

politiche**piemonte**

MIGRAZIONI E INTEGRAZIONE

IN PIEMONTE

55 | 2018



INDICE

- 3 **EDITORIALE. L'integrazione degli stranieri in Piemonte: una sfida complessa di fronte all'evoluzione del fenomeno migratorio**
di Roberta Valetti e Giulia Henry
- 4 **Migrazioni e integrazione: vere e false emergenze**
di Ferruccio Pastore
- 6 **Crescere da cittadini**
Di Laura Furno e Roberta Ricucci
- 8 **L'insegnamento dell'italiano ai cittadini stranieri: l'esperienza del Progetto Petrarca**
Di Chiara Murazzano e Martina Sabbadini
- 10 **L'integrazione dei rifugiati: il *refugee gap* e l'attivazione dei territori**
di Massimo Gnone
- 12 **E dopo? I percorsi di inclusione dei migranti usciti dai centri di accoglienza**
di Maria Perino e Michael Eve
- 14 **La lotta contro la tratta di esseri umani in Piemonte**
di Francesca Prunotto e Antonio Soggia

L'integrazione degli stranieri in Piemonte: una sfida complessa di fronte all'evoluzione del fenomeno migratorio.

di Giulia Henry e Roberta Valetti (Ires Piemonte)

A fronte di un dibattito pubblico in cui l'immigrazione è presentata come un'emergenza per il nostro paese, questo volume di Politiche Piemonte vuole contribuire a rappresentare le reali dimensioni del fenomeno nella sua complessità.

Un sondaggio dell'Istituto Cattaneo (2018) attesta che gli italiani sono i cittadini europei che hanno la percezione più lontana dalla realtà riguardo al numero di stranieri che vivono nel paese, credendo ve ne siano più del doppio di quelli effettivamente presenti.

Dalle diverse prospettive qui raccolte si evince che la vera emergenza non è l'immigrazione, ma l'integrazione di chi è presente sul territorio.

Su poco più di 400.000 stranieri residenti in Piemonte all'inizio del 2018 (il 9,7% della popolazione residente), il 40% circa sono cittadini appartenenti all'Unione europea, il 35% sono rumeni. Tra i non comunitari, sono rappresentate per il 70% circa dieci collettività. Le prime sono Marocco, Albania, Cina Perù e Nigeria. I richiedenti asilo e i titolari di protezione arrivati con i nuovi flussi di ingresso, in prevalenza dall'Africa Sub Sahariana e dal Corno d'Africa, rappresentano invece lo 0,4% circa della popolazione nella nostra regione.

Mentre l'attenzione della politica e dei media è spesso concentrata su quest'ultima, minoritaria, componente, viene rimossa dalla narrazione dominante l'immigrazione 'normale' da anni presente e produttiva sul nostro territorio, come rilevato nel primo articolo presentato in questo numero di Politiche Piemonte.

L'immigrazione in Italia e in Piemonte è quasi interamente regolare e a crescita debole. Dal 2013 la popolazione straniera non è più aumentata; questa inversione di tendenza è dovuta soprattutto alle acquisizioni di cittadinanza italiana. Si passa dalle 6.300 acquisizioni del 2013 alle 11.247 del 2017, con un picco di 20.400 nel 2016. I cittadini lungo soggiornanti (prossimi potenziali nuovi cittadini) in Piemonte sono il 61% circa degli stranieri non comunitari.

In più di 40 anni di immigrazione la popolazione straniera si è inserita nel tessuto sociale in maniera sempre più strutturale.

Sono 90.060 i minori stranieri in Piemonte a fine 2017. Gli alunni stranieri sono il 13% del totale della popolazione scolastica. La quota di alunni stranieri nati in Italia, le cosiddette "seconde generazioni", è sempre più ampia: più di mezzo milione (Idos, 2018). Il Piemonte supera, con il 65% di alunni stranieri nati in Italia (sempre sul totale allievi stranieri), la media nazionale (61%). Si tratta, di bambini e ragazzi che possono chiedere la cittadinanza al compimento del diciottesimo anno di età e in presenza di determinati requisiti; mentre i giovani arrivati da piccoli ma non nati sul nostro territorio, sarebbero potuti diventare italiani se il Parlamento avesse approvato la riforma della cittadinanza imperniata sullo 'ius culturae', come illustrato nel secondo articolo.

A fronte di questi incontrovertibili segnali di radicamento, permangono disparità nell'accesso ai servizi, al mercato del lavoro e della casa.

Rispetto all'inserimento lavorativo, la presenza degli stranieri sul totale degli occupati è pari all'11%; il 65% di loro è occupato nel terziario (con una prevalenza del lavoro domestico), il 30% quello secondario

(il 10% in edilizia) e il 4% in agricoltura. Gli stranieri sono il 23% dei disoccupati; la nostra regione è tra le prime cinque del paese per percentuale di stranieri sul totale delle persone in cerca di lavoro. I dati di Infocamere e Unioncamere indicano un'importante presenza straniera nel tessuto imprenditoriale regionale; il 10% delle aziende piemontesi è guidato da stranieri (anche se la forte presenza di queste nel settore edile potrebbe tuttavia mascherare una modalità di lavoro dipendente delle partite iva).

Le politiche sono chiamate a rispondere ai bisogni di una popolazione sempre più eterogenea e a contrastare fenomeni di marginalizzazione e di povertà crescente.

L'esperienza dell'insegnamento dell'italiano agli adulti stranieri intrapresa in Piemonte, descritta nel terzo articolo, è un esempio di misura di integrazione che nel tempo ha saputo adattarsi ai bisogni di una popolazione sempre più diversificata, proponendo percorsi accessibili e personalizzati funzionali all'inserimento lavorativo e sociale.

Rispetto alle politiche rivolte ai richiedenti asilo e ai titolari di protezione in Piemonte, il quarto articolo mette in luce la necessità di superare l'approccio emergenziale e di sistematizzare una filiera strutturale per l'integrazione, a partire dalle esperienze intraprese sui territori locali.

Il sistema di accoglienza e protezione deve poi potersi collegare a percorsi di integrazione socio lavorativa e abitativa per sostenere l'autonomia delle persone in prospettiva futura. I dati raccolti nel quinto articolo indicano infatti in questi ambiti rilevanti criticità.

Infine, tra i soggetti particolarmente vulnerabili, il sesto articolo si concentra sui richiedenti asilo vittime di tratta, sottolineando l'importanza di una loro rapida identificazione e dell'attivazione di meccanismi di assistenza e protezione.

Migrazioni e integrazione: vere e false emergenze

di Ferruccio Pastore (Fieri)

Introduzione

Le migrazioni non hanno mai avuto una tale centralità nel dibattito pubblico italiano ed europeo. Dal 2015, i livelli di salienza della questione migratoria, e di polarizzazione intorno ad essa, sono senza precedenti. Tutti i più importanti sviluppi politici avvenuti in Europa (e non solo) negli ultimi anni - dalla Brexit alla deriva illiberale in alcuni paesi dell'Europa centro-orientale, fino alla formazione del governo Cinque Stelle-Lega in Italia - sono stati influenzati in maniera decisiva da sviluppi in tema di immigrazione.

Ma quanto c'è di veramente nuovo sul terreno, al livello dei fenomeni migratori concreti, e quanto invece la novità riguarda il nostro modo di percepire e reagire alle dinamiche reali? Siamo di fronte a una cronica "crisi migratoria", o invece ad una crisi dei nostri modelli sociali e politici, che trova nelle migrazioni un detonatore? E quali sono le implicazioni di queste trasformazioni per il governo locale, per lo sviluppo economico e per la convivenza civile in un territorio che, negli ultimi vent'anni, come tutto il Centro-Nord, è cambiato in modi che sarebbero stati inimmaginabili senza l'immigrazione straniera?

Il cortocircuito globale-locale

La globalizzazione ha fatto interagire più direttamente la dimensione globale e quella locale, a tanti livelli e in forme diverse. Ma forse il fenomeno che ha reso questo cortocircuito globale-locale più evidente e tangibile sono state proprio le migrazioni internazionali.

Mentre questo è vero da decenni (sono passati quasi trent'anni da quando la disgregazione del blocco socialista produsse i suoi clamorosi effetti migratori sulle coste pugliesi), oggi l'interazione di diverse dinamiche strutturali rende questo cortocircuito ancora più brusco e, per certi versi problematico. Tre, in particolare, appaiono i fattori principali.

In primo luogo, si è progressivamente erosa la cintura di stabilità geopolitica che aveva garantito a lungo un certo grado di protezione dell'Europa occidentale da flussi migratori massicci e non programmati. Iniziato nel 1989, il processo si è accentuato a partire dal 2011, con la rovinosa caduta di quelle autocrazie arabe "moderate" (come ipocritamente venivano chiamati i regimi filo-occidentali non islamisti, o solo moderatamente tali), a cui le istituzioni e gli stati europei avevano efficacemente delegato l'esternalizzazione dei propri controlli migratori.

Un secondo fattore è stato un decennio di crisi economica, che - non solo in Italia, ma in tutta l'Europa meridionale - ha drasticamente ridotto la capacità del mercato del lavoro di integrare la popolazione immigrata. La crescente marginalizzazione ha fatto gravare questa fascia di popolazione sui sistemi locali di welfare in misura maggiore che in passato.

Il terzo fattore, che ha moltiplicato l'impatto dei primi due, rendendo il cortocircuito globale-locale ancora più dirompente, è stato la crisi della governance migratoria europea, strisciante fino al 2015 e conclamata da allora. Rivelando l'inconsistenza del principio di solidarietà tra stati membri, questa terza crisi (dopo quella economica e quella geopolitica) ha spinto l'Italia verso la scomoda condizione di "stato-cuscinetto", diffondendo una percezione di "perdita di controllo", che ha contribuito a rendere le sirene sovraniste più seducenti.

Portando a un'intensificazione tendenziale dei "flussi misti" non programmati (anche se con una flessione a partire dal 2017) e complicando i processi di integrazione, questi diversi fattori hanno dunque reso il cortocircuito globale-locale indotto dalle migrazioni ancora più immediato. Per di più, le strategie comunicative volte a rafforzare questo effetto di interdipendenza, per tradurlo in domanda d'ordine pubblico e in consenso politico, si sono fatte sempre più penetranti e pervasive.

