sharing* e *resource pooling*<sup>15</sup>. Il PNA prevedeva, infine, anche una Segreteria Centrale che assumeva funzioni tecniche e di coordinamento: consulenza tecnica ai comuni e agli enti gestori, monitoraggio dei progetti, formazione degli operatori, coordinamento con la Commissione Centrale per il riconoscimento dello status nonché la gestione di tipo finanziario e contabile.

---

<sup>14</sup> Per *governance* si fa riferimento a un modello di formulazione e gestione delle politiche pubbliche caratterizzato da un ruolo più ridotto dello Stato quale unico attore competente rispetto alle questioni di sviluppo e dalla scomposizione funzionale dei ruoli propositivi e gestionali nelle politiche pubbliche, coinvolgendo sia soggetti pubblici sia privati. Nello specifico, per *governance* multilivello si intende quel sistema in cui il ruolo di interlocutore principale nell'attuazione delle politiche pubbliche non è più dello Stato, ma viene progressivamente sostituito da un sistema di livelli di governo con precise competenze. Per approfondimenti sul tema si veda Scavo (2015).

<sup>15</sup> Per *burden sharing* s'intende la ripartizione dei costi derivanti dall'accoglienza dei cittadini stranieri che necessitano di protezione; per *resource pooling*, invece, la condivisione delle risorse dell'accoglienza non limitate a far fronte alla situazione contingente ma messe a disposizione dell'intero PNA.



Dal consolidamento dell'esperienza del PNA e dall'analisi dei positivi risultati prodotti da questo sistema<sup>16</sup>, i soggetti coinvolti nell'esperienza orientano i propri sforzi affinché quanto implementato con il PNA venga ufficialmente riconosciuto anche a livello legislativo: è la Bossi-Fini che, come detto, nel 2002 regolamenta la presenza in Italia di un programma di accoglienza rivolto ai rifugiati e ai richiedenti asilo. Nasce così lo SPRAR e viene contestualmente istituito un Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'asilo (Censis 2005). L'Italia arriva, quindi, all'implementazione dello SPRAR a seguito di un percorso (Azione Comune, progetto Nausicaa e PNA) che ha portato, alla soglia degli anni Duemila, alla sua attivazione con l'ottica di rendere sempre più organico il sistema di accoglienza per i migranti forzati.

Concretamente lo SPRAR è costituito da una rete di centri di c.d. "seconda accoglienza", destinati ai richiedenti e ai titolari di protezione internazionale. A differenza dei CDA e dei CARA, originariamente lo SPRAR era stato progettato per favorire l'interazione e l'inclusione sociale ed economica dei soggetti già titolari di una forma di protezione internazionale (rifugiati, titolari di protezione sussidiaria o umanitaria). Tuttavia, già dai primi anni di attività, lo SPRAR ha dovuto supplire alle mancanze della rete della c.d. "prima accoglienza"<sup>17</sup>, dedicando una quota di posti (seppur decrescente negli anni) anche ai richiedenti protezione internazionale<sup>18</sup>. Lo SPRAR è composto da una rete di enti locali che, accedendo al Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA), svolgono progetti di accoglienza per i beneficiari sopra indicati. A loro volta gli enti locali sviluppano le progettualità in collaborazione con il Terzo Settore. Il coordinamento della rete SPRAR è affidato al Servizio Centrale, un organo tecnico istituito dal Ministero dell'Interno; la sua gestione è stata affidata in convenzione all'ANCI. Il Servizio Centrale ha funzioni d'informazione, promozione, consulenza, supporto tecnico e monitoraggio sull'intero Sistema di Protezione. Come per Azione Comune e in seguito per il PNA, anche la rete SPRAR vuole andare oltre la fornitura di beni e servizi primari e si propone di offrire ai beneficiari, oltre misure di assistenza e di protezione, l'avvio di un percorso di integrazione volto anche al recupero dell'autonomia, nell'ottica di empowerment del soggetto. Emerge, dunque, la volontà di capitalizzare le esperienze precedentemente implementate al

---

<sup>16</sup> Per una valutazione del PNA si veda: CeSPI (2003).

<sup>17</sup> Il sistema della c.d. "prima accoglienza" prevede l'inserimento dei migranti, dopo la loro identificazione, nei CARA, CPSAS e nei CDA. Si tratta di centri che il Ministero dell'Interno, di concerto con le Regioni e gli Enti locali, finanzia per fornire accoglienza a stranieri già sottoposti alle procedure di foto-segnalamento e al primo screening sanitario e che, in fase di soccorso, abbiano espresso la volontà di chiedere protezione. Di norma, la permanenza in questi centri è limitata funzionalmente alla formalizzazione della domanda di protezione (modello C3) e alla conclusione della procedura di esame della domanda da parte della competente commissione territoriale, in vista di un trasferimento nella rete SPRAR (Aa.Vv. 2015).

<sup>18</sup> Il richiedente protezione internazionale è una persona che ha presentato richiesta di protezione internazionale ed è in attesa della decisione sul riconoscimento dello status di rifugiato o di altra forma di protezione (Aa.Vv. 2015).

fine di giungere alla definizione di un modello di accoglienza unitario e organico (ancora incompiuto) che possa rispondere in modo sempre più sollecito alle esigenze dei migranti forzati che giungono nel nostro Paese. In questo senso, l'implementazione e il progressivo allargamento negli anni della rete SPRAR costituisce un importante *work in progress* per l'Italia che, come anche i dati hanno posto in evidenza, si è trovata a fronteggiare la crescente emergenza della gestione dei rifugiati e richiedenti asilo in tempi molto brevi che hanno notevolmente sollecitato le istituzioni e gli enti locali su questo tema. Da un punto di vista organizzativo, inoltre, va sottolineato come il modello di governance dello SPRAR sia stato costruito nel tempo e sia nato, a partire dall'esperienza di Azione Comune, dal sedimentare di azioni positive sviluppate sul campo. Tuttavia non è possibile negare che, nonostante i suoi molti elementi positivi, il sistema da solo non basta a soddisfare il fabbisogno e la domanda di protezione che arriva dai soggetti in fuga. Da questo punto di vista le istituzioni devono probabilmente entrare nell'ottica che, da sola, la rete SPRAR non può rispondere in modo soddisfacente e continuativo alla crescente domande di protezione internazionale. L'instabilità e la vulnerabilità politica, economica e sociale che sta caratterizzando molti paesi nel mondo, infatti, si riflette direttamente sui flussi migratori ed è ormai chiaro che l'Europa deve farsi carico dell'accoglienza e dell'integrazione di queste persone. L'Italia inoltre si trova al centro di due delle rotte più battute dai migranti forzati, ovvero la rotta Mediterranea e quella Balcanica, quest'ultima particolarmente rilevante specialmente per la regione Friuli Venezia Giulia e per la città di Trieste<sup>19</sup>.

## 2. I RESIDENTI STRANIERI A TRIESTE E IN ITALIA

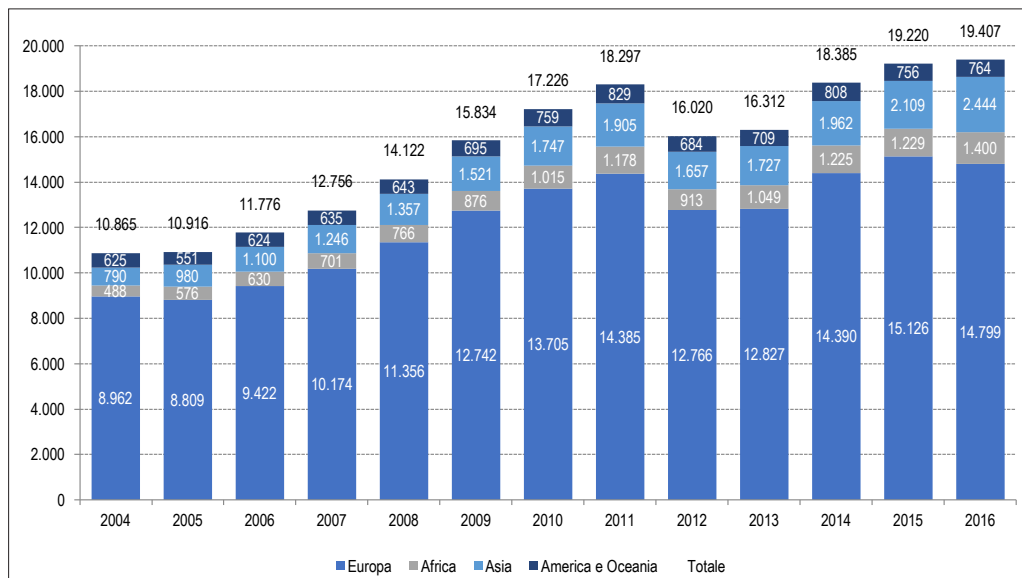
La presenza di stranieri a Trieste è notevolmente aumentata, da meno di 11.000 unità nel 2004 alla situazione attuale, nella quale si sfiorano le 20.000 presenze, con un'incidenza sulla popolazione che raggiungeva il 9,5% alla fine del 2015 (leggermente superiore all'8,9% dell'intera regione Friuli Venezia Giulia).

Pur con qualche oscillazione, negli ultimi anni gli stranieri residenti di origine europea si attestano stabilmente intorno alle 14/15.000 unità e rimangono dunque largamente maggioritari; crescono però anche gli stranieri provenienti dall'Africa (attualmente 1.400) e dall'Asia che raggiungono ora quasi 2.500 unità, che sono dunque entrambi triplicati in poco più di dieci anni.

Osservando con maggiore dettaglio la situazione "fotografata" all'inizio del 2016 (Fig. 2), la comunità più numerosa è costituita dai serbi (4.698), seguiti dai rumeni (2.746); sopra il migliaio di presenze troviamo poi i croati e i kosovari. In termini percentuali i serbi (24,2%), con rumeni (14,2%), croati (6,0%) e kosovari (5,8%), nel complesso, assommano a metà della presenza straniera a Trieste.

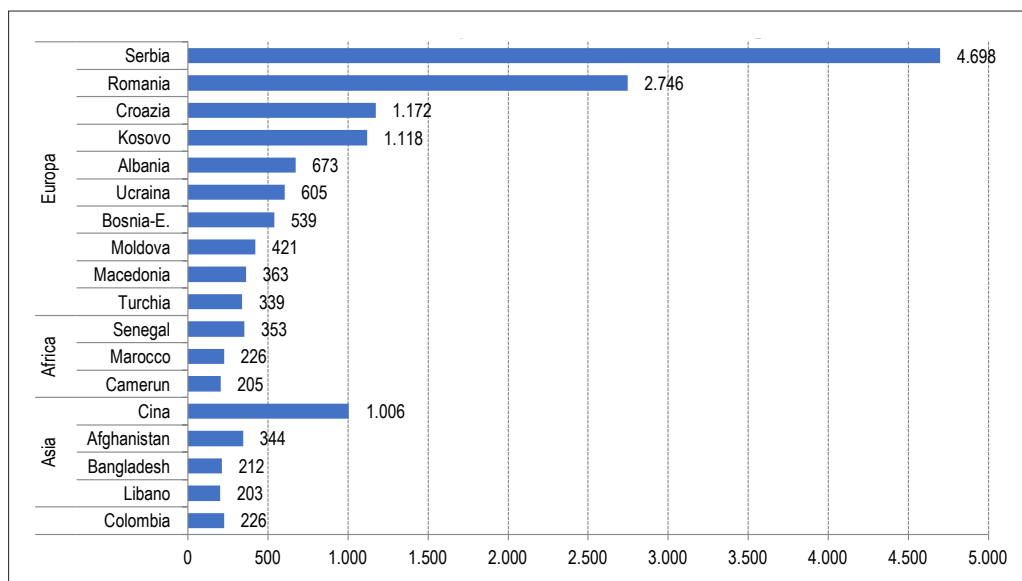
<sup>19</sup> Per un approfondimento sulla mappa degli itinerari dei migranti e rifugiati verso l'Europa si veda Crawley *et al.* (2016).

FIGURA 1 – Stranieri residenti a Trieste al primo gennaio 2004-2016



FONTE: Istat (dati.istat.it)

FIGURA 2 – Comunità di stranieri residenti a Trieste al 1 gennaio 2016 di dimensione superiore a 200 unità



FONTE: Istat (dati.istat.it)

Il migliaio di cinesi costituiscono di gran lunga la comunità più numerosa di provenienza asiatica e sono seguiti da afghani (344), bengalesi e libanesi (sopra le 200 unità). Tra gli stranieri di origine africana, la comunità più numerosa è quella dei senegalesi (353); sopra le 200 unità si collocano poi i marocchini e i camerunensi. Infine, tra gli stranieri di altre aree extraeuropee, la comunità più numerosa è costituita dai colombiani (226).

TABELLA 1 – Stranieri residenti a Trieste al 1° gennaio per cittadinanza (numerosità superiore a 200 unità)

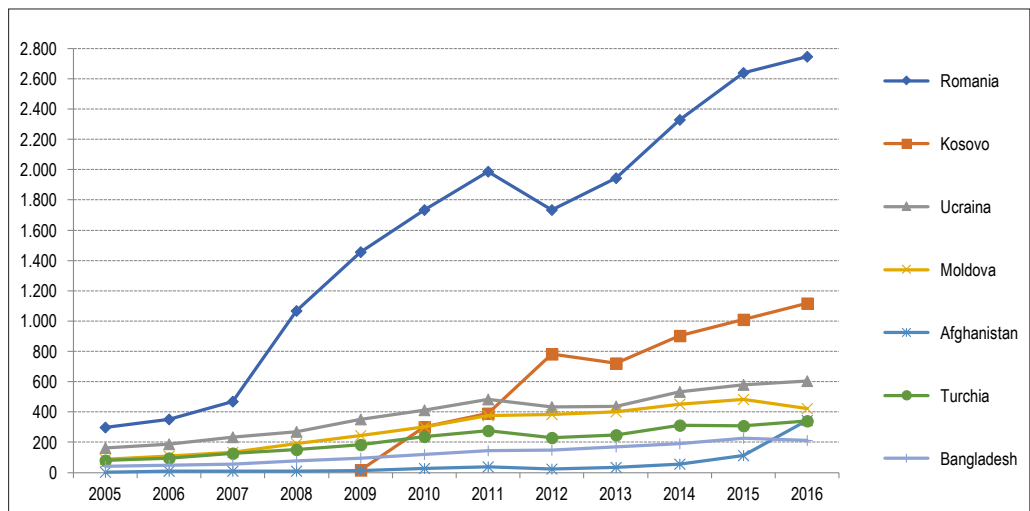
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EUROPA	8.809	9.422	10.174	11.356	12.742	13.705	14.385	12.766	12.827	14.390	15.126	14.799
Serbia	4.315	4.585	4.967	5.232	5.741	5.775	5.860	4.931	4.824	5.158	5.251	4.698
Romania	299	352	468	1.069	1.457	1.735	1.986	1.733	1.944	2.330	2.638	2.746
Croazia	1.356	1.382	1.400	1.376	1.368	1.357	1.372	1.025	1.004	1.092	1.143	1.172
Kosovo	-	-	-	-	17	303	392	784	722	904	1.009	1.118
Albania	724	757	803	833	899	915	943	803	763	805	769	673
Ucraina	161	186	235	271	352	412	484	432	437	534	579	605
Bosnia-Erzegovina	364	438	477	510	550	591	622	609	603	653	673	539
Moldova	86	108	134	190	245	300	377	382	401	451	484	421
Macedonia	150	184	183	204	247	266	281	269	295	339	361	363
Turchia	81	96	127	151	183	238	276	230	249	312	308	339
AFRICA	576	630	701	766	876	1.015	1.178	913	1.049	1.225	1.229	1.400
Senegal	180	187	199	207	211	220	286	211	233	296	315	353
Marocco	84	93	102	112	140	154	183	186	209	231	250	226
Camerun	61	78	90	105	122	151	164	128	142	177	190	205
ASIA	980	1.100	1.246	1.357	1.521	1.747	1.905	1.657	1.727	1.962	2.109	2.444
Cina	592	660	747	812	886	984	1.040	917	905	1.000	1.022	1.006
Afghanistan	2	8	8	9	13	27	36	23	33	57	112	344
Bangladesh	42	48	55	77	94	118	145	147	169	191	228	212
Libano	64	86	94	107	127	157	172	168	172	191	218	203
AMERICA/OCEANIA	551	624	635	643	695	759	829	684	709	808	756	764
Colombia	108	134	152	170	184	210	243	212	218	232	233	226

FONTE: Istat (dati.istat.it)

Dalla Tab. 1 si vede chiaramente che la presenza di cittadini dei Paesi nati dalla dissoluzione della Jugoslavia rimane relativamente stabile nell'arco di poco più di un decennio (con qualche erosione negli ultimi anni). Tra le comunità che crescono invece in modo rilevante (Fig. 3), emergono quelle dei cittadini provenienti dagli altri paesi dell'Europa orientale, in particolare rumeni (da circa 300 e poco meno di 3.000 unità) e, pur con una consistenza numerica molto meno elevata, ucraini (da meno di 200 a 605), moldavi (da circa un centinaio a oltre 400) e bulgari (da una quarantina a 200).

Mentre la presenza degli albanesi rimane piuttosto stabile (con un leggero declino negli ultimi anni), è notevole, invece, la crescita dei kosovari, distinti dai serbi solo a partire dall'anno successivo alla proclamazione dell'indipendenza (2008); se ne deduce che rimane grosso modo stabile complessivamente la componente di cittadini dall'ex-Serbia, con un aumento dei kosovari. Tra le comunità extraeuropee, mentre la crescita dei cinesi è costante e segue l'andamento del loro progressivo insediamento nel tessuto produttivo e commerciale, si registrano incrementi ben più consistenti per alcune comunità di origine africana: in poco più di un decennio raddoppiano i senegalesi, triplicano i marocchini e quasi quadruplicano i camerunensi e le comunità asiatiche di bengalesi e libanesi. È invece "esplosiva" la crescita degli afgani che arrivano in Italia tramite la "rotta balcanica", alla ricerca di protezione in quanto rifugiati e/o richiedenti protezione internazionale (il gruppo costituiva una presenza marginale all'inizio del periodo ed è diventato uno dei più consistenti, tra quelli extraeuropei, negli ultimi anni).

FIGURA 3 – Cittadini stranieri residenti a Trieste con i più elevati tassi di crescita



FONTE: Istat (dati.istat.it)

TABELLA 2 – Bilancio stranieri residenti in Italia, Friuli-Venezia Giulia e a Trieste

	Italia 2015	2015-2011	Diff. %	Friuli-Venezia Giulia 2015	2015-2011	Diff. %	Trieste 2015	2015-2011	Diff. %
Pop. straniera 1° gennaio	5.014.437	986.810	24,5	107.559	10.680	11,0	19.192	3.254	20,4
Nati vivi	72.096	53.409	285,8	1.433	1.036	261,0	213	162	317,6
% Nati su pop. straniera	1,44	0,97	209,9	1,33	0,92	225,1	1,11	0,79	246,8
Morti stranieri	6.497	5.100	365,1	177	147	490,0	40	35	700,0
Saldo naturale stranieri	65.599	48.309	279,4	1.256	889	242,2	173	127	276,1
Saldo migratorio interno	4.812	5.643	-679,1	580	494	574,4	99	61	160,5
Saldo migratorio estero	205.330	135.625	194,6	3.163	2.045	182,9	873	633	263,8
Saldo altri motivi	-85.990	-34.163	65,9	-1.811	-954	111,3	-179	46	-20,4
Acquisizioni cittadinanza	178.035	168.152	1.701,4	5.525	5.259	1.977,1	769	725	1.647,7
% Cittadinanza su pop. straniera	3,55	3,31	1.346,9	5,14	4,86	1.770,8	4,01	3,73	1.351,4
Totale iscritti	613.923	449.100	272,5	12.593	9.070	257,5	1.694	1.251	282,4
Totale cancellati	602.207	461.838	329,0	14.930	11.855	385,5	1.497	1.109	285,8
Saldo totale pop. straniera	11.716	-12.738	-52,1	-2.337	-2.785	-621,7	197	142	258,2
Pop. straniera 31 dicembre	5.026.153	974.072	24,0	105.222	7.895	8,1	19.389	3.396	21,2

FONTE: Istat (dati.istat.it)

Lasciando al lettore l'apprezzamento dettagliato dei dati della Tab. 2, ci limitiamo ad indicare alcune specificità che contraddistinguono la popolazione straniera insediata a Trieste, rispetto a quanto si riscontra in Friuli-Venezia Giulia e in Italia. Dalla tabella si vede dunque che, mentre la presenza di stranieri è aumentata a Trieste di circa il 20% (allineata grosso modo alla crescita italiana del 25%), quella registrata in Friuli-Venezia Giulia è limitata all'11%.

Pur con valori percentuali non molto elevati, è significativo l'aumento di nati all'interno della popolazione straniera che, in soli quattro anni, a Trieste passano da una cinquantina a 213; anche tenendo conto della contestuale crescita di oltre 3.000 stranieri, l'incidenza dei nuovi nati quasi triplica e ciò indica di per sé una stabilizzazione della popolazione straniera, sempre più costituita da famiglie e meno da singoli. Anche a Trieste, dunque, si amplia la base delle cosiddette seconde generazioni di cittadini stranieri, ovvero bambini e ragazzi nati da famiglie di origine straniera o da coppie miste arrivati in diverse fasi del loro percorso di crescita nel paese ricevente<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Sotto il cappello del termine "secondo generazioni" infatti, ricadono a livello concettuale casi e background migratori tra loro molto diversi: dai bambini nati e cresciuti nelle società ri-

Incrementi ancor più significativi si registrano riguardo alle acquisizioni di cittadinanza italiana, che passano a Trieste da 44 nel 2011 a 769 nel 2015, e anche questo è un chiaro segnale di stabilizzazione, in quanto indica che per molti stranieri la presenza nel nostro Paese è ormai di lungo periodo.

### 3. CITTADINI NON COMUNITARI E MOTIVI DELLA PRESENZA

I soli cittadini non comunitari, in Italia sono più di un milione e mezzo, 350mila dei quali risiedono regolarmente nel Nord-est e un po' meno di un decimo di questi nelle quattro province del Friuli Venezia Giulia (Tab. 3). Le differenze "di scala" della dimensione territoriale costringono ovviamente a utilizzare il parametro dell'incidenza sul totale dei residenti, il cui valore è 2,3% in Provincia di Trieste (i dati dell'Istat non prevedono una disaggregazione al livello comunale). L'incidenza è dunque leggermente inferiore a quella che si registra in Italia e in Friuli Venezia Giulia (2,6%), perché il valore è più elevato a Gorizia (3,0%) e Pordenone (4,0%); inferiore invece a Udine (1,9%).

Con la Tab. 3 ci avviciniamo ulteriormente al tema del presente lavoro perché i dati sono disaggregati secondo il motivo della presenza<sup>21</sup> di cittadini non comunitari che non possiedono già un permesso di lungo periodo o una carta di soggiorno. La componente dei "regolarmente residenti" per motivi di asilo e

---

ceventi, agli adolescenti ricongiunti nelle società di arrivo dopo aver trascorso infanzia e parte dell'adolescenza nei paesi di origine. Tra questi due poli, molte altre condizioni che la letteratura ha, negli anni, cercato di codificare: da situazioni spurie ed eterogenee, come i figli di coppie miste o appartenenti a minoranze riconosciute, passando per i minori stranieri adottati che, pur divenendo a tutti gli effetti cittadini italiani, rimangono comunque portatori di eterogeneità culturale. Per un approfondimento sul tema si vedano Besozzi (2001) e Rumbaut (1997).

<sup>21</sup> I motivi del rilascio dei permessi che consentono la presenza sono aggregati nelle seguenti modalità (fonte: [www.istat.it](http://www.istat.it)):

*Lavoro* – Il cittadino straniero deve possedere al momento dell'ingresso un visto per motivi di lavoro a seguito del rilascio del nulla osta da parte dello Sportello Unico competente e sono comprese le persone in attesa o in cerca di occupazione.

*Famiglia* – Può essere rilasciato al familiare di uno straniero regolarmente soggiornante, titolare di un valido permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno; vengono considerati anche i permessi concessi per adozione/affidamento.