La “madre di tutti i problemi”?

L'immigrazione è la “madre di tutti i problemi”. Non sono le parole di qualche oscuro blogger, ma del ministro dell'Interno tedesco, nonché leader della Unione Cristiano-Sociale (CSU), alleato-chiave della cancelliera Merkel. Diversi governanti europei, dall'Ungheria all'Italia, esprimono concetti simili e anche una fetta crescente dell'opinione pubblica sembra convinta che l'immigrazione sia il nostro principale problema. Per quanto riguarda in particolare gli italiani, nel marzo 2008, agli albori della grande recessione, solo il 7% collocava l'immigrazione tra “le due questioni più importanti che il paese [aveva] di fronte”; dieci anni dopo, questa fascia di cittadini preoccupati è quintuplicata, raggiungendo il 35%¹.

Ma forse ancora più importante è che questa diffusa preoccupazione si fonda su una percezione distorta, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo. Per quanto riguarda le dimensioni del fenomeno, esse sono largamente sovrastimate: mentre la percentuale di immigrati proveniente da paesi non appartenenti all'Unione europea rispetto all'intera popolazione è oggi intorno al 7%, i cittadini italiani stimano una presenza pari al 25%. Si tratta di uno scarto particolarmente ampio, anche in una prospettiva comparata: “L'errore di percezione commesso dagli italiani è quello più alto tra tutti i paesi dell'Unione Europea”².

Anche sul piano qualitativo, la percezione che gli italiani hanno della questione migratoria appare deformata, a partire da una enfattizzazione di alcune manifestazioni specifiche del fenomeno, a scapito della sua complessità. La sineddoche, figura retorica classica che consiste nel ridurre il tutto a una sua parte, sembra essere diventata la chiave espressiva fondamentale per parlare di migrazioni: mentre alcune decina di migliaia di sbarchi monopolizzano la scena mediatica, l'attenzione pubblica e le energie della politica, gli oltre cinque milioni di immigrati regolari sembrano scomparsi. E a correggere questa distorsione non sembrano purtroppo bastare le indicazioni degli esperti, che ci ricordano come solo una piccola parte della crescita della popolazione immigrata negli ultimi anni sia il frutto di arrivi diretti e salvataggi in mare:

“Nei sette anni considerati (2011-2017) le iscrizioni anagrafiche dall'estero di stranieri hanno superato i 2 milioni [...], di cui quasi 600 mila dell'UE e oltre 1,4 milioni dei Paesi Terzi. Questi dati sono tre volte quelli degli sbarchi (due volte se consideriamo solo i cittadini non UE) e solo in una parte minoritaria riguardano le 750 mila persone salvate in mare [nello stesso periodo]”³.

Post-verità e rimozione dell'immigrazione normale

Si dirà che, quando la punta dell'iceberg è così infuocata, è comprensibile che si perda di vista la massa sommersa, assai più imponente ma mediaticamente spenta e politicamente inerte. Eppure, la sineddoche migratoria, anche quando è usata in buona fede, non risulta mai del tutto innocente. Parlare solo delle frange più marginali e sofferenti dell'immigrazione contribuisce, infatti, ad alimentare quell'ansia di massa che in Italia, come abbiamo visto, è già più viva che altrove.

La spettacolarizzazione dei migranti come vittime è, inoltre, spesso associata all'operazione inversa: alla loro idealizzazione negativa come carnefici (in vesti diverse: trafficanti, stupratori, potenziali terroristi; le varianti si moltiplicano). I due stereotipi opposti – gli studiosi usano spesso la parola inglese *frame*, cioè “cornici” interpretative – spesso finiscono per sostenersi a vicenda: il sale delle lacrime ha bisogno del pepe della paura, e viceversa.

Nell'epoca della post-truth politics, questa percezione alterata della realtà migratoria influenza pesantemente la politica e ne viene a sua volta alimentata, in un circuito difficile da spezzare. La rappresentazione ingigantita e distorta dell'immigrazione, e il mito dell'invasione, vengono usati per imporre un approccio di politica migratoria ancora più emergenziale e securitario che in passato. Ne è un esempio lampante il decreto-legge del 4 ottobre 2018 n.113 contenente “Disposizioni urgenti in materia

¹ Queste ed altre statistiche in materia possono essere estratte ed elaborate attraverso la sezione interattiva del sito di Eurobarometro: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/index>.

² Istituto Cattaneo, Immigrazione in Italia: tra realtà e percezione, agosto 2018.

³ S. Strozza, L'imbroglio statistico: i dati della propaganda politica contro gli stranieri (e gli italiani), Neodemos, 4 settembre 2018.

di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica [e altro]”, approvato dal Consiglio dei ministri il 24 settembre 2018 ed entrato in vigore il 5 ottobre 2018.

Sebbene mentre scrivo la fisionomia definitiva del decreto sia ancora incerta, è lecito cogliere una contraddizione di fondo: si procede in via urgente a una revisione profonda del diritto in materia di immigrazione e di asilo, adducendo a giustificazione una situazione di intollerabile emergenza. Ma se ci basiamo sui dati, emerge un quadro certo non privo di problemi, in cui però i flussi misti alle frontiere marittime sono in calo (sebbene con un tasso di mortalità crescente), le statistiche sulla criminalità (sia nativa che immigrata) non registrano impennate, mentre quelle in materia di impiego segnalano miglioramenti modesti ma costanti.

Quella che scompare - o meglio, viene rimossa - nella narrazione dominante, è dunque l’immigrazione “normale, quell’immensa maggioranza silenziosa e produttiva che, dopo aver assorbito buona parte dello shock della crisi, sta faticosamente riprendendosi e cercando, come vedremo tra un attimo, nuove piste di integrazione. Oltre che gretta, questa rimozione è miope, perché depotenzia uno dei pochi fattori di dinamismo diffuso su cui un paese sempre più vecchio e stanco potrebbe investire per rinnovarsi” .

Se un decennio di crisi ha indubbiamente assottigliato le basi economiche del modello migratorio italiano, ha anche ridotto gli incentivi a entrare o permanere in condizioni di irregolarità, tanto che, secondo alcune stime, la quota di irregolari sulla presenza immigrata totale sarebbe passata “dal rappresentare più della metà (55,9%) del totale della popolazione straniera residente nel 2002, al 6,7% nel 2010 e al 9,7% nel 2017”⁴.

Più integrati e più esclusi

In questo contesto di immigrazione matura, quasi interamente regolare e a crescita debole - molto lontano dunque da una situazione di “invasione” - stanno però cambiando le precondizioni strutturali dei processi di integrazione.

Per un verso, su un piano strettamente giuridico, il semplice fatto dell’“invecchiamento migratorio” (cioè, non in termini anagrafici, ma di anzianità di presenza in Italia) della popolazione immigrata conduce, nonostante la mancata riforma delle regole in materia di cittadinanza, a un massiccio processo di inclusione formale. Questo ha portato al paradosso per cui, nel 2016 (ultimo anno per cui sono disponibili statistiche comparate a livello europeo), pur restando uno dei paesi con la legislazione più restrittiva, abbiamo anche avuto il record assoluto di acquisizioni (201.600, pari al 20 % del totale dell’UE-28; dati Eurostat), precedendo Spagna (150.900), Regno Unito (149.400 nuovi cittadini nell’anno), Francia (119.200) e Germania (112.800) .

Se guardiamo, invece, alla dimensione socio-economica dell’integrazione, la capacità inclusiva del sistema italiano si è ridotta. Le profonde sacche di disoccupazione e inattività generate dalla crisi, sebbene ridimensionate (i disoccupati extra-UE sono calati del 7% nel 2017, gli inattivi del 3,6%), rimangono imponenti. D’altra parte, se è vero che l’occupazione è in moderata ripresa per tutti, sia immigrati che nativi, il rapporto tra le due componenti sta cambiando:

“Nel 2017 il rafforzamento della capacità inclusiva del mercato del lavoro – parallelamente ad un netto riassorbimento dell’area della disoccupazione – interessa ancora una volta nativi e stranieri, ma a differenza del trend del biennio precedente per la prima volta il tasso di crescita dell’occupazione italiana è maggiore di quello dell’occupazione straniera considerata nel suo insieme. In sostanza, la centralità che la forza lavoro straniera aveva avuto nel sostenere su livelli positivi i trend occupazionali sembra ridursi, in ragione di una più decisa crescita dell’occupazione nativa”⁵.

Inoltre, bisogna purtroppo rilevare che il lavoro non basta più a proteggere dalla povertà; per gli stranieri, maggiormente colpiti da sotto-inquadramento e discriminazione, questo triste paradosso è ancor più vero che per i giovani italiani.

I segnali di un processo di pauperizzazione di massa degli immigrati, pienamente in corso, sono molteplici. Nel suo Rapporto 2017, ISTAT rilevava, alla luce di una serie di indicatori d’allarme quali l’essere in arretrato con pagamenti o il non riuscire a fare un pasto adeguato almeno ogni 2 giorni, che il rischio di povertà o esclusione sociale era doppio per le famiglie con almeno un componente straniero

⁴ A. Buonomo, A. Paparusso, Irregolari, sanatorie e rimpatri: qualche numero di sfondo, Neodemos, 27 luglio 2018

⁵ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ottavo Rapporto annuale 2018.

(49,5% del totale) rispetto a quelle di soli italiani (26,3%). Secondo il l'Ottavo Rapporto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel 2017, "la quota di famiglie prive di fonti di sostentamento economico derivanti da una qualsivoglia attività lavorativa, presente o passata" è quasi doppia tra le famiglie straniere rispetto alla media nazionale: 13,5% per le famiglie di soli cittadini "comunitari" e 13,4% per quelle di soli "extracomunitari", a fronte di una media nazionale del 7,6%.

La vera emergenza, insomma, anche in prospettiva⁶, non è l'immigrazione, ma l'integrazione di tutti coloro, giovani nativi o immigrati, che in questi anni sono stati spinti sempre più in basso, in una piramide sociale sempre più ripida e difficile da scalare. E' questa, e non altre, l'emergenza con cui la società piemontese dovrà misurarsi nei prossimi anni.