*Studio* – Richiesto all'Ambasciata italiana nel paese di residenza dello straniero, ha validità pari al corso che si intende seguire e permette di svolgere attività lavorative part-time con contratto di lavoro non superiore alle 20 ore settimanali.

*Asilo* – Rilasciato ai rifugiati che hanno ottenuto il riconoscimento a godere dell'asilo politico da parte del nostro Paese.

*Richiesta Asilo* – Rilasciati a chi fa domanda di asilo politico ed è in attesa che la richiesta venga valutata.

*Motivi Umanitari* – Tutte le forme di protezione diverse dall'asilo politico che l'Italia riconosce ai cittadini di paesi terzi.

*Altri motivi* esplicitamente considerati, in quanto statisticamente rilevanti, sono: religione, residenza elettiva, salute e "altro" (motivi di giustizia, integrazione minori, apolide riconosciuto, attività sportiva, etc.).

protezione umanitaria (Fig. 4) registra in provincia di Trieste una percentuale più elevata (16,7%) di quella italiana (9,7%) e ciò non sorprende, visto che Trieste e Gorizia (dove si raggiunge quasi il 30%) sono i terminali della c.d. “rotta balcanica”. Altrettanto ovviamente si spiegano le alte incidenze registrate in Italia del Sud e nelle Isole, terminali della c.d. “rotta mediterranea”.

La Tab. 3 e la Fig. 4 fotografano la situazione al 1° gennaio 2016 risultante da ingressi e uscite di stranieri che si sono succeduti nel tempo. La Tab. 4 mostra invece, secondo la cittadinanza di provenienza, i soli ingressi nel 2015 (con le differenze rispetto al 2014) e la ripartizione percentuale secondo il motivo (con le differenze rispetto al 2014 per la sola voce “asilo e protezione umanitaria”). I dati si riferiscono al complesso degli arrivi in Italia, non essendo disponibile sul sito dell’Istat la disaggregazione territoriale (fortunatamente, per il territorio triestino sono reperibili dati disaggregati forniti da fonti alternative).

TABELLA 3 – Cittadini non comunitari regolarmente presenti al 1° gennaio 2016 per motivo della presenza <sup>(a)</sup>

	Asilo/ umanitari	Lavoro	Famiglia <sup>(b)</sup>	Studio	Altro	Totale	Popolazione	% su pop.
Nord-ovest	35.786	237.410	256.980	20.564	10.815	561.555	16.110.977	3,49
Nord-est	27.014	135.953	170.372	9.856	6.812	350.007	11.643.501	3,01
Pordenone	799	4.310	7.030	147	141	12.427	312.794	3,97
Udine	1.362	2.787	5.218	440	459	10.266	533.282	1,93
Gorizia	1.190	1.150	1.740	37	64	4.181	140.268	2,98
Trieste	895	1.426	2.169	644	228	5.362	234.874	2,28
Friuli Venezia Giulia	4.246	9.673	16.157	1.268	892	32.236	1.221.218	2,64
Centro	33.979	179.471	148.909	16.873	25.774	405.006	12.067.803	3,36
Sud	36.972	88.155	59.695	2.841	7.803	195.466	14.110.771	1,39
Isole	21.426	28.630	25.760	970	3.878	80.664	6.732.399	1,20
ITALIA	155.177	669.619	661.716	51.104	55.082	1.592.698	60.665.551	2,63

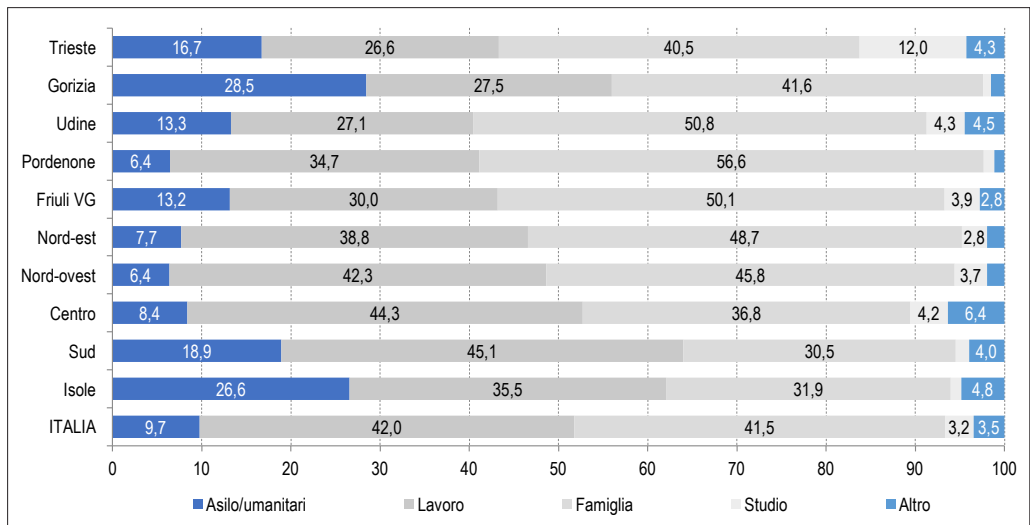
<sup>(a)</sup> Sono esclusi coloro che hanno un permesso di lungo periodo o una carta di soggiorno

<sup>(b)</sup> Sono compresi i minori registrati sul permesso di un adulto anche se rilasciato per motivi di lavoro

FONTE: elaborazioni Istat su dati del Ministero dell’Interno



FIGURA 4 – Cittadini non comunitari regolarmente presenti al 1° gennaio 2016 per motivo (percentuali)



FONTE: elaborazioni Istat su dati del Ministero dell'Interno

TABELLA 4 – Ingressi in Italia di non comunitari nel 2015 e differenze con 2014 per le cittadinanze con la maggiore incidenza del motivo "asilo/umanitario"

	Totale 2015	Diff. 2014	Lavoro	Famiglia	Studio	Altro	Asilo/umanitario	Diff. 2014
Nigeria	16.813	1.303	1,8	11,0	0,8	6,0	80,5	17,0
Ghana	4.482	1.322	2,9	27,2	1,9	3,4	64,6	15,8
Pakistan	14.437	740	6,6	31,0	2,0	1,1	59,4	19,3
Senegal	9.844	1.069	4,5	35,3	0,3	4,9	55,0	17,8
Bangladesh	10.662	-4.082	9,6	35,7	1,1	6,0	47,7	28,3
Ucraina	10.543	434	8,8	47,8	2,5	11,9	29,0	17,8
Serbia/Kosovo/Montenegro	5.115	740	11,3	61,8	5,9	13,8	7,2	1,2
Egitto	7.328	-2.805	15,6	55,3	5,0	17,2	6,8	-0,8
Tunisia	3.875	-728	13,9	70,0	7,3	5,0	3,8	-0,1
Mondo	238.936	-9.387	9,1	44,8	9,6	8,3	28,2	8,9

FONTE: Istat (dati.istat.it)

La comunità per la quale si registra la maggiore incidenza di permessi rilasciati per ragioni umanitarie è la Nigeria (80,5%) che, con quasi 17.000 ingressi, è anche il paese da cui proviene il maggior numero di cittadini non comunitari. L'incremento rispetto all'anno precedente è di 1.300 unità e si nota anche un notevole aumento della motivazione umanitaria, che peraltro già nel 2014 si collocava oltre il 60%. Al secondo posto si colloca il Ghana (64,6%) perché, pur essendo molto meno elevata la numerosità di ingressi nel 2015 (circa 4.500), registra un generale incremento rispetto al 2014 (oltre 1.300 unità) e un aumento dell'incidenza della motivazione umanitaria (sotto al 50% nel 2014).

Guardando invece alla sola consistenza degli ingressi nell'anno, il secondo gruppo è quello pakistano (oltre 14.000), con un'incidenza della ragione umanitaria poco meno elevata di quella dei ghanesi (quasi il 60%). Seguono senegalesi e bengalesi, con circa 10.000 ingressi e un'incidenza di motivi umanitari intorno al 50%, in notevole aumento rispetto al 2014 (in particolare per i bengalesi). Infine, anche gli stranieri provenienti dall'Ucraina entrati nell'anno sono poco più di 10.000 e in questo caso l'aumento d'immigrazioni motivate da richiesta di asilo è più che raddoppiato.

Focalizzando ulteriormente riguardo ai soli richiedenti protezione umanitaria, possiamo avvalerci di una pubblicazione specifica che l'Istat dedica annualmente a questa componente dell'immigrazione in Italia che, nell'ultima edizione, riassume in questo modo la situazione:

Da qualche anno il nostro Paese è interessato sempre più da flussi migratori che non seguono i tradizionali network migratori attivati per lavoro o ricongiungimento familiare. Si tratta di flussi che si muovono nell'emergenza e che per questo mettono a dura prova il sistema di accoglienza del nostro Paese. Nel 2015 sono sbarcati sulle coste italiane oltre 149mila migranti e sono state presentate 85mila domande di protezione internazionale (Rapporto Annuale SPRAR, 2015). Da una parte, quindi, si assiste a un consolidamento dell'integrazione degli stranieri che vivono ormai da anni nel nostro Paese e che, in molti casi, ci sono addirittura nati. Dall'altra, l'Italia è interessata da ondate migratorie, non facilmente prevedibili, legate alla ricerca di asilo e protezione da parte di stranieri in fuga da conflitti e persecuzioni. Si tratta di due aspetti che coesistono e caratterizzano l'attuale fase matura dei fenomeni migratori in un Paese di frontiera rispetto ad aree ad alta instabilità politica" (Istat 2016, 6).

Come visto in precedenza, fra il 2014 e il 2015 è proseguita la crescita della componente "asilo e protezione" che nel 2015 ha rappresentato più del 28% dei nuovi ingressi e la Tab. 5 mostra che in circa il 90% dei casi si tratta di uomini, con l'eccezione, tra le prime dieci cittadinanze, dell'emigrazione ucraina (componente femminile oltre il 51,7%) e nigeriana (le donne sfiorano il 20% dei nuovi ingressi).

I minori sono poco più di 2.000 e rappresentano il 4% dei flussi in ingresso per queste motivazioni, con una percentuale di bambini e ragazzi che varia molto a seconda delle collettività: l'incidenza è massima per l'Ucraina (oltre il 9%) e minima per il Pakistan (meno dell'1%).

TABELLA 5 – Cittadini non comunitari entrati in Italia per asilo politico e motivi umanitari nel 2015

Paesi	Totale	%	% maschi	Variazione % su 2014	% Permessi per asilo	Quota minori
Nigeria	13.739	20,4	80,9	94,5	80,5	3,2
Pakistan	8.571	12,7	99,2	56,1	59,4	0,7
Gambia	7.229	10,7	99,0	24,0	96,9	6,0
Senegal	5.411	8,0	98,3	65,7	55,0	3,3
Mali	5.240	7,8	99,2	-26,2	97,8	2,9
Bangladesh	5.085	7,6	99,6	78,3	47,7	1,9
Afghanistan	3.731	5,5	97,6	43,4	95,0	2,8
Ucraina	3.058	4,5	48,3	170,1	29,0	9,1
Ghana	2.896	4,3	96,5	87,6	64,6	3,7
Costa d'Avorio	2.501	3,7	93,6	140,9	74,6	3,0
Altri Paesi	9.810	14,6	82,2	-1,4	6,5	8,5
<b>Totale</b>	<b>67.271</b>	<b>100</b>	<b>90,2</b>	<b>40,5</b>	<b>28,2</b>	<b>4,1</b>

FONTE: Istat, 2016

Va anche rilevato che, considerando la sola “motivazione umanitaria”, pur emergendo paesi non presenti nelle tabelle precedenti (ad esempio, Gambia e Mali), si conferma al primo posto la Nigeria, che da sola copre oltre il 20% dei nuovi ingressi per asilo e protezione umanitaria. L’aumento degli arrivi è generalizzato, con l’eccezione del Mali che vede diminuire il numero di permessi concessi tra il 2014 e il 2015. Escono dalla graduatoria dell’anno precedente Somalia ed Eritrea, mentre entrano tra i primi dieci paesi Ucraina e Costa d’Avorio, anche in virtù della notevole accelerazione negli ingressi registrata nel 2015.