Parole chiave: Immigrazione, integrazione

⁶ Si vedano gli scenari elaborati da Benton, M, e L. Patuzzi, Jobs in 2028. How Will Changing Labour Markets Affect Immigrant Integration in Europe?, Migration Policy Institute Europe – Robert Bosch Stiftung, ottobre 2018, <https://www.migrationpolicy.org/research/jobs-2028-changing-labour-markets-immigrant-integration-europe>.

Crescere da cittadini

Laura Furno, ASGI e Roberta Ricucci, Università di Torino e FIERI

Introduzione: la cittadinanza italiana

L'acquisizione della cittadinanza italiana è insieme meta e punto di partenza dell'integrazione. E' regolata dalla L. n. 91 del 1992, in cui resta centrale lo 'jus sanguinis', cioè il sistema di trasmissione della cittadinanza per paese di nascita dal genitore. È quindi italiano chi nasce da padre o da madre italiana e la cittadinanza italiana si trasmette a tutti i discendenti. In applicazione a questo principio sono italiani (e possono ottenere il rilascio del passaporto italiano) i discendenti di cittadini italiani che da più generazioni si trovano all'estero dove nonni e bisnonni emigrarono anche un secolo fa, mentre non acquistano automaticamente la cittadinanza italiana i bambini nati in Italia da genitori stranieri.⁷

Per ottenere la cittadinanza italiana sono previsti due percorsi principali: il primo è rappresentato dal matrimonio e il secondo è quello della cosiddetta "naturalizzazione".

La legge dice, infatti, che può ottenere la cittadinanza italiana il coniuge di cittadino italiano: la domanda può essere presentata dopo due anni dalla celebrazione delle nozze o dopo un anno, nel caso in cui vi siano figli nati dalla coppia, e il matrimonio deve sussistere per tutta la durata del procedimento, fino al conferimento dello status di cittadino.

Il percorso della "naturalizzazione" consente invece al cittadino straniero di ottenere la concessione della cittadinanza a seguito di un periodo continuativo e regolare di residenza in Italia che va dai quattro anni richiesti al cittadino comunitario ai dieci anni richiesti a quello non comunitario, passando per i cinque richiesti al titolare di protezione internazionale.

La procedura per matrimonio e per naturalizzazione hanno una durata stabilita dalla legge. Nell'ambito della richiesta di cittadinanza per naturalizzazione il Ministero dell'Interno è tenuto a valutare tutti gli aspetti della vita del richiedente in Italia dal punto di vista lavorativo, reddituale, familiare. Con il cd "Decreto sicurezza" l'attuale Governo ha portato il termine per la conclusione del procedimento da di due anni a quattro anni anche per i procedimenti in corso, con gravi conseguenze per il richiedente che pur avendo tutti i requisiti non riesce a accedere alla cittadinanza e ai diritti connessi per l'allungamento dei termini amministrativi. Questo ritardo si ripercuote spesso sui figli: accade con frequenza che il genitore acquisisca la cittadinanza quando i figli sono ormai diventati maggiorenni e quindi non suscettibili di ricevere automaticamente la cittadinanza italiana, con il risultato paradossale di avere famiglie formate da componenti italiani e stranieri.

Ius culturae. Un'occasione mancata

Lo straniero che nasce in Italia può ottenere la cittadinanza italiana soltanto al compimento del diciottesimo anno di età dimostrando di essere regolarmente residente fin dalla nascita. In questo caso è sufficiente che il richiedente presenti entro un anno dalla maggiore età una dichiarazione all'ufficiale di stato civile con la quale esprime la sua volontà di acquisire la cittadinanza italiana. Il procedimento è stato semplificato nel 2013, consentendo di dare la prova della presenza in Italia anche con altri mezzi diversi dalla cittadinanza (certificati medici o di frequenza scolastica), documenti comunque obbligatori e soggetti a valutazione. Questo evita il caso, piuttosto diffuso, delle presenze di giovani stranieri in Italia fin dalla nascita ma non in grado di dimostrarlo perché non iscritti tempestivamente dai genitori all'anagrafe.

⁷ Per approfondimenti dei contenuti di questo articolo (numeri, politiche e bibliografia) si rimanda al volume di Roberta Ricucci, *Cittadini senza cittadinanza. Lo questione dello ius soli*, Torino, Seb27, 2018.

L'accesso alla cittadinanza resta comunque escluso ai bambini che non sono nati in Italia sebbene giunti nel nostro paese molto piccoli e qui cresciuti, frequentando la scuola italiana e mantenendo solitamente poche relazioni con il paese di origine.

La proposta di legge approvata in Parlamento lo scorso anno si poneva l'obiettivo di superare questa disparità di trattamento, attraverso la concessione della cittadinanza italiana tramite il cd. 'ius culturae'. Avrebbero così potuto ottenere la cittadinanza italiana i minori giunti in Italia prima del dodicesimo anno e che in Italia avessero svolto un percorso scolastico per un periodo minimo di 5 anni. La proposta naufragò al termine della scorsa legislatura lasciando intatte le disposizioni; oggi non vi sono le condizioni affinché possa essere nuovamente presa in considerazione.

I protagonisti, uguali e diversi

I figli degli immigrati non sono da tempo riconducibili soltanto alla figura dello studente inserito nelle scuole dell'obbligo o nei percorsi di formazione professionale. Bambini, pre-adolescenti, adolescenti e giovani compongono l'articolato universo delle "seconde generazioni", nate in Italia o ivi giunte entro l'età dell'obbligo scolastico. Rappresentano uno dei tanti sotto-insiemi della popolazione con cittadinanza non italiana, cui si affiancano coloro che – pur avendo le stesse condizioni di partenza (ovvero nati da genitori stranieri) – sono nel contempo diventati italiani. Un tratto che accomuna le biografie di ciascuno di loro.

Anzitutto per il doversi confrontare con l'immaginario della società, che spesso li considera replicanti dei genitori: nelle posizioni professionali, nello stile di vita, nella relazione con il paese e il sistema socio-culturale di origine. Bisognerebbe invece partire dall'assunto (di Herberg) secondo cui "Ciò che le prime generazioni vogliono ricordare, le seconde cercano di dimenticare. C'è infatti forte consapevolezza di come la condizione di migrante o di straniero sia foriera di malintesi, commenti sgradevoli, episodi spiacevoli che dall'insulto diventano veri e propri atti di discriminazione e di razzismo. Ancora diffusi sono peraltro stereotipi e stigmatizzazioni legati a tratti somatici o fenotipici.

In secondo luogo, stranieri e figli di stranieri sono la "cartina di tornasole" del successo della decisione di migrare dei genitori. Dalla scuola al tempo libero, alle scelte amicali e affettive, i figli (e soprattutto le figlie) devono realizzare le aspettative di padri e madri. Sogni che sulle spalle dei ragazzi e delle ragazze diventano talora insopportabili. Occorre eccellere a scuola, a volte in percorsi di istruzione superiore e/o terziaria, che i genitori hanno scelto nell'ideale recupero del prestigio sociale e con l'ambizione di realizzare un percorso di mobilità ascendente. Temi che si ripropongono nel passaggio successivo, quello che conduce all'università o all'Istruzione Tecnica Superiore, come pure all'ingresso nel mercato del lavoro.

–Sono molte le storie di successo, vicende di ragazzi e ragazze che al di là di passaporto, tratti somatici o colore della pelle, si integrano e possono "passare per italiani". Sono storie della quotidianità di ogni città o paese, in cui si diventa grandi fra la scuola, la famiglia, il gruppo di amici, lo sport e le attività ludico-espressive, i social network. Non tutti i percorsi sono lineari: arrivo, inserimento scolastico, integrazione nel gruppo dei pari, ricomposizione del rapporto con i genitori, e così via. Ma non è lineare il percorso di crescita, sebbene per gli italiani sia ammessa la possibilità di sbagliare; non così per i giovani immigrati.

Per concludere: la forza dei sistemi locali

L'immigrazione evidenzia e pone all'ordine del giorno problemi che riguardano i limiti strutturali con cui si confronta la società italiana. Così ad esempio le problematiche sociali urbane di quartieri in cui si sviluppano sub culture giovanili incentrate sul conflitto suscitano forti preoccupazioni per quanto riguarda l'integrazione dei figli degli immigrati, spesso visti come elementi di una gioventù "alienata". Allo stesso modo, le carenze dei percorsi scolastici nei confronti delle esigenze del mercato del lavoro evocano difficoltà nella riuscita scolastica delle seconde generazioni, con conseguenze sulla disoccupazione giovanile.

Lo sguardo di studiosi e policy makers dovrebbe quindi essere in grado di cogliere le dinamiche alla base di questi problemi, legate non solo al fenomeno migratorio ma a cause articolate e complesse. Politiche pubbliche di contrasto ai processi di ghettizzazione e a favore di interventi di discriminazione positiva

possono migliorare gli esiti dei percorsi di integrazione, come mostrano esperienze in paesi di antica tradizione migratoria. E' proprio attraverso i giovani immigrati che è possibile leggere i progressi di un percorso di adattamento reciproco tra società ricevente e nuovi residenti di cui va riconosciuto il ruolo di componente importante del capitale umano della società, di oggi e del futuro.

Integrare i giovani di seconda generazione non significa trascurare la loro storia familiare e le caratteristiche legate specificamente alla cultura d'origine ed al percorso di arrivo. Esse riflettono i diversi ritmi dei flussi, nonché gli effetti delle catene migratorie: nelle aree caratterizzate da percorsi di arrivo di vecchia data, riequilibrati dal punto di vista del genere e con alti tassi di ricongiungimento, sono più numerosi i minori nati in Italia. Viceversa per gli arrivi più recenti e/o con progetti di inserimento ancora non completamente orientati alla definitiva stabilizzazione, prevalgono i minori nati all'estero e ricongiunti in età adolescenziale.

A complicare e rendere unica ogni traiettoria migratoria concorrono altre variabili. Alcune attengono alla storia di ogni singolo individuo: tipologia familiare, condizioni socio-economiche, prospettive future, rapporto con la comunità presente in Italia e con quella rimasta in patria. Altre sono invece più generali, e richiamano l'atteggiamento della società di immigrazione nei confronti dei cittadini immigrati e delle loro varie provenienze, il modo in cui si guarda a esse e le immagini/stereotipi che caratterizzano tale sguardo. Il risultato è uno scenario sfaccettato per caratteristiche ed esiti, che si è in grado di comprendere solo volgendo lo sguardo a livello locale, laddove del resto si gioca la vera partita dell'integrazione.

L'insegnamento dell'italiano ai cittadini stranieri: l'esperienza del Progetto Petrarca

Chiara Murazzano - REGIONE PIEMONTE - Martina Sabbadini - IRES PIEMONTE

Negli ultimi anni, con la progressiva stabilizzazione dei cittadini e delle cittadine straniere sul territorio italiano e l'arrivo di nuovi flussi misti di richiedenti asilo, è aumentata in Piemonte l'esigenza di una adeguata formazione linguistica. In particolare, è stato necessario adattare i percorsi di insegnamento dell'italiano a diversi bisogni e lavorare per mettere i migranti nella condizione di esercitare appieno i propri diritti e di ricercare opportunità di formazione o lavoro consone alle aspettative e alle competenze acquisite nei paesi di origine. Obiettivo del contributo, incentrato sui risultati del monitoraggio delle diverse edizioni del progetto *Petrarca* della Regione Piemonte (cfr. tra gli altri Colosio, 2015; Anglois e Sandrolini, 2018), è fornire elementi utili a capire in quale direzione sia andato questo adattamento. Qual è il quadro normativo all'interno del quale si organizza l'apprendimento della lingua italiana per gli stranieri? Chi sono i soggetti che erogano formazione linguistica? Come si articolano i percorsi di formazione e quali opportunità sono state offerte in questi anni dalla Regione Piemonte per integrare l'offerta ordinaria? Quali servizi complementari possono garantire la partecipazione effettiva ai corsi?

L'istruzione degli adulti migranti nelle politiche europee

L'insegnamento della lingua italiana agli adulti stranieri rientra nell'ambito delle più ampie politiche europee e nazionali sull'istruzione degli adulti.

Nel 2006, con la Comunicazione *"Educazione degli adulti: non è mai troppo tardi per apprendere"*⁸ la Commissione europea introduce il tema dei cambiamenti demografici e dell'importanza di porre attenzione all'educazione degli adulti migranti: *"L'educazione degli adulti può contribuire a far sì che l'immigrazione possa compiersi in modo da risultare vantaggiosa sia per i lavoratori migranti che per il paese di accoglienza. La maggior parte dei nuovi immigrati, anche coloro con un elevato livello di competenze, ha infatti notevoli esigenze in termini di conoscenze linguistiche e integrazione culturale"*. L'educazione degli adulti e la valorizzazione delle competenze e delle esperienze educative acquisite prima della migrazione diventa così una delle sfide prioritarie per costruire, nello spazio europeo, un'economia basata sulla conoscenza.

L'anno successivo, il *Piano d'azione in materia di educazione degli adulti* *"È sempre il momento di imparare"*⁹ stimola gli Stati membri a sviluppare un sistema di educazione degli adulti accessibile e di qualità in grado di offrire corsi personalizzati, anche di apprendimento delle lingue, destinati a migliorare l'integrazione dei migranti nella società e nel mercato del lavoro. Ma è con *l'Agenda Europea per l'apprendimento degli adulti*¹⁰ del 2011 che si arriva a riconoscere che condizioni migliori di accesso all'apprendimento da parte di migranti, Rom, rifugiati e richiedenti asilo portano a una maggiore coesione sociale.

⁸ COM(2006) 614 definitivo Educazione degli adulti: non è mai troppo tardi per apprendere.

⁹ COM(2007) 558 definitivo COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI. Piano d'azione in materia di educazione degli adulti. È sempre il momento di imparare.

¹⁰ Risoluzione del Consiglio su un'agenda europea rinnovata per l'apprendimento degli adulti (2011/C 372/01). AGENDA EUROPEA PER L'APPRENDIMENTO DEGLI ADULTI.

Nel 2015 il Consiglio e la Commissione definiscono nuove priorità per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione¹¹ e sottolineano con ancora maggior forza il ruolo centrale che i sistemi della formazione e dell'istruzione hanno nel promuovere crescita economica, sviluppo sostenibile, ricerca e sviluppo, innovazione, produttività e competitività: *"quello investito in capitale umano è denaro ben speso"* si legge nella Relazione congiunta del 2015 del Consiglio e della Commissione.

L'istruzione degli adulti migranti in Italia

L'Italia ha raccolto le sollecitazioni delle istituzioni europee in materia di istruzione degli adulti approvando nel 2012 una riforma¹² che ha portato alla nascita dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA): istituzioni scolastiche autonome che offrono servizi e attività per l'istruzione e l'alfabetizzazione funzionale¹³ e si rivolgono a cittadini italiani e stranieri di età superiore ai 16 anni.

I CPIA sono gli attori principali del sistema nazionale di istruzione pubblica per l'apprendimento linguistico e l'istruzione dei migranti che hanno superato l'età dell'obbligo formativo (16 anni) e che non sono in possesso di un titolo di studio.

Sulla base dell'analisi dei bisogni del bacino di utenza potenziale ciascun CPIA realizza un'offerta formativa strutturata per livelli di apprendimento:

- *percorsi di alfabetizzazione e di apprendimento della lingua italiana* articolati in diversi livelli e finalizzati al conseguimento della certificazione delle competenze linguistiche elementari.¹⁴ I percorsi di alfabetizzazione e di apprendimento della lingua italiana durano mediamente 200 ore, di cui 180 destinate alla didattica e 20 ad attività di accoglienza e orientamento. Alla fine del percorso e, a seguito di un test finale, viene rilasciato un certificato valido ai fini dell'ottenimento del permesso di soggiorno (Accordo di Integrazione e Permesso di Soggiorno CE)¹⁵;
- *percorsi di istruzione* di primo livello articolati in due periodi didattici: il primo finalizzato al conseguimento del titolo di studio conclusivo del primo ciclo (ex licenza media) e il secondo al conseguimento della certificazione attestante l'acquisizione delle competenze di base connesse all'obbligo di istruzione (DM 139/2007).

Grazie a progetti sperimentali i CPIA hanno cominciato ad erogare anche percorsi di formazione linguistica per gli analfabeti nella lingua di origine, per le persone che non hanno nessuna conoscenza della lingua italiana e per coloro che hanno un livello superiore a quello elementare (B1).

I corsi sono gratuiti. In Piemonte i CPIA sono 12: 5 a Torino e Città metropolitana, 2 nella provincia di Alessandria, 1 nell'Astigiano, 2 nel Cuneese, 1 per le province di Biella e Vercelli, 1 per le province di Novara e del VCO.

Gli altri attori che si occupano di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana degli stranieri sono gli enti di formazione professionale e le organizzazioni del terzo settore.

Gli enti di formazione professionale normalmente organizzano corsi di lingua propedeutici all'avvio di percorsi di formazione o corsi per l'apprendimento di un linguaggio tecnico.

¹¹ Relazione congiunta 2015 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020) Nuove priorità per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (2015/C 417/04)

¹² La ridefinizione dell'assetto organizzativo e didattico dei CPIA è stata avviata con la Legge n.133/2008 successivamente attuata con il D.P.R. n. 263/2012 ne ha dettato le norme generali a partire dall'a.s. 2013/2014.

¹³ Insieme di conoscenze e competenze minime che consentono di vivere in modo attivo e consapevole.

¹⁴ Corrispondenti al livello A2 (elementare) in base al Quadro Comune Europeo di Riferimento per le lingue (QCER). Il QCER è uno strumento messo a punto dal Consiglio d'Europa principalmente per definire livelli di competenza su cui misurare i progressi della persona in ogni fase dell'apprendimento e durante tutta la vita.

¹⁵ L'Accordo è stato istituito con D.P.R. 179/2011.

Gli enti del terzo settore organizzano corsi di formazione linguistica soprattutto per i livelli più bassi e per i soggetti con bisogni particolari (per esempio le madri che hanno bisogno lasciare in custodia i bambini mentre frequentano le lezioni).

Le “classi di italiano” sono, per le organizzazioni che accolgono persone migranti, un momento importante nel percorso di integrazione. Nel sistema dell'accoglienza basata sui Centri di accoglienza straordinaria (CAS) gestito dalle Prefetture e nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)¹⁶ gestito dai Comuni si richiede agli enti gestori delle strutture di garantire alle persone migranti ospitate alcune ore di apprendimento della lingua a settimana.

I piani regionali per la formazione civico-linguistica

Il Ministero dell'Interno, in quanto autorità nazionale responsabile del Fondo europeo Asilo Migrazione Integrazione (FAMI) 2014/2020, istituito con Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, pubblica dal 2014 un Avviso rivolto a Regioni e Province Autonome italiane per la realizzazione di *Piani regionali per la formazione civico-linguistica dei cittadini di Paesi terzi*, regolarmente soggiornanti in Italia. Prima del 2014, il Fondo europeo che permetteva la realizzazione di tali interventi era il Fondo europeo per l'Integrazione (FEI), sostituito nel successivo settennio di programmazione dal suddetto FAMI.

Le risorse europee costituiscono il 50% del contributo, la restante percentuale è cofinanziamento nazionale. Le allocazioni finanziarie previste per ogni ente sono composte da un contributo fisso e un contributo variabile che si basa su indicatori territoriali.

I Piani regionali integrano l'offerta formativa erogata dai CPIA con due obiettivi:

- raggiungere beneficiari/e che per condizioni personali (vulnerabilità, accudimento di figli minori, minore età, analfabetismo nella lingua di origine, ecc.), impegni di lavoro o perché risiedono in territori marginali, non riescono ad accedere alla formazione ordinaria.
- far fronte a un notevole incremento di utenti registratosi negli ultimi anni. Si tratta di un fenomeno dovuto a più elementi, tra cui: i recenti arrivi di richiedenti asilo e/o titolari di protezione internazionale e/o umanitaria; l'introduzione della normativa per il conseguimento del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo¹⁷ che prevede l'obbligo di superare un test di conoscenza dell'italiano di livello elementare (A2); l'introduzione dell'Accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato¹⁸ che prevede, per lo straniero giunto per la prima volta in Italia, l'impegno ad acquisire una conoscenza elementare della lingua (A2).

Le azioni previste dal Ministero, da realizzarsi nell'ambito dei Piani regionali, si articolano in tre aree: l'area formativa, l'area dei servizi complementari e l'area gestionale-strumentale.