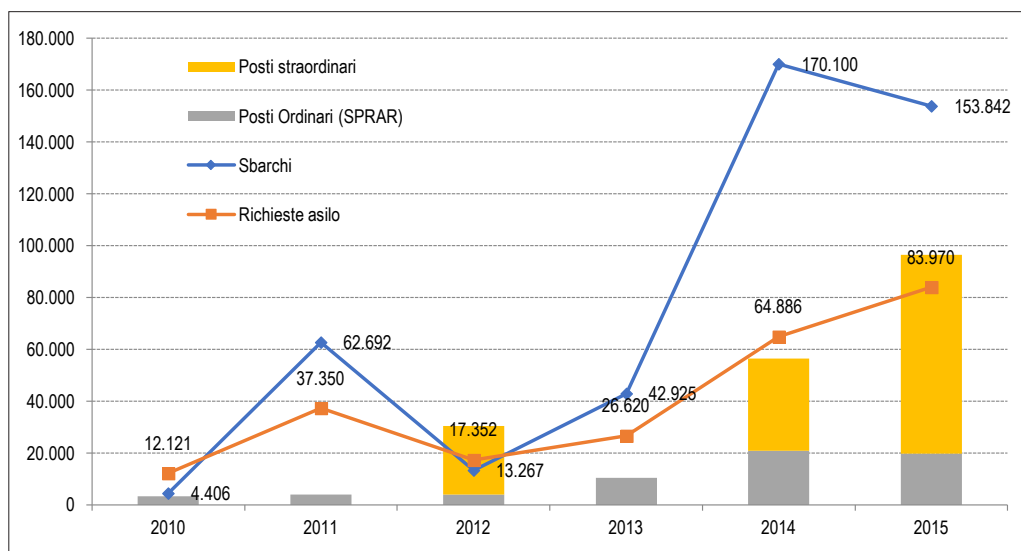
Nel rapporto dell’Istat si sottolinea anche che cresce, rispetto al 2014, la rilevanza delle province del Nord rispetto alla Sicilia, quale probabile conseguenza della maggiore distribuzione del sistema di protezione su tutto il territorio nazionale, che prevede se necessario anche il trasferimento e l’eventuale re-distribuzione dei richiedenti asilo in aree diverse da quelle di sbarco. Il rapporto rileva anche l’emergenza di un chiaro “dualismo dell’accoglienza”: al Centro-Nord prevale il modello migratorio della stabilità (prevalenza di flussi per ricongiungimento familiare); nel Mezzogiorno, nonostante le politiche volte a favorire un’accoglienza diffusa, prevale invece il “modello” dell’emergenza, con un elevato numero d’ingressi per asilo e più contenuto per migrazioni di tipo familiare.

Nel rapporto si sostiene infine che si modifica la propensione al radicamento sul territorio dei nuovi entrati:

Considerando l'insieme dei nuovi ingressi del 2007, la quota di quanti risultano ancora presenti al 1° gennaio 2016 è del 64,9%, notevolmente più elevata di quella rilevata per la coorte di ingressi del 2011 per la quale si può stimare che solo il 50,4% sia ancora in Italia all'inizio del 2016. La differente propensione a permanere sul territorio italiano registrata per le due coorti può essere in parte riconducibile alla crescente incidenza dei nuovi permessi rilasciati per richiesta asilo. Questa tipologia di permesso implica, infatti, una più elevata quota di mancati rinnovi: tra coloro che hanno avuto nel 2011 un primo permesso per richiesta asilo la percentuale di ancora presenti al 1° gennaio 2016 è pari al 38,0% e quindi inferiore di oltre 12 punti percentuali rispetto alla media. Con l'ampliarsi dell'importanza relativa degli ingressi per richiesta asilo si può, quindi, ipotizzare che l'Italia dovrà gestire una quota crescente di migrazioni temporanee destinate a non stabilizzarsi sul territorio (Istat 2016, 8).

La richiesta di asilo fornisce comunque solo un'idea approssimativa di quanti potenziali rifugiati sono entrati nei diversi paesi, perché solo una parte otterrà tale status. Lo scarto tra queste quantità si può apprezzare, ad esempio, dal Rapporto di Medici Senza Frontiere "Richiedenti asilo e rifugiati in Italia insediamenti informali e marginalità sociale" (2016) nel quale per gli ultimi anni sono forniti dati riguardanti gli sbarchi e i richiedenti asili, assieme a informazioni sulla dotazione di posti per l'accoglienza ordinaria (forniti dal sistema SPAR) e straordinari.

FIGURA 5 – Sbarchi, richieste di asilo e posti ordinari e straordinari negli insediamenti per l'accoglienza



FONTE: Medici Senza Frontiere (2016)

Il grafico di Fig. 5, realizzato utilizzando i dati contenuti nel rapporto, mostra che negli ultimi anni in effetti aumenta il divario tra le prime due quantità perché una quota rilevante degli sbarcati non chiede asilo. Il grafico mostra inoltre che la somma dei posti negli insediamenti per l'accoglienza formali e informali, inizialmente del tutto insufficiente, negli ultimi anni riesce a fare fronte alla richiesta, sia pure facendo ampio ricorso agli insediamenti informali; inoltre (come si precisa in nota), ai posti visualizzati nel grafico si possono aggiungere quelli disponibili nei centri governativi di prima accoglienza (circa 7.400 al 31 dicembre 2015 secondo il Ministero dell'Interno).

#### 4. LA PERCEZIONE DEL FENOMENO MIGRATORIO DA PARTE DEI CITTADINI

Come illustrato già nella prima parte del presente lavoro, il sistema dell'accoglienza in Italia ha cercato di favorire la strada dell'accoglienza con lo scopo di arrivare all'integrazione che, come ben sintetizza il titolo del rapporto del Migration Policy Centre (MPC) dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze "From Refugees To Workers" (2016), si realizza pienamente quando il rifugiato diventa un lavoratore. L'ambizioso risultato si potrà però raggiungere solo eliminando alcune barriere che, per quanto riguarda le caratteristiche soggettive dei migranti, il rapporto identifica fondamentalmente in carenze linguistiche, di adeguata formazione e mancanza di esperienza di lavoro nel paese di accoglienza che comporta scarsa comprensione della cultura del lavoro e conoscenza delle procedure per ottenerlo e su come far coincidere la propria esperienza con quanto richiesto. Si tratta dunque di operare con programmi specifici per superare le oggettive carenze culturali e formative del migrante, tenendo conto che a esse si assommano problemi più generali, quali la mancanza di relazioni sociali, causa ed effetto di incomprensioni interculturali che possono portare a sospetto e ostilità.

Secondo il Rapporto della Fondazione Moressa (2016), sebbene esistano già virtuose esperienze locali di processi di accoglienza efficace e sostenibile, faticano a diventare prassi perché manca una strategia complessiva e misure specifiche volte a favorire tale percorso. Inoltre, le strutture temporanee portano tensioni con la popolazione locale ed è pertanto utile monitorarne gli atteggiamenti. Cesareo parla infatti della necessità di combattere gli atteggiamenti ostili verso i migranti, "altrimenti i buoni propositi rischiano di confliggere con il clima di diffusa ostilità che permea le società europee, nelle quali i partiti politici mettono in campo programmi elettorali pesantemente restrittivi nei riguardi dell'immigrazione, usando a volte motivazioni esplicitamente xenofobiche" (2015, xxiv).

Per quanto concerne le spiegazioni di questa crescente ostilità, oltre a fattori oggettivi esogeni ed endogeni, quali i proclami dell'ISIS per quanto concerne i primi e gli effetti della crisi economica per i secondi, si possono chiamare in causa anche tratti culturali più di fondo, quali l'accentuazione di un esasperato

iper-individualismo, che alcuni analisti definiscono “narcisismo minimalista” (Cesareo, Vaccarini 2012), che comporta diffidenza verso gli altri e nel futuro, egoistico rifugio nel presente e in sé stessi. Cesareo poi sostiene che:

il dibattito pubblico sull’immigrazione nei media può essere riassunto in tre atteggiamenti prevalenti: umanitario, caratterizzato da sentimenti di fratellanza e totale disponibilità ad accogliere i migranti; utilitaristico, contrassegnato da valutazioni razionali di convenienza e calcolo di vantaggi e svantaggi, costi e benefici derivanti da una maggiore o minore grado di apertura all’immigrazione; e, infine, un atteggiamento di paura e ostilità che comporta una chiusura intransigente verso gli stranieri, che sono visti come “nemici” che mettono in pericolo una presunta identità collettiva. ... La vera sfida sta dunque nell’individuazione di strategie realistiche in grado di conciliare l’opzione “porta aperta” con la sostenibilità sociale ed economica, rinunciando alla logica “aut-aut”, per adottare una logica “e-e” perché, per quanto sia difficile tradurre questo principio in pratica, non si deve rinunciare al rispetto dei diritti umani universali, un pilastro della comune identità europea che ancora oggi spesso non è rispettato (2015, xxvii, *passim*).

I buoni propositi comunque si scontrano con la realtà che spesso non è nemmeno percepita correttamente; come riporta l’Annuario Statistico Immigrazione della Regione FVG (2013), l’Istat ha condotto nel 2011 un’indagine sulla diffusione degli atteggiamenti e comportamenti discriminatori, e l’indagine rileva innanzitutto che quasi un terzo degli intervistati ritiene troppo elevato il numero degli immigrati (percentuale che decresce con l’età degli intervistati)<sup>22</sup>. Al fenomeno migratorio viene comunque riconosciuto un ruolo positivo perché oltre il 60% ritiene che la presenza degli immigrati permetta il confronto con le altre culture e circa l’80% è poco o per niente d’accordo su: “meglio che italiani e immigrati stiano ognuno per conto proprio” e “l’Italia è degli italiani e non c’è posto per gli immigrati”. L’atteggiamento favorevole si attenua invece, e di molto, per temi quali l’acquisizione della cittadinanza e la partecipazione attiva alla vita politica.

Vengono inoltre condannati i comportamenti discriminatori a scuola e sul lavoro: il 92,1% degli intervistati del Nord-est ritiene non ritiene giustificabile prendere in giro uno studente straniero e oltre il 90% trattare un lavoratore immigrato meno bene dei colleghi. Maggiore giustificazione trovano invece i comportamenti discriminatori nella scelta di un dipendente (12,3%) o degli affittuari (21,8%).

La percezione del fenomeno migratorio è spesso formata attraverso luoghi comuni che persistono, soprattutto tra i più anziani. In positivo, il più diffuso sostiene che gli immigrati sono necessari per fare lavori rifiutati dagli italiani: sono infatti d’accordo circa due terzi degli intervistati e tale posizione è coerente con la convinzione che gli immigrati non tolgono lavoro agli italiani (68,6%). In negativo, è molto presente la convinzione che vi sia una connessione tra criminalità e immigrazione: nel Nord-est il 56,8% ritiene che l’aumento degli immi-

<sup>22</sup> I dati qui riportati sono tratti dalla pubblicazione della regione FVG che ha analizzato i dati originali forniti dall’Istat.

grati favorisca il diffondersi di terrorismo e criminalità; inoltre, più che in Italia si ritiene che lo spaccio della droga e la prostituzione siano legati alla presenza di alcune nazionalità straniere. Per tutti gli altri problemi le quote dei “preoccupati” sono marginali (intorno o molto sotto al 10%).