Il cuore di ciascun Piano regionale risiede nell'area formativa, nelle azioni cioè destinate ai beneficiari finali del progetto. A conferma di ciò l'obbligo imposto già dall'anno di programmazione 2013 è stato quello di allocare in quest'area almeno il 50% del budget complessivo destinato a ciascuna Regione/Provincia autonoma.

Per la definizione delle azioni formative il Ministero dell'Interno è stato coadiuvato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) che ha elaborato apposite Linee guida. I corsi di lingua proposti si articolano nei diversi livelli previsti dal QCER. Nella programmazione del 2013 erano

¹⁶ Il sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è stato istituzionalizzato con legge 189/2002, è costituito dalla rete degli Enti locali che attraverso le risorse messe a disposizione con il fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo realizzano, grazie anche al supporto degli enti del terzo settore, progetti di accoglienza.

¹⁷ Articolo 9 Dlgs 268/98 Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero; Decreto del Ministero dell'Interno del 4 giugno 2010 Modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana, previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286

¹⁸ D.P.R. 14 settembre 2011, n.179 Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato

contemplati i livelli A1 e A2; nel 2015 sono stati introdotti i livelli: pre-A1 e B1; nel 2018 è aggiunto anche il livello Alfa che riguarda chi non è in grado di leggere e scrivere nella propria lingua madre (analfabeti strumentali).

Affinché i corsi di formazione civico-linguistica funzionino al meglio, risultano essenziali i servizi complementari. Negli anni la loro definizione è cambiata, ma il senso è rimasto invariato: per una buona riuscita dei corsi di formazione in termini di partecipazione e frequenza è necessario garantire dei servizi complementari quali a titolo esemplificativo servizi di accoglienza e orientamento, tutoraggio, mediazione, *baby-sitting*, ecc.

L'esperienza piemontese: il progetto Petrarca

La Regione Piemonte, con la programmazione FEI 2010 ha dato avvio al progetto regionale "Petrarca". In precedenza la Regione aveva realizzato programmi di intervento specifici, in particolare, mediante i fondi messi a disposizione attraverso le Intese siglate con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Con il progetto Petrarca si è andati nella direzione di un'articolazione degli interventi più diversificata e capace di fare fronte al citato incremento di utenti, così come richiesto anche dai Bandi ministeriali, mantenendo al contempo gli stessi approcci di *governance* e di coinvolgimento dei territori, già sperimentati con successo nelle fasi precedenti.

L'esperienza maturata ha confermato che la lingua è un passaggio obbligato per garantire reali processi di inclusione che tengano conto dei vari livelli di autonomia della persona: lavorativo, socio-sanitario, abitativo. Per questo motivo, nell'attuare gli interventi, in particolare i Piani regionali, la Regione, di concerto con gli enti attuatori, ha posto particolare attenzione alla strutturazione di corsi di formazione civico-linguistica che potessero fornire agli utenti gli strumenti per imparare la lingua e per conoscere il territorio e i suoi servizi: sociali, sanitari, lavorativi, ecc.

Tra gli enti erogatori di formazione, già a partire dalla seconda edizione del progetto, la Regione ha voluto coinvolgere il sistema scolastico deputato all'istruzione degli adulti e, di concerto con l'Ufficio scolastico regionale partner di progetto, è riuscita a coinvolgere tutti i dodici CPIA piemontesi. Accanto al sistema scuola, al fine di garantire una copertura capillare del territorio piemontese, morfologicamente variegato, e coprire i tradizionali periodi di chiusura delle scuole, ci si è avvalsi di enti privati del terzo settore: associazioni, enti di formazione professionale, cooperative con professionalità riconosciute, a garanzia di una offerta il più omogenea possibile.

Particolare attenzione è stata data alla progettazione dei servizi complementari e l'esperienza ha dimostrato che, offrendo agli utenti servizi di mediazione, tutoraggio, *baby-sitting* e trasporti, anche gli accessi ai percorsi formativi e la frequenza ai corsi sono notevolmente migliorate.

Il coinvolgimento dei territori: la governance di Petrarca

L'obiettivo perseguito nelle diverse edizioni del progetto Petrarca (cinque dal 2010) è stato quello di offrire un sistema omogeneo a livello regionale di opportunità formative. Un importante contributo nella costruzione di soluzioni il più possibile capillari, flessibili e coerenti con le esigenze dei diversi territori è arrivato dal partenariato coi CPIA e dall'ausilio degli enti privati. Sin dall'avvio del progetto è stato infatti impostato un sistema di governance a rete, articolato in 8 nodi, uno per ogni provincia, coordinato dalla Regione (capofila del progetto) e dalle Prefetture piemontesi. Ogni nodo è composto da tutti gli attori che si occupano a vario titolo di formazione linguistica per i migranti e, più in generale, di immigrazione: enti del terzo settore, Enti Locali, scuole, sindacati, enti gestori delle funzioni socio-assistenziali, parrocchie, oltre ai partner del progetto. Il nodo di rete è il luogo dove si elaborano collettivamente i bisogni di formazione linguistica del territorio e si creano le connessioni con i potenziali destinatari. Il nodo con gli anni è evoluto diventando anche luogo di confronto sul tema dell'immigrazione, utile per impostare interventi e sul lungo periodo politiche.

L'esperienza ha dimostrato, quindi, che i territori capaci di fare rete, mettere a sistema interventi e risorse, non solo prettamente economiche, hanno raggiunto risultati significativi in termini di capacità di risposta ai bisogni degli stranieri e di coinvolgimento delle comunità locali favorendo una vera inclusione.

Nella cornice di Petrarca 5 alcune esperienze dimostrano la capacità del progetto di rispondere alle specificità e alle esigenze espresse dal territorio.

- **In classe al lavoro.** Nell'interporto di Rivalta Scrivia, grazie alle sollecitazioni nate in seno al nodo di rete territoriale e ad un accordo tra il CPIA di Novi Ligure, la società Katoen Natie (multinazionale con sede in Belgio) che gestisce l'interporto e con le organizzazioni sindacali sono stati analizzati i fabbisogni formativi dei lavoratori stranieri della Katoen Natie e della Cooperativa Logistica Agroalimentare che opera nell'interporto. Dall'analisi è emerso che il 50% degli oltre 500 lavoratori/trici dell'interporto sono stranieri e molti hanno una scarsa conoscenza della lingua italiana, condizione che di fatto limita il pieno esercizio dei diritti e genera problemi di sicurezza a causa di incomprensioni sulla terminologia tecnica. L'accordo ha consentito di organizzare diversi corsi nei locali dell'interporto durante l'orario di lavoro e ha assicurato una frequenza assidua.
- **L'italiano per mungere.** Nel territorio di Cuneo si è realizzato un corso di "italiano per la mungitura" rivolto ai dipendenti stranieri di aziende agricole, soprattutto indiani, che lavorano nelle stalle. L'idea è nata da una proposta di alcuni veterinari per superare la difficoltà di comprensione delle prescrizioni medico-veterinarie da parte degli stranieri ed è stata accolta favorevolmente dagli imprenditori agricoli interessati.
- **Per i genitori di bambini/e ospedalizzati.** L'associazione Casa Oz di Torino accoglie i genitori e famigliari dei bambini ricoverati presso l'ospedale pediatrico Regina Margherita. In questa sede sono stati realizzati corsi di italiano, attraverso laboratori di cucina, rivolti ai genitori stranieri in modo da rafforzare la conoscenza dell'italiano, utile anche per un confronto col personale sanitario dell'ospedale.

Le risorse investite dai fondi FEI e FAMI sono progressivamente cresciute a dimostrazione dell'importanza che l'Unione Europea ha attribuito all'insegnamento della lingua italiana come strumento di integrazione.

I destinatari dei progetti Petrarca sono cittadini di Paesi Terzi non appartenenti all'Unione Europea regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale con alcune eccezioni. Fino alla quarta edizione erano esclusi i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale e umanitaria. Nella quinta edizione erano esclusi solamente i richiedenti asilo, inclusi invece nella sesta edizione¹⁹. Questo ampliamento dei destinatari risponde ad un bisogno del CPIA, diventati in questi anni enti di riferimento per la formazione linguistica anche dei richiedenti asilo, ma spesso in difficoltà nel rispondere alla nuova domanda.

Inizialmente il Progetto Petrarca è stato finanziato attraverso un piccolo investimento sperimentale di 258.000 euro che è cresciuto progressivamente nelle edizioni successive, insieme con il numero di partecipanti. Per la quarta edizione (nel 2014) ha raggiunto i 1.200.000 euro, 1.500.000 per la quinta. Dal 2014 è anche aumentata la durata del progetto (da 12 a 18 mesi) e la fonte dei finanziamenti (dal Fondo Europeo per l'Integrazione-FEI al nuovo Fondo europeo Asilo Migrazione Integrazione-FAMI).

Nella quinta edizione i partecipanti al progetto Petrarca sono stati 3.640 di 82 nazionalità. Di questi, il 57% sono state donne. E le nazionalità più rappresentate sono state: marocchina, cinese, nigeriana, senegalese e albanese.

Rilevante è in particolare la presenza di donne di nazionalità marocchina, che da sole pesano per il 22% dei destinatari del progetto, e che portano in evidenza una criticità piuttosto diffusa tra le migranti provenienti da questo paese e che si trovano in Italia presumibilmente per ricongiungersi ai familiari. Il 16% delle donne intercettate dal progetto (123 donne) erano analfabete nella lingua di origine e sul totale dei destinatari del progetto, ben il 41% delle persone analfabete nella lingua di origine sono donne marocchine.

Questi dati confermano la necessità di strutturare percorsi di formazione linguistica rivolti a particolari fasce della popolazione migrante. La possibilità offerta dal progetto di organizzare percorsi flessibili con

¹⁹ Il nuovo piano regionale Petrarca 6 è stato presentato al Ministero dell'Interno e prenderà avvio verso la fine del 2018 e completerà il ciclo della programmazione del fondo FAMI il 31/12/2021.

orari personalizzati, personale docente con specifiche competenze e servizi di supporto (*baby-sitting*, tutoraggio individuale, mediazione culturale) progettati sui singoli casi, ha consentito a molte donne straniere, che spesso hanno carichi familiari molto pesanti, di apprendere la lingua italiana e diventare più autonome nel percorso di integrazione.

Dal punto di visto anagrafico, la fascia di età più rappresentata è quella dai 30 ai 39 anni.

Dei destinatari oltre il 33% è in Italia da un più di 5 anni. Il che significa che moltissime persone presentano lacune linguistiche pur vivendo da molti anni in Italia.

Tra la prima e la quarta edizione il numero di corsi è cresciuto proporzionalmente alle risorse erogate. Nella prima edizione i corsi erano stati 10, nella seconda sono diventati 118, 191 nella terza e 257 nella quarta. Nella quinta edizione i corsi sono invece aumentati²⁰ in modo più che proporzionale rispetto alle risorse. La ricerca di personalizzazione dei percorsi formativi ha portato infatti all'organizzazione di corsi di italiano 20 ore per scopi specifici: dalla partecipazione ai corsi HACCP, alla sicurezza sul lavoro, dal conseguimento della patente allo svolgimento di funzioni di operatore socio sanitario, operatore domestico, addetto alla panificazione, alla gestione di persone anziane e bambini. Non essendo obbligatorio l'apprendimento dell'italiano, costruire percorsi percepiti come "utili" dagli allievi, facilmente fruibili e accessibili è il modo più efficace per avvicinare le persone migranti alla formazione linguistica e di conseguenza ai percorsi di integrazione.

Alcune possibili piste di lavoro per il futuro

Con l'ultima edizione del progetto si sono analizzate le interconnessioni fra gli studenti Petrarca e il mondo della formazione professionale e quello del lavoro.

Per impostare interventi efficaci, non solo in materia di formazione linguistica, ma più in generale per promuovere reali processi di inclusione, sarebbe opportuno monitorare i percorsi degli studenti e delle studentesse. Capire per esempio se dopo aver frequentato un corso Petrarca, accedono al sistema scolastico iscrivendosi ad un CPIA, conseguono la "terza media", si inseriscono nel mondo del lavoro e quindi proseguono nel loro percorso di autonomia.

Con la prossima edizione del progetto ci si ripropone di affrontare le difficoltà di interconnessione delle banche dati gestite da istituzioni differenti che attualmente non consentono di analizzare i percorsi individuali. Questo favorirebbe una più attenta valutazione dei bisogni per adeguare le azioni e pianificare la programmazione futura, anche per mettere in rete diversi progetti e interventi finanziati con i vari fondi europei.

Bibliografia

Anglois F. Sandrolini F. (a cura di) (2018), Rapporto di valutazione del progetto Petrarca 5, A.S.V.A.P.P. – Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e dell'Analisi delle Politiche Pubbliche, Torino.

Colosio O. (2015), Il nuovo sistema di istruzione degli adulti. Dai CTP ai CPIA, I Quaderni della Ricerca n. 21, Loesher, Torino.

²⁰ Nel corso del progetto Petrarca 5 sono stati erogati 27 corsi di livello pre-A1, 125 corsi di livello A1, 95 corsi di livello A2, 32 corsi di livello B1 e 105 corsi dedicati a linguaggi specifici

Il buon numero di corsi dei livelli sperimentali pre-A1 e B1 ha dimostrato la necessità di differenziare il più possibile le classi per livelli di competenza e obiettivi da raggiungere in modo che i gruppi siano il più possibile omogenei e le persone possano misurare i loro progressi e giudicare utile il percorso che stanno intraprendendo

L'integrazione dei rifugiati: il *refugee gap* e l'attivazione dei territori

di Massimo Gnone (UNHCR - Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati)²¹

È la stessa definizione di *integrare* - "rendere completo qualitativamente e quantitativamente" - a illustrarci come un Paese, o un territorio, possa considerarsi "completo" soltanto attraverso la costruzione e il rinnovamento di strategie e condizioni indispensabili e vantaggiose per una positiva integrazione sociale ed economica dei "nuovi arrivati". Per l'UNHCR, l'integrazione nel contesto locale è, insieme al rimpatrio volontario²² e al reinsediamento²³, una delle "soluzioni durevoli" per garantire ai rifugiati la possibilità di vivere in pace e dignità. L'integrazione è sempre un processo a doppio senso, dinamico e multiforme, che richiede sforzi e coinvolgimento di tutte le parti, comprese la preparazione necessaria ai rifugiati per adattarsi alla società di accoglienza senza dover rinunciare alla propria identità culturale e la corrispondente disponibilità da parte delle comunità ospitanti e delle istituzioni pubbliche di soddisfare le esigenze di una popolazione eterogenea.

L'accoglienza e la protezione dei "nuovi arrivati": una logica emergenziale mai superata

Negli ultimi anni la sostanziale carenza di vie legali alternative per raggiungere l'Europa ha determinato per centinaia di migliaia di migranti, che possono vivere situazioni di grande vulnerabilità, e di rifugiati la necessità di ricorrere alle medesime rotte spesso estremamente pericolose e agli stessi trafficanti o *smugglers* e quindi, come unica opzione, di presentare richiesta di asilo. Per quanto riguarda l'Italia, l'ingresso per motivi di lavoro è stato fortemente limitato dalle quote di ingresso stabilite nei "decreti-flussi" emanati dal Presidente del Consiglio ai sensi del Testo unico sull'immigrazione. Da sempre il sistema italiano di asilo, accoglienza e protezione dei richiedenti asilo e rifugiati vive uno sviluppo non lineare: la legislazione, fin dalla legge 39 del 1990 - la cosiddetta "Legge Martelli" -, ha cercato di adeguarsi, spesso "con urgenza", alle diverse condizioni del fenomeno migratorio.

Conseguentemente all'aumento delle richieste di asilo si è assistito a uno sviluppo molto significativo del sistema SPRAR (Sistema Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati), che prevede l'attivazione di progetti di accoglienza e protezione a partire dal coinvolgimento diretto degli enti locali. In parallelo, per fare fronte agli arrivi sulle coste italiane, sono state attivate "strutture temporanee" (i cosiddetti "CAS", centri di accoglienza straordinaria) che presto hanno rappresentato la grande maggioranza dei posti per l'accoglienza. Dal 2012 al 2016 il numero dei richiedenti asilo e dei rifugiati presenti nelle strutture è cresciuto in maniera rapida e costante, passando da 16.844 a 188.084 presenze, e il numero di persone nello SPRAR è quintuplicato, passando da 7.823 a 34.039.

Stando ai più recenti dati pubblicati dal Ministero dell'Interno, rispetto al 2017 le persone accolte risultano oggi in calo: il totale è di 155.619. Secondo i dati della Prefettura di Torino, aggiornati a inizio settembre 2018, sono poco meno di 12 mila le persone presenti nelle strutture CAS e SPRAR piemontesi. I posti finanziati nello SPRAR sono 35.881, di cui 1.986 in Piemonte (circa il 15% sul totale dei posti in accoglienza nella Regione), in crescita soprattutto in alcune province, come Cuneo, mentre in altre lo SPRAR è ancora poco sviluppato o assente, anche a causa di scelte convinte delle amministrazioni locali (ad esempio a Novara). Come emerge dalla mappatura effettuata in Piemonte

²¹ L'articolo non rappresenta necessariamente la posizione o il punto di vista dell'UNHCR sull'argomento.

²² Durante il 2017, 667.400 rifugiati hanno fatto ritorno volontario nei loro Paesi di origine, la maggioranza dei quali (518.700 persone) assistiti dall'UNHCR: <https://www.unhcr.it/cosa-facciamo/soluzioni-durevoli/rimpatrio>

²³ Il reinsediamento consente ai rifugiati di essere trasferiti da un Paese di prima accoglienza a un Paese terzo dove poter ricevere adeguata protezione. Sulla base dei dati forniti dai governi all'UNHCR, 102.800 rifugiati sono stati reinsediati in paesi terzi nel 2017, con una riduzione del 46% rispetto al 2016. <https://www.unhcr.it/cosa-facciamo/soluzioni-durevoli/reinsediamento>

dall'UNHCR nel corso del 2017-2018, l'approccio all'accoglienza e i servizi forniti nei centri CAS piemontesi sono ancora molto eterogenei, anzi sembra allargarsi la forbice fra numerose strutture che si limitano a fornire servizi di base e poche realtà che modellano le proprie attività con un approccio maggiormente rivolto all'integrazione e seguendo le indicazioni contenute nel Manuale operativo dello SPRAR.

Mentre scrivo è appena entrato in vigore il Decreto Legge 4 ottobre 2018, n. 113, "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, e sicurezza pubblica", attraverso il quale - in attesa del dibattito in Parlamento per la sua conversione in legge e di valutarne le conseguenze nel medio-lungo periodo - si introducono radicali cambiamenti al sistema asilo in Italia. Oltre a sostituire la protezione per motivi umanitari con nuove forme complementari alla protezione internazionale, il Governo intende modificare ancora una volta il funzionamento del sistema di accoglienza, distinguendo nettamente i centri di prima accoglienza, rivolti ai soli richiedenti asilo, dalle strutture di secondo livello - lo SPRAR, che assumerebbe anche un nuovo nome - dove saranno realizzati interventi di accoglienza integrata funzionali al conseguimento di un'autonomia personale per i soli titolari di protezione internazionale e delle forme complementari di protezione.

La voce dei rifugiati per un'efficace programmazione territoriale

In questa evoluzione spesso caotica e sempre "in divenire" dei percorsi di accoglienza e protezione, i rifugiati continuano a vivere enormi difficoltà nel loro processo di integrazione. Particolarmente critica, anche in Piemonte, è la fase di uscita dal periodo di accoglienza: permangono forti limitazioni alle opportunità di lavoro regolare, così come rilevato nei *focus group* sull'integrazione realizzati due anni fa²⁴ e come confermato dai rifugiati che hanno partecipato al confronto organizzato dall'UNHCR in Piemonte nel 2018 nell'ambito del percorso di elaborazione di un piano regionale di integrazione. Durante il percorso, realizzato con le associazioni Mosaico e Migr'Action e la collaborazione del Centro Piemontese di Studi Africani, gruppi di rifugiati hanno potuto discutere sui temi della formazione professionale e del lavoro, dell'abitare e dell'accesso ai servizi sanitari, facendo emergere considerazioni interessanti che confermano tendenze comuni ad altre realtà.