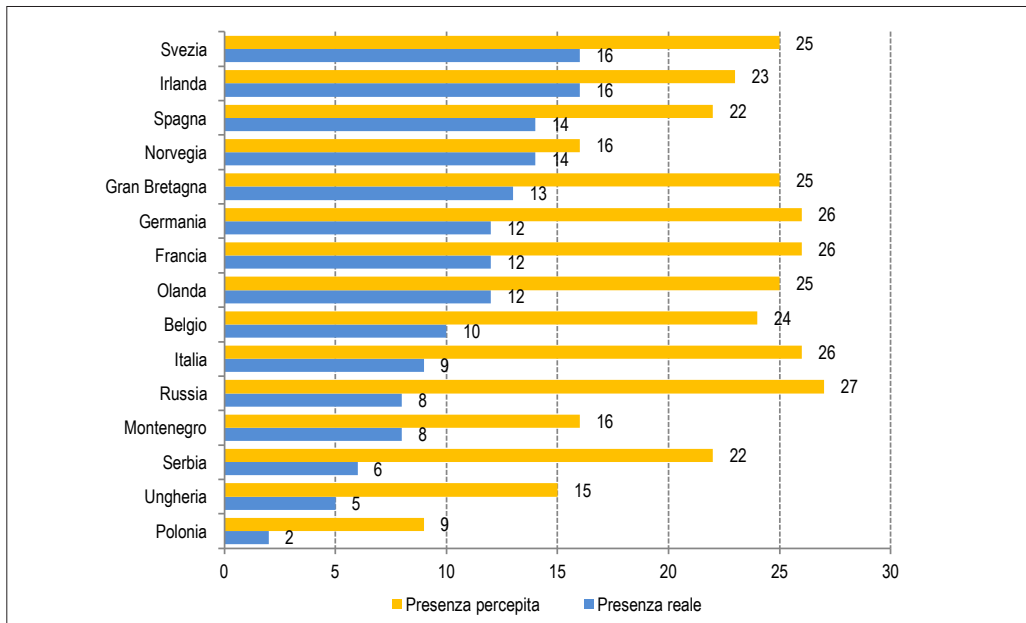
Le nazionalità più frequentemente indicate come causa di problemi sono quella rumena (34,5%), albanese (25,1%) e marocchina (12,1%) che corrispondono alle nazionalità più diffuse sul territorio. La percezione della minaccia dipende dunque da un dato fattuale, ma non si tratta di oggettiva “pericolosità”, comunque rilevata, di una specifica etnia; è la numerosità in sé causa di preoccupazione e la numerosità stessa è spesso percepita, ma non necessariamente reale. Infatti, un problema particolarmente sentito nel Nord-Est è la possibilità che le pratiche religiose di alcuni immigrati minaccino il modo di vivere degli italiani: circa il 46% degli intervistati è d'accordo molto (22,2%) o abbastanza (23,8%), a fronte di un 33,9% che non è per niente d'accordo. Si potrebbe obiettare che quasi tutti i rumeni e metà degli albanesi sono cattolici (e molti italiani decisamente secolarizzati); dunque, la minaccia alle tradizioni religiose del Paese non dovrebbe coinvolgere più di tanto.

Riguardo alla presenza degli stranieri la “presunzione di conoscenza” è assai lontana dalla realtà ma, come è noto, la “costruzione sociale” determina le conseguenze. Nell'ambito del suo progetto di misurazione dell'ignoranza, Ipsos Mori conduce in diversi paesi una serie di rilevazioni che mostrano uno “scollamento” particolarmente evidente riguardo alla percezione del fenomeno migratorio, spesso sovrastimato. In Italia gli intervistati ritengono che gli emigranti costituiscano più di un quarto della popolazione, mentre in realtà erano sotto al 10%. È una delle sproporzioni più ampie registrate nei paesi nei quali si è svolta l'indagine (superata solo dalla Russia) e la Fig. 6 mostra anche che l'incidenza degli stranieri in Italia è meno elevata di quella che si riscontra in molti altri paesi europei.

Una preziosa fonte di informazioni sugli atteggiamenti è costituita dalle indagini che Eurobarometro effettua con cadenza semestrale. Le domande sull'immigrazione mostrano che, in generale, gli intervistati discriminano alquanto tra quella da paesi dell'UE (quasi il 60% la considera positiva) e da paesi non membri (si scende a circa il 30%). Le risposte alla domanda sul diritto/dovere di asilo (“il paese dovrebbe soccorrere i rifugiati”), che più specificamente si riferisce al tema del presente lavoro, mostrano che è maggioritario l'atteggiamento positivo, condiviso dal 60%, ma in diversi paesi le percentuali sono decisamente più basse: da circa il 20% in Repubblica Ceca a poco più del 40% in Italia. In sintesi, agli ultimi posti in termini di apertura (anche nel caso di rifugiati o richiedenti asilo) si collocano i paesi dell'ex-blocco sovietico e, all'opposto, la Svezia e altri paesi del nord dell'Europa (Olanda, Germania Ovest, Danimarca e Lussemburgo).

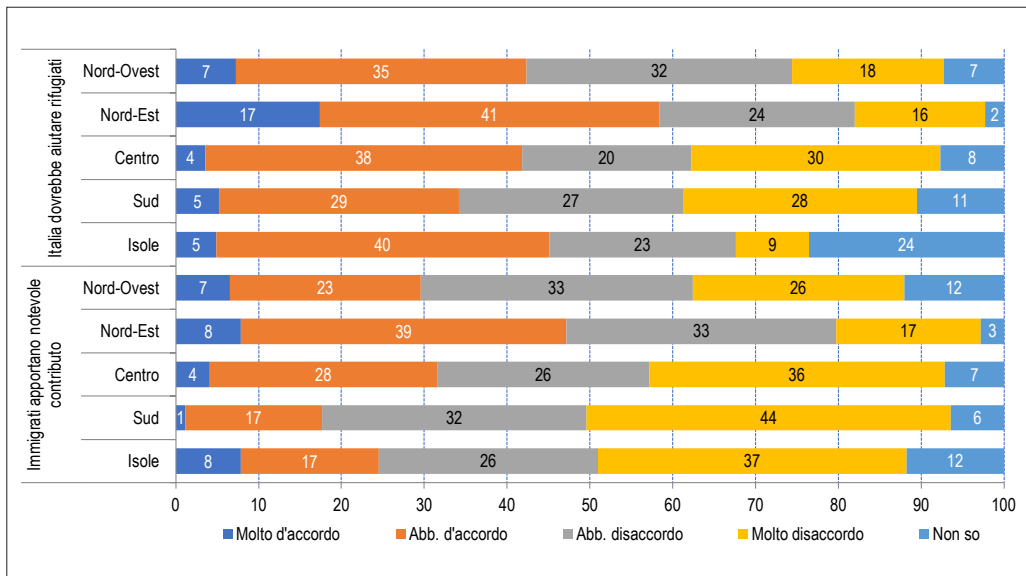
Le risposte del campione italiano (Fig. 7) mostrano che il sentimento di apertura verso questa esigenza umanitaria si registra particolarmente proprio nel Nord-Est, seguito dalle Isole dove, con quasi un quarto di “non so”, si rileva anche un elevato grado di incertezza. Nell'indagine di Eurobarometro si poteva mostra-

FIGURA 6 – Quota di stranieri nella popolazione: percezione e realtà (2013)



FONTE: Ipsos Mori (2015)

FIGURA 7 – Accordo/disaccordo su “l’Italia dovrebbe dare aiuto ai rifugiati” e “gli immigrati apportano un notevole contributo all’Italia” (2015)



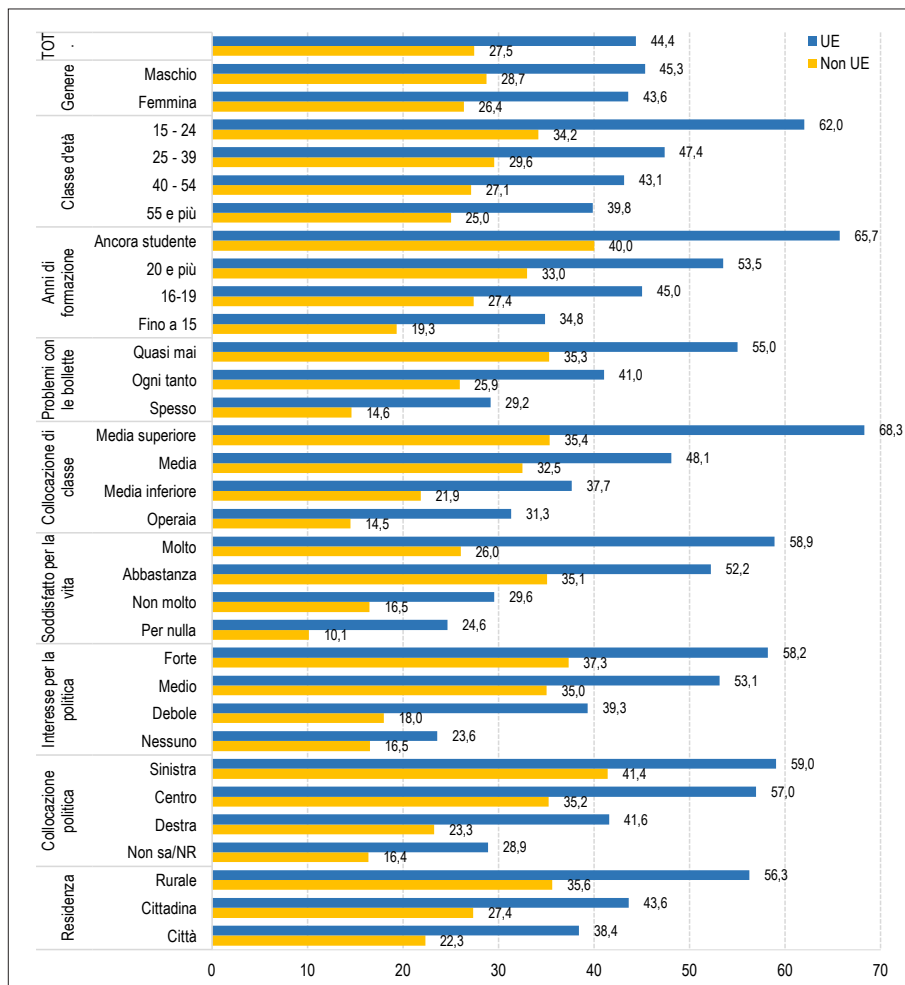
FONTE: Eurobarometro EB85.2



re un atteggiamento di apertura anche rispondendo a una domanda sul “notevole contributo” che i nuovi residenti possono portare allo sviluppo del Paese. Il campione italiano concorda complessivamente (“molto” o “abbastanza”) nel 30% dei casi, valore inferiore alla media europea (intorno al 35%), ma anche in questo caso il Nord-Est si distingue in positivo da tutte le altre aree, con una percentuale non lontana dal 50%.

Entrando ora nel merito delle caratteristiche personali dei rispondenti, riguardo all’immigrazione da paesi appartenenti all’UE, in Italia l’apertura primi supera largamente il 40% e verso i paesi non UE è ben al di sotto del 30%; uno scarto che si riproduce grosso modo in tutte o quasi le categorie sociali (Fig. 8).

FIGURA 8 – Atteggiamento molto e abbastanza positivo sull’immigrazione da stati membri e non membri dell’UE (2015)



FONTE: Eurobarometro EB85.2

L'appartenenza di genere, come ormai spesso si nota spesso analizzando gli atteggiamenti, anche in questo caso non possiede efficacia discriminante (i maschi dimostrano solo lievemente una maggiore apertura). Non è così per l'età, con una differenza di oltre 20 punti a favore dell'immigrazione da paesi membri dell'UE e intorno al 10% per quella dagli altri paesi, confrontando le risposte dei più giovani (15-24enni) con quelle dei più anziani (55 anni o più) e le differenze sono ancor più evidenti per livello d'istruzione, al punto da far pensare che la diminuzione dell'atteggiamento di apertura con l'aumento dell'età sia anch'essa dovuta al livello di istruzione, dal momento che gli anziani sono mediamente molto meno scolarizzati dei più giovani. Il grafico mostra in effetti che per l'immigrazione da paesi membri le risposte positive quasi si dimezzano passando da chi è almeno laureato (o ancora studente) a chi non ha studiato oltre l'obbligo, e decisamente si dimezzano se si tratta di extra-comunitari (da 40% a meno del 20%).

Differenze ancor più estreme si notano osservando l'azione di altre caratteristiche, quali la situazione economica, rilevata chiedendo se l'intervistato riscontra difficoltà a pagare le bollette o di indicare la classe sociale di appartenenza: in entrambi i casi l'atteggiamento positivo più che raddoppia passando dalle categorie più forti a quelle più deboli socialmente. Lo stesso trend si nota confrontando chi si dichiara complessivamente molto soddisfatto per la vita che attualmente conduce e chi si dichiara invece per nulla soddisfatto.