In una Regione che fatica a uscire dalla crisi economica e occupazionale, almeno a confronto con altre regioni del nord²⁵, il *refugee gap* - la minore capacità per i rifugiati di essere integrati nel mercato del lavoro rispetto ad altre tipologie di immigrati -, già evidenziato da studi a livello nazionale e internazionale, è vissuto sulla propria pelle dalle persone richiedenti e titolari di protezione che lamentano grandi difficoltà anche nell'accesso alla casa dopo il periodo in accoglienza:

«Non avendo un lavoro, né un soldo e nemmeno una casa dove andare ad abitare dopo, è molto difficile intravedere un momento di serenità» (richiedente asilo accolto in un CAS in provincia di Torino)

«Si va dall'accoglienza... al niente» (rifugiato che vive presso l'occupazione dell'Ex Moi)

I risultati sono pesanti, dal ricorso al lavoro irregolare - in agricoltura ma non solo - alle occupazioni a fini abitativi, e necessitano di interventi molto onerosi per essere affrontati.

A distanza di un anno dalla presentazione da parte del Ministero dell'Interno del primo "Piano nazionale per l'integrazione dei titolari di protezione internazionale", il contesto appare molto cambiato e gli sviluppi sono incerti. Per quanto riguarda il Piemonte, l'elaborazione - come previsto dal Piano nazionale e con il supporto dell'UNHCR - di un piano regionale di integrazione, e la sua eventuale adozione da parte delle istituzioni, è ancora in via di definizione. A tale scopo fra marzo e

²⁴ UNHCR, *Focus group sul tema dell'integrazione. Report finale*, 2016, https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/10/UNHCR_Report_ITA_web-1.pdf

²⁵ Vedi IRES Piemonte, *Così lontano, così vicino. Relazione annuale 2018*, pp. 19-82, <https://www.ires.piemonte.it/relazione2018/RESET2018.pdf>

luglio 2018 è stato avviato dal settore “Politiche per le pari opportunità, diritti e inclusione” della Regione Piemonte un percorso facilitato dall’UNHCR che, oltre ai rifugiati, partecipanti attivi ai tavoli, ha coinvolto altri settori della Regione, le Prefetture, soggetti del terzo settore e dell’associazionismo e rappresentanti di Comuni piemontesi, durante il quale sono state raccolte le principali criticità incontrate dai titolari di protezione nell’accesso al mercato del lavoro, all’abitazione e ai servizi sanitari.

Limitandosi ai temi lavoro e casa, si possono citare i seguenti ostacoli:

- difficoltà nella fruizione dei corsi di formazione professionale a causa della durata e dei requisiti di accesso;
- mancanza di un raccordo organico fra sistema dell’accoglienza, servizi per il lavoro, agenzie formative e imprese, capace di individuare priorità e offrire opportunità in un mercato del lavoro caratterizzato dall’importanza delle reti informali;
- scarsità di idonee soluzioni abitative in locazione, essendo insufficienti gli strumenti disponibili di garanzia economica (ad esempio l’assicurazione contro il rischio di morosità) e culturale (ad esempio la condivisione delle norme del buon abitare);
- carenza di accompagnamento abitativo rivolto ai titolari di protezione in uscita dal sistema di accoglienza, intendendo con accompagnamento un percorso di *empowerment* e responsabilizzazione crescente dell’individuo e del nucleo.

La mancanza di una filiera per l’integrazione

Raccogliendo i risultati di altre ricerche²⁶, durante il percorso sono emerse numerose pratiche ed esperienze, spesso attive in Piemonte da anni, che cercano di rispondere a queste e altre criticità ma hanno ancora bisogno di essere sostenute dalle istituzioni. In particolare sarebbe opportuno sistematizzare tali esperienze e iniziative in una filiera strutturale per l’integrazione che, raccordandosi con il sistema di accoglienza e protezione e valorizzando i fondi europei disponibili, sappia collegare fra loro gli elementi fondamentali: un efficace apprendimento dell’italiano²⁷, la conoscenza dei servizi e delle opportunità presenti sul territorio e, appunto, l’inserimento sociale e lavorativo e l’accesso alla casa, oltre all’effettiva presa in carico dei bisogni di salute.

Anche l’UNHCR ha promosso attività e progetti che coinvolgono il Piemonte e sostengono risposte concrete alle criticità elencate, valorizzando la partecipazione attiva dei rifugiati e provando a fare sistema con iniziative già in essere, nei seguenti ambiti:

- formazione e inserimento lavorativo: progetti “*Bee my Job*”, realizzato dall’APS Cambalache di Alessandria, e “*Food for inclusion*”, promosso dall’Università di Scienze Gastronomiche di Pollenzo; l’UNHCR ha anche aderito al progetto presentato dal settore Politiche del lavoro della Regione Piemonte nell’ambito dell’avviso FAMI PRIMA (Progetto per l’Integrazione lavorativa dei MigrAnti);
- *capacity building*: l’UNHCR sta partecipando alla realizzazione del percorso formativo “Migliora” in Piemonte e Liguria, dedicato alla raccolta ed elaborazione di risposte efficaci e sostenibili ad alcune delle questioni chiave relative all’integrazione dei rifugiati nelle aree extra-urbane;
- protagonismo dei rifugiati: l’UNHCR ha avviato con l’ong Intersos il progetto “PartecipAzione” che comprende, anche in Piemonte, attività di sostegno alle associazioni, formazione e *networking*.

²⁶ Si vedano, ad esempio, le *Ricerche su competenze professionali, inclusione abitativa e accesso ai servizi di salute della popolazione migrante in Piemonte* (Aprile 2018), frutto del progetto FAMI “D.I.S.CO.R.S.I. migranti” promosso dal Consorzio ONG Piemontesi (COP), https://migrazionicop.files.wordpress.com/2018/08/discorsi-migranti_le-ricerche-in-piemonte1.pdf

²⁷ A questo proposito si segnala il progetto Petrarca, piano regionale per la formazione civico linguistica dei cittadini di Paesi terzi, sostenuto dal FAMI (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione) e coordinato dalla Regione Piemonte, giunto alla sesta edizione: <https://www.petrarca.eu/>

Per rendere “completo” un territorio e garantire in prospettiva minori costi sociali ed economici, questa filiera per l’integrazione deve attivare e saper coinvolgere le reti locali di soggetti pubblici e privati ed essere capace di comprendere le tre dimensioni dell’integrazione già evidenziate dall’UNHCR: una *dimensione legale*, che comprenda i diritti e le libertà civili, come l’accesso all’educazione, al mercato del lavoro e ai servizi socio-sanitari e il possesso di documenti di identità e di viaggio, il diritto all’unione familiare e, in prospettiva, l’acquisizione della cittadinanza; una *dimensione economica*, cioè il grado crescente di autonomia e capacità di disporre di mezzi di sussistenza sostenibili, contribuendo così alla vita economica del Paese ospitante; una *dimensione sociale e culturale*, che consenta ai rifugiati di vivere nella comunità ospitante senza xenofobia, discriminazione e sfruttamento, partecipando attivamente alla vita sociale del Paese di asilo.

Per approfondire:

UNHCR, *Conclusions on Local Integration*. No. 104 (LVI), EXCOM Conclusions, 7 October 2005, <http://www.unhcr.org/excom/exconc/4357a91b2/conclusion-local-integration.html>

UNHCR, ‘Refugees’ and ‘Migrants’. Frequently Asked Questions (FAQs), 31 agosto 2018, <http://www.refworld.org/docid/56e81c0d4.html>

ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR, in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, Roma, Novembre 2017.

Ministero dell’Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*, 31/08/2018, http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-08-2018.pdf

Servizio Centrale dello SPRAR, *I numeri della rete SPRAR – Progetti territoriali luglio 2018*, <https://www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar>

Servizio Centrale dello SPRAR, *Manuale operativo per l’attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, settembre 2015, <https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2016/06/SPRAR - Manuale operativo 2015.pdf>

Ponzo I., *Il Decreto Immigrazione e Sicurezza che separa accoglienza e integrazione: una riforma dai piedi di argilla* in “neodemos – popolazione società e politica”, 2 ottobre 2018, <http://www.neodemos.info/articoli/il-decreto-immigrazione-e-sicurezza-che-separa-accoglienza-e-integrazione-una-riforma-dai-piedi-di-argilla/>

UNHCR, *Focus group sul tema dell’integrazione. Report finale*, 2016, https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/10/UNHCR_Report_ITA_web-1.pdf

UNHCR, *The UNHCR tool for Participatory Assessment in Operations*, maggio 2006, <http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain?docid=462df4232>

UNHCR, *A Community-based approach in UNHCR Operations*, marzo 2008, <http://www.refworld.org/docid/47da54722.html>

UNHCR, *Understanding Community-based protection*, 2013, <http://www.refworld.org/pdfid/5209f0b64.pdf>

Banca d’Italia, *Questioni di Economia e Finanza. I rifugiati e i richiedenti asilo in Italia, nel confronto europeo*, aprile 2017 (https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0377/QEF_377_17.pdf),

Eve M. e Perino M., *Torn Nets. How to explain the gap of refugees and humanitarian migrants in the access to the Italian labour market*, settembre 2017 (<http://www.fieri.it/wp-content/uploads/2017/09/Torn-Nets-Eve-Perino.pdf>)

UNHCR, *Integration – A Fundamental Component in Supporting Diverse Societies*, 2016, <http://www.unhcr.org/56a9decf5.pdf>

Materiali e informazioni sui principali progetti richiamati nell’articolo si possono trovare in questi siti:

“Bee my Job” - realizzato dall’APS Cambalache di Alessandria (<https://www.beemyjob.it>)

“Food for inclusion” - realizzato dall’Università di Scienze Gastronomiche di Pollenzo (<https://www.unisg.it/comunicati/food-for-inclusion-a-pollenzo-un-progetto-con-lunhcr-per-fornire-competenze-e-strumenti-lavorativi-nel-campo-della-gastronomia-per-i-rifugiati>)

“Migliora” - progetto della Compagnia di San Paolo, realizzato da FIERI, Labins, Dislivelli e Centro Studi Medi, in collaborazione con l’UNHCR, Regione Piemonte, Città Metropolitana di Torino, ANCI Liguria e UNCEM Piemonte (<https://www.formazione-migliora.it>)

“PartecipAzione” - programma di programma di capacity building ed empowerment promosso da UNHCR con l’ong Intersos (<https://www.intersos.org/programma-partecipazione>)

E dopo? I percorsi di inclusione dei migranti usciti dai centri di accoglienza

di Maria Perino e Michael Eve (Università del Piemonte Orientale)

Introduzione

La comprensione della situazione occupazionale di chi esce dai centri di accoglienza è di evidente importanza non solo per le persone stesse, ma per l'economia e la società piemontesi: benché in un nuovo contesto politico, molti degli ospiti dei centri resteranno in Italia e sul mercato del lavoro italiano. Grazie alla disponibilità di alcuni enti gestori, in Piemonte sono stati raccolti dati che risultano particolarmente preziosi, perché attualmente non esistono in Italia informazioni sistematiche sui percorsi e sulle condizioni - abitative e lavorative in particolare - delle persone che escono dal sistema di accoglienza: nonostante la frammentarietà dei nostri dati, il quadro mostra con chiarezza che molte persone si trovano in una situazione di grande precarietà.