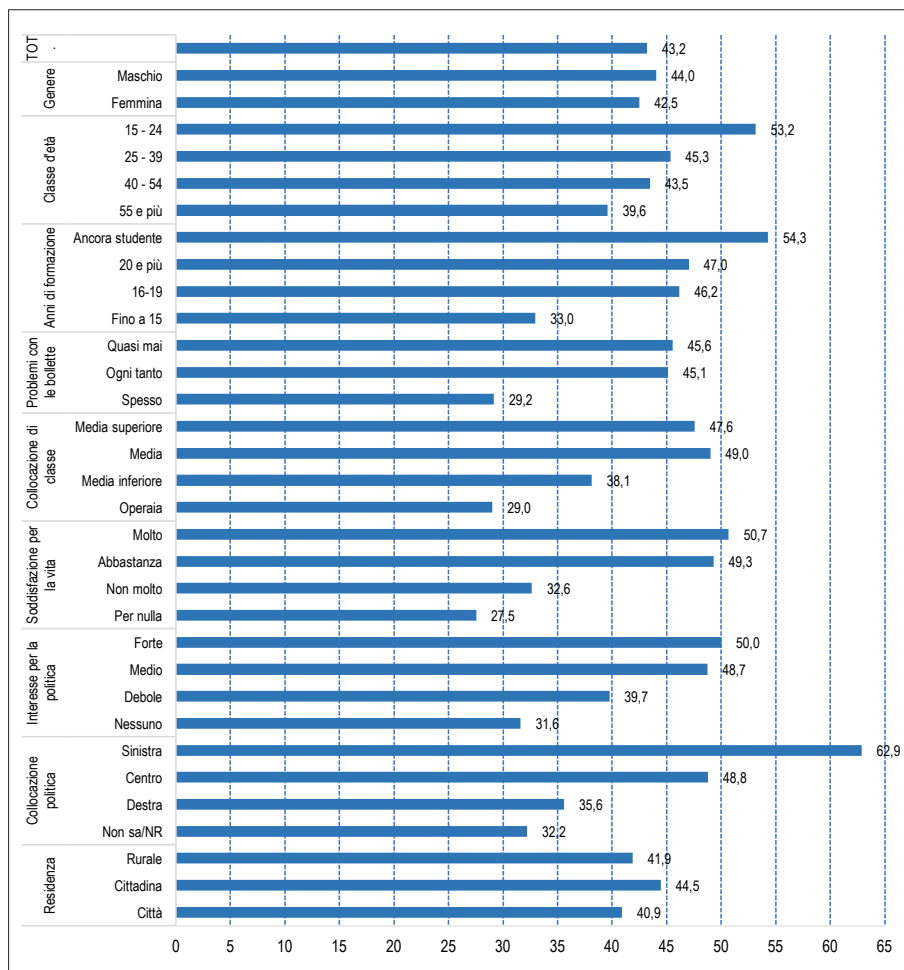
Anche l'interesse per la politica dimostra una notevole capacità esplicativa: chi si definisce molto interessato è di gran lunga più disponibile e aperto nei confronti del fenomeno migratorio (quasi il 60% se si parla di immigrazione da paesi membri e quasi il 40% per gli extra-comunitari), rispetto a chi dichiara scarso o nessun interesse (si scende a meno del 25% al 16,5%, rispettivamente per i comunitari e gli extra-comunitari). Come è intuibile, anche la collocazione sul continuum sinistra-destra influisce notevolmente: chi si dichiara di sinistra si dichiara molto più favorevole a confronto dei simpatizzanti per la destra e di chi non rivela le sue simpatie politiche (questi ultimi sono pari a circa un terzo dell'intero campione ed è per questo che la categoria è stata visualizzata nel grafico).

Anche nel caso della stratificazione secondo la residenza (villaggio o area rurale, piccola o media cittadina o grande città) le differenze sono assai rilevanti, ma vanno nella direzione contraria a quanto ci si potrebbe attendere. Infatti, le popolazioni residenti nelle grandi città sono tendenzialmente più scolarizzate, mediamente più giovani e comprendono quote più consistenti di appartenenti alle classi sociali più elevate; ciononostante, i residenti in città valutano positivamente il fenomeno migratorio in percentuale assai più ridotta rispetto ai residenti nei piccoli centri rurali. La concentrazione degli stranieri nei centri urbani, con conseguente maggiore "visibilità", rende infatti la loro presenza minacciosa, cosa che non accade nei piccoli centri dove le presenze sono sporadiche, confermando la saggezza del progetto SPRAR, la cui politica dell'accoglienza "diffusa" intende proprio diluire il fenomeno sul territorio per renderlo più accettabile socialmente.

Passando alla domanda sul diritto dei rifugiati a ottenere aiuto (e al dovere dell'Italia di fornirlo) (Fig. 9), va innanzitutto sottolineato che i rifugiati provengono da paesi non membri dell'UE ma, se si esplicita questa loro condizione, i livelli di accoglienza si allineano con quelli che si è inclini ad accordare agli stranieri provenienti da paesi membri dell'UE.

La disaggregazione delle risposte mostra differenze di simile entità passando dalle categorie socialmente più forti (più garantiste) a quelle più deboli (meno inclini a riconoscere questo diritto ai rifugiati). La divaricazione è però un po' più ridotta a seconda della condizione economica e ciò è del tutto comprensibile; le domande precedenti facevano riferimento agli immigrati in generale, dun-

FIGURA 9 – Molto e abbastanza d'accordo su "l'Italia dovrebbe dare aiuto ai rifugiati" (2015)



FONTE: Eurobarometro EB85.2

que anche immigrati economici, e le risposte riflettevano la tendenza al rifiuto dell'accoglienza di chi è visto come un potenziale concorrente sul mercato del lavoro; queste preoccupazioni sono però un po' più attenuate, almeno nell'immediato, se si tratta di rifugiati.

L'interesse per la politica, e ancor più la collocazione sul continuo sinistra-destra, mantengono intatto il loro potenziale esplicativo, anche perché il tema è utilizzato con forza nella disputa politica, a partire dalla negazione della condizione di rifugiato per parte degli immigrati che la utilizzerebbero strumentalmente per nascondere la loro reale condizione di immigrati economici. Per quanto concerne la residenza degli intervistati le differenze invece si attenuano alquanto, forse perché la loro specifica condizione fa considerare questi immigrati come meno "invasivi" numericamente.

Come ultimo elemento di valutazione, offriamo al lettore alcuni dati di Demos che, con il suo "Osservatorio del Nord-Est" rileva, anche più volte all'anno, gli atteggiamenti dell'opinione pubblica nei confronti del fenomeno migratorio. L'indagine più recente (novembre 2016) rivela che per il 32% degli intervistati gli immigrati sono una minaccia per l'occupazione; una quota sostanzialmente analoga (31%) li giudica invece una risorsa per l'economia. Combinando le due risposte, Demos ha costituito una tipologia di orientamenti che classifica il 29% degli intervistati come complessivamente pessimista rispetto alla presenza di immigrati, il 28% come relativamente ottimista, mentre la maggioranza relativa (44%) mostra atteggiamenti contrastanti, con una tendenza alla diminuzione degli intervistati che esprimono una valutazione positiva.

Secondo i ricercatori: "l'orientamento negativo è più presente tra gli adulti e gli anziani, tra le persone in possesso di un titolo di studio basso o medio, tra le casalinghe e i pensionati. La visione ottimista, invece, sembra crescere tra i giovani con meno di 25 anni, tra chi possiede una laurea e quanti non frequentano i riti religiosi. Professionalmente, invece, la quota di ottimisti tende ad aumentare tra impiegati, imprenditori, liberi professionisti e studenti" (Porcellato, 2016).

## 5. ACCOGLIENZA DIFFUSA: COSA SIGNIFICA? L'ESPERIENZA DELLA CITTÀ DI TRIESTE

L'accoglienza e l'integrazione locale dei rifugiati e dei richiedenti asilo nel tessuto sociale del paese di accoglienza si realizza se e quando questi migranti diventano, in qualche modo, parte della comunità ospitante. Ciò avviene attraverso l'attivazione di una serie di processi di varia natura: legale, economica ma anche sociale e culturale. È importante, infatti, sottolineare un elemento: l'accoglienza dei rifugiati e la loro integrazione impone degli obblighi parimenti ai territori che li ospitano e ai soggetti stessi beneficiari dell'accoglienza, i quali si devono impegnare a vivere secondo il rispetto delle norme dei paesi ospitanti. Nel momento in cui un territorio entra in contatto con la diversità di cui i cittadini stranieri in generale sono portatori, c'è sempre la necessità della ricerca di un

nuovo equilibrio, di un principio di mediazione tra le differenze, della ricerca di una sintesi in grado di rispettare e valorizzare le diversità. Tale principio vale ancor di più quando ci si relaziona con i migranti forzati che, in virtù della loro storia, sono caratterizzati da una particolare vulnerabilità che non viene sempre compresa e riconosciuta dalla popolazione, la quale spesso fa fatica ad accettare la loro presenza nel tessuto sociale locale. Da questo punto di vista, la narrazione che viene spesso prodotta dai mezzi di comunicazione contribuisce a fomentare un atteggiamento di rifiuto e una visione sempre più stereotipata dei rifugiati e dei richiedenti protezione internazionale, frutto anche di una scarsa conoscenza dei meccanismi e delle procedure a cui, sia i migranti sia gli Stati devono sottostare. Inoltre, il clima d'insicurezza generato e alimentato dalla crisi economica ha contribuito a sedimentare, specie negli ultimi anni, un sentimento di rifiuto o, nel peggiore dei casi, di ostilità nei confronti dei cittadini stranieri, in particolare, rispetto alla specifica categoria dei rifugiati e dei richiedenti asilo. In virtù di questo clima, il sistema di accoglienza ha un duplice e complesso mandato: accogliere i migranti in difficoltà e cercare di costruire una relazione tra questi e la popolazione locale, aspirando a una convivenza pacifica e reciprocamente arricchente.

Rispetto al circuito della seconda accoglienza, l'esperienza che la città di Trieste sta vivendo da oltre un decennio, e in particolare dal 2013, è particolarmente rilevante poiché rappresenta un esempio concreto di come un sistema integrato con il territorio, supportato da un principio di governance multilivello, sia non solo auspicabile ma anche possibile. Come affermato in precedenza, la caratteristica principale del sistema di accoglienza in Italia è che esso non è strutturato in modo unitario e non vede lo stesso impegno di tutte le Regioni: infatti, poiché i Comuni non sono obbligati a impegnarsi nell'implementazione di un progetto SPRAR sul proprio territorio, accade che lo sviluppo di tali esperienze a livello nazionale non sia equilibrato<sup>23</sup>. Parallelamente, a contribuire a rendere disomogeneo l'intero apparato, interviene anche l'organizzazione essenzialmente bicefala del sistema di accoglienza italiano che, ad oggi, prevede un doppio binario: da un lato il sistema SPRAR, in capo ai Comuni e al Terzo settore, e dall'altro la rete dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), questi ultimi in capo alle Prefetture. La necessità di uscire da una logica che vede la presenza dei richiedenti protezione internazionale come una situazione emergenziale e temporanea per il nostro

<sup>23</sup> Il Decreto Ministeriale (DM) n.200/2016 ha, di fatto, contribuito a modificare le procedure di accesso e adesione da parte dei nuovi Enti Locali che decidono di accedere alla rete dei progetti SPRAR. Tale decreto dà attuazione alla riforma di accesso al Fondo nazionale con il duplice intento di dare stabilità alla già esistente rete di accoglienza e, contemporaneamente, facilitare l'accesso dei nuovi Enti Locali interessati. Tra le modifiche introdotte da tale DM, infatti, quella secondo cui gli Enti Locali che intendono accedere ai finanziamenti non devono più attendere la periodica pubblicazione di bandi di adesione ma possono avvalersi di liste sempre aperte. Il Servizio Centrale, infatti, accoglierà le domande in base alla disponibilità di fondi. Tale modifica è stata introdotta proprio per stimolare la partecipazione dei Comuni ad aderire alla rete SPRAR in modo da rendere, a livello nazionale, la geografia degli interventi più omogenea e meglio distribuita. Per la consultazione del DM si veda: <https://goo.gl/vly2dR> (dicembre 2016).

Paese imporrebbe, infatti, un maggiore investimento in termini di risorse e di organicità degli interventi, in modo da rendere l'intera gamma dei servizi più omogenea e maggiormente rispondente alla crescente domanda di rifugio e di integrazione. La struttura della governance multilivello su cui il sistema SPRAR si poggia è, infatti, certamente un ottimo punto di partenza, giacché ha consentito a diversi attori (istituzionali e del terzo settore) di dialogare e lavorare assieme (Di Ciò e Pasquinelli 2016), alimentando e rinnovando il circuito dell'accoglienza in un'ottica reciproca e incrementale. L'auspicio è, negli anni, che tale sistema diventi il sistema di accoglienza in Italia e che come tale tutti i territori lo recepiscono e lo attuino.

Il principio su cui si basa la rete SPRAR è quello della cosiddetta accoglienza integrata, con alla base una logica di decentramento degli interventi sul territorio (Pacini, 2016): accoglienza integrata vuol dire anche accoglienza diffusa e rappresenta una delle principali caratteristiche dei progetti SPRAR che, nello specifico, nella città di Trieste trova un esempio particolarmente valido. È infatti dal 2002 che il Consorzio Italiano di Solidarietà (Ics), insieme alla Caritas, ha in gestione diversi progetti aderenti alla rete SPRAR. Storicamente, infatti, la città di Trieste ha aderito allo SPRAR già dal 2002 e prima ancora, nel giugno del 2001, l'amministrazione comunale aveva aderito al PNA: inoltre, il piano di accoglienza organizzato a partire dal 1998 dal Comune per l'accoglienza dei cittadini provenienti dal Kosovo ha rappresentato certamente una buona pratica che ha sostenuto la nascita e lo sviluppo della rete dei progetti SPRAR.

Il costante impegno ravvisato nella gestione e nell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale ha così sedimentato nel corso degli anni una cultura della gestione dell'accoglienza, in termini di strategie gestionali e know-how degli operatori, che ha portato a far vincere l'ordinarietà sull'emergenza nella gestione della domanda di accoglienza e integrazione dei migranti sul territorio locale<sup>24</sup>. Tale approccio ha portato a costruire, nel contesto cittadino, un "unico sistema di accoglienza pubblico, fortemente integrato con il territorio e con un'uguaglianza di trattamento per tutti i beneficiari" (Comune di Trieste, 2015). Questo sistema è stato ulteriormente incrementato dal 2013 per far fronte all'aumento delle richieste di accoglienza dei cittadini che giungevano a Trieste dalla cosiddetta "rotta balcanica". A tal fine è stata sottoscritta una convenzione tra Comune e Prefettura di Trieste per la gestione "extra-SPRAR" di tutti i richiedenti protezione internazionale presenti a Trieste<sup>25</sup>. A giugno 2015, infatti, la capacità complessiva del sistema di accoglienza territoriale triestino contava 757 posti

<sup>24</sup> Per un approfondimento sul tema si veda: <https://goo.gl/Co4Cwp> (novembre 2016).

<sup>25</sup> Si segnala che, nel giugno 2016, a seguito delle elezioni amministrative, il Comune di Trieste non ha più rinnovato la convenzione sottoscritta con la Prefettura di Trieste per la gestione "extra-SPRAR" dei richiedenti asilo presenti sul territorio. La gestione delle strutture SPRAR ed Extra SPRAR rimane però correntemente attiva e affidata a Caritas e Ics che continuano a gestire le strutture e le progettualità dedicate all'accoglienza e l'integrazione dei richiedenti protezione internazionale presenti sul territorio triestino.

così suddivisi: 119 posti relativi alla rete SPRAR (109 richiedenti collocati in 16 appartamenti gestiti da Ics e 10 persone in 2 strutture –una casa e un appartamento- gestite da Caritas) e ben 638<sup>26</sup> posti afferenti alla rete “extra-SPRAR” (Comune di Trieste, 2015)<sup>27</sup>. Nel corso del 2016, in considerazione del sostenuto e generalizzato aumento degli arrivi, accanto all’articolazione in piccoli appartamenti, si è reso necessario predisporre anche dei centri collettivi di piccole dimensioni e una struttura che ha assunto il ruolo di centro di prima accoglienza (CAS): tuttavia negli intendimenti delle istituzioni si è trattato di strutture temporanee necessarie per far fronte alle esigenze contingenti (Famulari 2016, 49-50).

La caratteristica che accomuna l’accoglienza dei richiedenti e titolari protezione internazionale inseriti nei circuiti SPRAR ed extra-SPRAR consiste nell’essere entrambe realizzate fisicamente in piccole unità abitative gestite secondo gli stessi principi e le stesse modalità. Tipicamente si tratta di appartamenti, massimo 4/6 persone per ogni abitazione (concessi in locazione da privati per quanto riguarda l’extra-SPRAR, mentre nel circuito SPRAR sono presenti anche abitazioni di proprietà del Comune e dell’AAS n. 1 Triestina), collocati in zone non periferiche della città dalle quali è relativamente facile e agevole raggiungere i centri di interesse e di pubblica utilità.

Quest’ultimo aspetto è particolarmente rilevante, in quanto collocare i migranti in zone centrali della città e non ai margini o nelle periferie rappresenta un doppio vantaggio. Da un lato la popolazione locale entra direttamente e quotidianamente in contatto con l’alterità di cui i migranti sono portatori e questo consente di “normalizzare” la loro presenza nel contesto locale. Contemporaneamente, distribuire la presenza dei cittadini stranieri in piccoli nuclei posti al centro e non nelle periferie delle città consente anche alle istituzioni (e agli enti gestori dei progetti) di controllare e amministrare meglio le attività in corso. Tale approccio, infatti, risulta specularmente antitetico alla logica dei grandi centri di accoglienza che, invece, appaiono inadatti per varie motivazioni e rappresentano, spesso, potenziali serbatoi di scontento, violenza e disagio. In genere, in ragione

<sup>26</sup> Nell’ambito della già citata convenzione, al 31/12/2013 le persone accolte nella rete “extra-SPRAR” erano 202 e 474 al 31/12/2014, fino a giungere a 638 nel giugno 2015. In meno di due anni di attività, dunque, l’incremento dei numeri dell’accoglienza in centri “extra-SPRAR” è stato costante, complici anche gli arrivi derivanti dall’operazione Mare Nostrum a partire dall’aprile 2014 (Comune di Trieste 2015, su dati forniti dalla Prefettura di Trieste).

<sup>27</sup> Dal momento che la città di Trieste si trova territorialmente ad essere uno dei passaggi dei migranti provenienti giornalmente via terra dai Balcani, vi è un numero modesto di soggetti (non quantificabile e non rilevabile dalle statistiche ufficiali) che, una volta giunti sul territorio, non hanno trovato immediata collocazione. Ciò accade perché sul territorio manca una struttura di primissima accoglienza: per sopperire a tale mancanza, al verificarsi di queste situazioni, i soggetti c.d. “senza destinazione” in genere vengono ospitati per circa un paio di settimane (il tempo utile affinché questi possano essere inseriti nel circuito SPRAR o extra-SPRAR) in strutture quali dormitori o luoghi adibiti temporaneamente all’accoglienza (es. palestre). A questi soggetti la succitata convenzione garantiva comunque il pacchetto di servizi essenziali quali: il servizio pasti (forniti da Caritas), l’uso delle docce comunali, le prime visite mediche e l’assistenza legale (fornita da Ics) per il tempestivo avvio delle pratiche per la richiesta di protezione internazionale (Comune di Trieste 2015 e Famulari 2016).

delle loro dimensioni, essi sono collocati nelle periferie o comunque lontani dai centri; inoltre, l'elevata concentrazione di ospiti in questi luoghi aumenta la possibilità di scontri, tensioni sia tra i conviventi sia tra i migranti e la popolazione locale che, alla lunga, vivrà questi agglomerati come dei corpi estranei che disturbano la comunità. Si tratta, dunque, di una diversa modalità di appropriazione dello spazio urbano e di un conseguente diverso approccio della comunità locale a questi nuovi cittadini.

Certamente, come afferma il presidente di Ics dott. Gianfranco Schiavone in un'intervista sul tema rilasciata a Redattore Sociale ([www.redattoresociale.it](http://www.redattoresociale.it)) nell'estate del 2015, la conformazione della città di Trieste ha agevolato l'implementazione di questo sistema; tuttavia, nei suoi principi fondamentali, il sistema di accoglienza SPRAR ed extra-SPRAR realizzato negli anni a Trieste può rappresentare un modello, una buona pratica potenzialmente replicabile anche in altri contesti. Infatti, collocare i richiedenti protezione internazionale in luoghi dove il loro potenziale livello di mobilità è piuttosto alto assegna loro uno spazio potenziale di attività (Schönfelder e Axhausen 2003 in Osti 2010, 65) altrettanto vasto che allontana i migranti da spazi di isolamento o segregazione dove le relazioni sono principalmente instaurate su base etnica, rallentando così il reciproco e necessario processo di conoscenza e interazione. Dotare i migranti di un discreto livello di motilità, quest'ultima intesa nell'accezione di Kaufmann (2005) quale particolare forma di mobilità che collega tre aspetti fondamentali (infrastrutture, accessibilità alle stesse e competenze e rappresentazioni<sup>28</sup>) è infatti un elemento importante che, in prospettiva, può facilitare l'integrazione del richiedente protezione internazionale, processo di per sé molto difficoltoso e spesso discontinuo a causa di diverse variabili contingenti. La logica vincente che sta alla base del sistema di accoglienza triestino risiede ulteriormente nel sistema di governance, uniformemente esteso grazie alla convenzione sia ai posti di accoglienza SPRAR sia a quelli extra-SPRAR: uno degli obiettivi della convenzione, infatti, era quello di rendere (nei limiti dei posti disponibili) subito possibile la sistemazione del soggetto richiedente in una delle strutture presenti della città. Tale elemento risulta particolarmente rilevante in considerazione della tipologia di migranti che giungono sul territorio triestino: accade spesso che i migranti raggiungano direttamente le sedi della Questura presentandosi di loro spontanea volontà presso gli uffici preposti per la richiesta di asilo (Famulari 2016, 48). Il sistema così impostato consente alle istituzioni e agli enti gestori dei progetti SPRAR ed extra-SPRAR di governare con maggiore flessibilità un sistema artico-

---

<sup>28</sup> Per Kaufmann la motilità indica l'insieme di aspetti strutturali e soggettivi che permettono a una persona (o ad un gruppo) di padroneggiare la mobilità in una data area. La motilità viene utilizzata da Kaufmann per collegare tre aspetti fondamentali della mobilità. Le infrastrutture: si tratta di presenza di strade, stazioni ferroviarie, trasporto pubblico, ecc. Secondariamente l'accessibilità universale di queste e, infine, le competenze e le rappresentazioni ovvero il fatto che i soggetti abbiano la cognizione (intese quali per esempio, patente di guida, spirito di esplorazione, capacità di muoversi autonomamente nello spazio, ecc.) e le competenze per appropriarsi concretamente dello spazio (Osti 2010, 65).



lato, che è così in grado di soddisfare una parte consistente, seppur non sufficiente, della domanda di accoglienza e integrazione espressa dai cittadini stranieri che giungono attraverso diversi canali sul territorio regionale.

## 6. IN CONCLUSIONE: QUALI I PUNTI DI FORZA DEL MODELLO DI ACCOGLIENZA TRIESTINO?

Dall'analisi di quanto esposto è stato posto in evidenza come, nel corso degli anni, il nostro Paese sia stato chiamato a confrontarsi con le migrazioni e, in particolare, anche con i flussi dei richiedenti protezione internazionale. Si tratta per diverse ragioni, come detto in precedenza, di soggetti particolarmente vulnerabili per i quali è necessario impostare non solo un percorso di accoglienza ma anche un processo di integrazione e inclusione sociale, sostenuto specialmente a livello locale. Ciò che, a livello nazionale, l'esperienza SPRAR ha evidenziato nei quasi quindici anni di attuazione, è che la dimensione locale dell'integrazione rappresenta la vera chiave di volta che consente ai migranti progressivamente di inserirsi. Tale percorso ha inizio proprio durante l'accoglimento nella rete SPRAR dove, oltre alla primaria e pressante esigenza di accoglimento, si cerca di soddisfare anche il bisogno di orientamento e integrazione dei migranti, elemento che sostiene e qualifica i diversi percorsi di autonomia socio-economica (Atlante SPRAR 2015, 79). La conoscenza del territorio, il fondamentale tassello dell'apprendimento della lingua italiana, l'acquisizione e l'eventuale e fondamentale recupero delle proprie conoscenze e competenze in campo formativo, professionale e lavorativo sono, infatti, gli elementi fondamentali da cui muovere affinché le vite di questi giovani possano ripartire.

Il buon esito dei percorsi di accoglienza e d'inclusione dei titolari e/o richiedenti protezione internazionale così impostati deriva molto anche dalle scelte operate a livello locale, in particolare dai Comuni da cui dipende la programmazione di lungo periodo di strategie e risorse da mettere in campo su questo tema. In questo, probabilmente, un maggiore supporto e indirizzo a livello nazionale consentirebbe ai diversi contesti locali di integrare in modo più sistematico le politiche messe in campo per questo particolare segmento della popolazione nel più complessivo sistema di welfare locale (Pacini 2016). Nel caso specifico della città di Trieste il sistema SPRAR ed extra-SPRAR, considerato nel suo complesso, consente di porre in evidenza come, da una sinergia tra istituzioni e terzo settore, possa nascere un virtuoso circuito di accoglienza che, seppur perfettibile, è certamente in grado di rendere un positivo servizio alla popolazione (locale e immigrata). Ovviamente, anche nella città di Trieste, complice il non positivo clima di pregiudizio e paura che viene costantemente alimentato da una parte della politica e dell'opinione pubblica sia a livello nazionale sia internazionale, non sono mancati recentemente episodi di intolleranza che, tuttavia, non vanificano gli esiti certamente positivi che sono stati prodotti.

In prima istanza, l'imposizione di criteri chiari e uniformi di gestione e di servizi erogati sia all'interno dello SPRAR sia nella rete extra-SPRAR ha consentito di implementare e alimentare progressivamente un sistema "resiliente" (in particolare la rete extra-SPRAR che percentualmente soddisfa più dell'84% della domanda complessiva), ovvero in grado di far fronte anche all'improvviso aumento della domanda a seguito dei nuovi arrivi, senza che questa situazione generasse rilevanti episodi di allarme e disordine sociale. Secondariamente, la scelta di collocare i migranti in piccoli nuclei abitativi ha consentito di poter delegare parte della gestione del ménage della quotidiana convivenza direttamente ai beneficiari, supportati da un operatore che supervisiona e interviene qualora necessario. Questo elemento contribuisce a collocare l'esperienza dell'accoglienza su un piano di normalità, dove anche i piccoli gesti quotidiani di cui una semplice convivenza spesso tra coetanei è fatta, hanno la loro importanza. Va anche considerato che il reperimento sul libero mercato di strutture di appartamenti di proprietà di privati ha altresì incentivato il locale mercato di locazione con un duplice vantaggio sia per il locatore, che per tutta la durata del contratto ha un'entrata economica assicurata, sia per il locatario, che può scegliere così la collocazione urbana degli appartamenti che ritiene ottimale. Infatti, come detto, inserire i migranti in contesti centrali e non periferici della città ha contribuito a dimostrare che una civile e pacifica convivenza è possibile. Inoltre, si prevengono così potenziali episodi di emarginazione e devianza sociale, includendo nei confini della città anche chi, potenzialmente, può rimanerne escluso. Infine, una gestione attenta degli interventi di accoglienza, basata su un'intesa collaborazione tra Stato, Enti Locali e Terzo Settore, consente di porre in evidenza come tale impostazione rappresenti un arricchimento sia a livello nazionale, dove l'esistenza di una buona pratica efficacemente implementata può dar seguito a ulteriori positive esperienze, sia a livello locale, dove le risorse possono così, in prospettiva, essere sempre più ottimizzate in termini di servizi offerti e arricchimento di competenze da parte degli operatori coinvolti (Comune di Trieste 2015; Pacini 2016).

- Aa.Vv. (2015), *Rapporto Protezione Internazionale in Italia 2015*, reperibile al link: <https://goo.gl/gFb7Ex>.
- Aa.Vv. (2015), *Rapporto Annuale SPRAR. Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Atlante SPRAR 2015*, reperibile al link: <https://goo.gl/q0Zja6>.
- Aa.Vv. (2015), *Guida Pratica per i Richiedenti Protezione Internazionale*, reperibile al link: <https://goo.gl/n7k6uz>.
- Allegri E. (2015), *Il servizio sociale di comunità*, Carocci, Roma.
- Besozzi E. (2001), *La scuola*, in Fondazione Cariplo/ Ismu, *Sesto rapporto sulle migrazioni 2000*, Franco Angeli, Milano.
- Caponio T. (2004), *Dal Programma Nazionale Asilo al Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (2001-2004). Bilancio di una esperienza di governo territoriale dei flussi migratori*, Centro Studi di Politica Internazionale CeSPI, reperibile al link: <https://goo.gl/icHaCD>.
- Caponio T. e Finotelli C. (2004), *La inmigración en Italia entro el derecho de asilo y la obligación de trabajar*, in *Migraciones*, n. 14, dicembre 2013, pp. 63-96.
- Castels S. e Miller M.J. (2012), *L'era delle migrazioni. Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, Odoja, Bologna.
- Censis (2005), *Primo rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2005*, Anci Servizi, Roma, reperibile al link: <https://goo.gl/E10Tll>.
- Cesareo V. (2015), *The New Scenario of Migrations in* Cesareo V. (ed.), *The Twenty-first Italian Report on Migrations*, ISMU, Milano, pp. ix-xxix.
- Cesareo V. e Vaccarini I. (2012), *L'era del narcisismo*, Franco Angeli, Milano.
- CeSPI (2003), *Valutazione del Programma Nazionale Asilo*, mimeo.
- Colombo A. e Sciortino G. (2004), *Gli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Comune di Trieste (2015), *L'esperienza positiva del sistema di accoglienza territoriale di Trieste. Un possibile modello di intervento*, reperibile al link: <https://goo.gl/4Q0tjn>.
- Crawley, H., Düvell, F., Jones, K., McMahon, S. and Sigona, N. (2016) *Destination Europe? Understanding the dynamics and drivers of Mediterranean migration in 2015*, MEDMIG Final Report, reperibile al link: <https://goo.gl/LdNk7P>.
- Di Ciò F. e Pasquinelli S. (2016), *Emergenza profughi: quale accoglienza?* in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 1.2-1.3/2016, pp. 1-4.
- Famulari L. (2016), *Accoglienza diffusa: il modello di Trieste*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 1.2-1.3/2016, pp. 48-51.
- Ferguson Sidorenko O. (2007), *The Common European Asylum System: Background, Current State of Affairs, Future Direction*, Asser, The Hague.
- Solari S. (2016), *La buona accoglienza. Analisi comparativa dei sistemi di accoglienza per richiedenti asilo in Europa*, Fondazione Leone Moressa, Mestre (VE), reperibile al link: <http://www.fondazioneleonemoressa>.

- org/newsite/  
la-buona-accoglienza-3.
- Forrest, R. & Kearns, A. (2001) Social cohesion, social capital and the neighborhood, *Urban Studies*, 38 (12), 2125-2143.
- Kaufmann V. (2005), Mobilités et réversibilités: vers des sociétés plus fluides?, in *Environment & Behavior*, vol. 21, n. 5, pp. 509-530.
- Ipsos Mori (2015), *Perils of Perception 2015*, reperibile al link: <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3664/>.
- Istat (2016), *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza – anni 2015-16*, reperibile al link: <http://www.istat.it/it/archivio/190676>.
- Maciotti M.I. e Pugliese E. (2003), *L'esperienza Migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Masiello S. (2007), *Punti di fuga. Prospettive sociologiche sul diritto di asilo e i rifugiati in Italia*, Liguori, Napoli.
- Medici Senza Frontiere (2016), *Richiedenti asilo e rifugiati in Italia insediamenti informali e marginalità sociale*, reperibile al link: <http://fuoricampo.medicisenzafrontiere.it/Fuoricampo.pdf>.
- Migration Policy Centre (2016), *From Refugees To Workers*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Firenze.
- Olivieri M. (2005), *La protezione negata: primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia*, ICS, Feltrinelli, Milano.
- Osti G. (2010), *Sociologia del territorio*, Il Mulino, Bologna.
- Pacini L. (2016), I Comuni e la seconda accoglienza: la rete degli SPRAR, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 1.2-1.3/2016, pp. 21-26.
- Petrovic N. (2013), *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto di asilo in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Porcellato N., *Immigrati, per il lavoro né risorsa né minaccia*, <http://www.demos.it/a01321.php>.
- Regione Friuli Venezia Giulia (2013), *Annuario Statistico Immigrazione FVG*, Regione FVG, Trieste.
- Rumbaut, R. (1997), Assimilation and its discontents: Between rhetoric and reality, in *International Migration Review*, Vol. 31, n. 4, pp. 923-96.
- Save The Children (2010), *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare. 2° Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia. Progetto Praesidium IV*, reperibile al link: <https://goo.gl/Z99niF>.
- Scavo A. (2015), *Governare le reti. La multi-network governance*, Franco Angeli, Milano.
- Zanfrini L. (2007), *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Bari.



BIBLIOTECA DELLA SOCIETÀ APERTA (BSA) è un progetto editoriale lanciato dal Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali (DiSPeS) che mira a promuovere il dialogo tra le discipline delle Scienze Sociali e Umane. Il progetto offre opportunità di pubblicazione di monografie e saggi agli studiosi di sociologia, scienza politica, storia, giurisprudenza, socio-linguistica e filosofia. La BSA comprende due serie di libri, quella blu denominata Studi e Ricerche, riservata ai saggi, agli studi teorici e alle ricerche originali, e quella arancione denominata Didattica, dedicata alla manualistica e ai testi divulgativi.

Entrambe le serie volgono la loro attenzione all'intero ventaglio di temi attualmente discussi in campo sociale e umanistico: dai processi d'integrazione supranazionale, alla democratizzazione, alla trasformazione delle società contemporanee sotto la pressione dell'immigrazione, della globalizzazione economica, delle sfide ambientali e del mutamento tecnologico, alla tutela dei diritti fondamentali, alla crisi della "democrazia elettorale" in Europa e allo sviluppo dei modelli deliberativi di democrazia, allo "scontro di civiltà" potenziale e al conflitto socio-religioso, alla rinascita dei nazionalismi e dei regionalismi in Europa e nel mondo, all'integrazione dei processi politici in reti e delle comunità in nuove strutture e sistemi di governance.

BIBLIOTECA DELLA SOCIETÀ APERTA (BSA) is a publishing project launched by the Department of Political Social Sciences (DiSPeS), aimed at promoting dialogue between the Social Sciences and the Humanities. It offers scholars opportunities to publish monographs and essays in the fields of sociology, political science, history, law, socio-linguistics and philosophy. The BSA includes two book series: a blue one, *Studi e Ricerche* (Studies and Research), for essays, theoretical investigations and original research, and an orange one, *Didattica* (Textbooks), mainly for textbooks and educational materials.

Both series embrace the full range of issues currently debated in the Social Sciences and Humanities: processes of supranational integration and democratization; the transformation of contemporary societies under the pressure of immigration, economic globalization, environmental challenges and technological change; the protection of fundamental rights; the crisis of “electoral democracy” in Europe and the development of a deliberative model of democracy; the potential “clash of civilizations” and socio-religious conflict; the resurgence of nationalisms and micro-regionalism in Europe and in the world; the integration of policy processes into networks and of communities into new institutional arrangements and governance systems.





Le versioni elettroniche a testo completo sono disponibili  
nell'Archivio istituzionale di Ateneo dell'Università di Trieste "OpenstarTS"  
[www.openstarts.units.it/dspace/handle/10077/12314](http://www.openstarts.units.it/dspace/handle/10077/12314)

- 1 La cittadinanza molteplice. Ipotesi e comparazioni  
*Daniele Andreozzi, Sara Tonolo (eds)*
- 2 Attraverso i conflitti. Neutralità e commercio fra età moderna  
ed età contemporanea  
*Daniele Andreozzi (ed)*
- 3 Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences  
*Serena Baldin, Moreno Zago (eds) (online)*