I risultati della nostra indagine si collocano nel quadro di quanto emerge da varie ricerche internazionali, svolte in diversi contesti nazionali ed epoche storiche (Bloch 2002; Bevelander 2016), e che hanno rilevato l'esistenza di un *refugee gap*, ossia uno svantaggio occupazionale non solo rispetto ai nativi dei paesi di accoglienza ma anche rispetto agli altri immigrati.

Come spiegare questa situazione? Abbiamo esaminato alcune ipotesi rispetto alle cause delle difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro concentrando l'attenzione su una spiegazione in particolare: la specificità delle reti sociali delle persone che arrivano attraverso la richiesta di asilo. Sosteniamo infatti che i richiedenti asilo arrivati in Piemonte negli ultimi anni hanno reti sociali più deboli rispetto alla maggior parte dei migranti arrivati nella nostra regione nei decenni precedenti e questo rende molto più difficile uno stabile inserimento lavorativo.

Abbiamo anche ipotizzato che alcuni aspetti dei sistemi di accoglienza dei richiedenti asilo – in Italia come in altri Paesi – possano avere effetti negativi sulla ricerca del lavoro: i richiedenti asilo, infatti, ricevono più appoggio dallo stato rispetto ad altri migranti ma sono soggetti a un controllo maggiore ed è possibile che ciò incida sull'integrazione nel mercato di lavoro.

Analisi dei risultati

Abbiamo esaminato la situazione di 381 persone uscite da Cas o Sprar tra la fine del 2015 e tutto il 2017, prevalentemente adulti soli, giovani, maschi provenienti dall'Africa occidentale, ma anche dal Corno d'Africa, dal Bangladesh e dal Pakistan. Sono state raccolte informazioni sull'esperienza lavorativa precedente l'arrivo in Italia, il livello di istruzione, i corsi di formazione professionale e i tirocini seguiti nonché la situazione lavorativa e abitativa al momento dell'uscita. Secondo le informazioni in possesso degli operatori di Cas o Sprar, solo 30 persone avevano un contratto di lavoro (mentre un altro 50% lavorava con una "borsa di lavoro" cominciata durante l'accoglienza). Anche se si aggiungono le persone che probabilmente hanno un lavoro in nero, è chiaro che il livello di "integrazione nel mercato del lavoro" è estremamente modesto. Va sottolineato che i gestori che hanno fornito le informazioni rappresentano punti di eccellenza in Piemonte e in Italia e hanno dedicato progettualità e sforzi considerevoli per aiutare l'inserimento lavorativo: perciò è possibile che la situazione in Piemonte e in Italia in generale sia peggiore di quanto emerge dai nostri dati.

Anche la situazione abitativa di molte delle persone uscite dai centri di accoglienza è assai poco soddisfacente. Pochissimi hanno un contratto di affitto individuale o con altri; 18 persone, secondo gli operatori che ne erano informati, dormivano nei dormitori o "situazioni informali", come fabbriche abbandonate. Alcuni forse hanno scelto di non pagare un affitto per risparmiare o per muoversi sul

territorio con i lavori stagionali (per esempio in agricoltura). Tuttavia la precarietà abitativa è ugualmente evidente quanto la precarietà lavorativa e le due sono chiaramente legate tra loro.

Va notato inoltre che la situazione lavorativa e abitativa non sembra dipendere dall'aver ricevuto una forma di protezione e nemmeno da caratteristiche individuali, come il livello di istruzione, né sembra attribuibile solo alla situazione del mercato del lavoro piemontese o italiano: infatti i dati internazionali sull'inserimento lavorativo dei migranti arrivati attraverso il canale umanitario dimostrano che le difficoltà sono frequenti anche in mercati del lavoro floridi.

Le difficoltà occupazionali dei rifugiati e richiedenti asilo riscontrate sono infatti simili a quelle descritte in articoli delle riviste accademiche e in alcuni documenti di organismi internazionali che si occupano di politiche economiche e sociali (OECD 2016; European Commission 2017). Le persone arrivate attraverso il canale umanitario mostrano un significativo svantaggio, tanto da poter parlare di un risultato abbastanza uniforme. In Europa l'Indagine sulle Forze Lavoro (Labour Force Survey) e in particolare i Moduli Ad hoc dell'Indagine del 2008 e del 2014, forniscono dati in cui si riesce a distinguere tra migranti arrivati attraverso canali diversi. Tra le persone arrivate con richiesta di asilo, il tasso di occupazione è molto più basso rispetto alle persone arrivate per lavoro; solo il tasso di occupazione delle persone arrivate attraverso il ricongiungimento familiare è simile. Con il tempo, il tasso di occupazione dei rifugiati (e dei ricongiunti familiari) aumenta, ma lo svantaggio rimane significativo anche dopo cinque o dieci anni.

Tale svantaggio non dipende in primo luogo dalle caratteristiche individuali dei migranti, né dei paesi di origine e di arrivo (vedasi ad es. Fasani, Frattini e Minale 2018; Bevelander 2016). Infatti le varie ricerche rilevano uno svantaggio anche per l'istruzione, l'età e il genere, la nazionalità dei migranti, il paese di accoglienza e la situazione del mercato del lavoro al momento dell'arrivo. Perciò sembra necessario cercare spiegazioni specifiche dei rifugiati e richiedenti asilo.

Sono state fatte diverse ipotesi interpretative. Alcune si focalizzano sull'esperienza traumatica subita nel paese di partenza, altre sugli effetti dello stesso sistema di accoglienza, come il fatto che in alcuni paesi i richiedenti asilo non possano lavorare subito, altre ancora sul fatto che i rifugiati difficilmente avranno preparato la partenza, come fanno molti altri migranti, imparando la lingua del paese di accoglienza già prima di partire. Tuttavia il confronto tra i vari casi internazionali in cui è stato rilevato un *refugee gap* mostra che tale svantaggio nel mercato del lavoro esiste anche in casi in cui non sembrano in gioco i fattori menzionati. Senza trascurare l'importanza di questi, crediamo che la causa principale del *refugee gap* (in Italia come in altri paesi) stia nella debolezza delle reti sociali di gran parte dei richiedenti asilo (Perino, Eve 2017).

La maggior parte dei migranti che arrivano in occidente per lavoro, giungono attraverso una "catena migratoria" e scelgono un luogo di immigrazione in base alla presenza di parenti o amici già presenti da diversi anni e inseriti nel mercato del lavoro locale. In molti casi queste persone possono presentare il nuovo arrivato a un datore di lavoro, e fornire informazioni rispetto ai più fruttuosi canali di ricerca. La maggior parte dei richiedenti asilo invece non ha una rete di questo tipo. Le persone che fuggono da una guerra raramente possono scegliere il luogo di arrivo: non tutti i richiedenti asilo provengono da zone di guerra, ma dal punto di vista delle reti sociali la differenza rispetto alla maggior parte dei migranti arrivati per lavoro è piuttosto chiara. In questo contesto è significativo che molti migranti arrivati in Italia negli ultimi anni attraverso la richiesta d'asilo dichiarino che non volevano venire "in Italia", ma piuttosto "in Europa" o "via dalla Libia".

La presenza o la mancanza di una rete di parenti, amici e conoscenti già inseriti nel mercato del lavoro è importante non solo per l'iniziale inserimento lavorativo, ma anche per la capacità rispondere efficientemente alle esigenze del datore di lavoro. Poiché molti immigrati nei primi tempi hanno una conoscenza limitata della lingua del paese di arrivo, la presenza di un altro lavoratore immigrato che spiega il processo di lavoro e insegna i "trucchi del mestiere" nella propria lingua può essere cruciale per svolgere le mansioni in modo efficiente e quindi conservare il posto di lavoro.

Non vogliamo certamente proporre una spiegazione mono-causale delle difficoltà di inserimento lavorativo. Anche alcuni aspetti del sistema di accoglienza probabilmente limitano l'accesso effettivo al lavoro in Piemonte come in altri contesti regionali e nazionali. In particolare, il fatto di dover rimanere nel centro di accoglienza, firmando la presenza giornalmente, può impedire ad alcune persone di trovare lavoro in altre parti dell'Italia. Va ricordato inoltre che molti Cas e comuni aderenti allo Sprar sono ubicati in luoghi non facilmente raggiungibili e dove i possibili posti di lavoro sono pochi poiché la logica della "dispersione territoriale" non tiene conto dei mercati del lavoro locali.

Conclusioni

Ciò che sappiamo dell'inserimento lavorativo e abitativo delle persone che escono dai centri di accoglienza in Piemonte dimostra che chi è arrivato negli ultimi anni ha un inserimento lavorativo più difficile della maggior parte dei migranti arrivati nei decenni precedenti, fatto che non sembra attribuibile unicamente alla "crisi". Una causa importante delle difficoltà sembra essere la debolezza delle reti sociali dei richiedenti asilo e la mancanza di parenti o amici già ben inseriti nel locale mercato del lavoro. Ma anche alcuni aspetti dei sistemi di accoglienza, come i limiti alla mobilità sul territorio, probabilmente rendono più difficile l'inserimento lavorativo. Questo ha implicazioni per l'organizzazione di sistemi di accoglienza, ma i risultati di ricerca offrono spunti di riflessione anche più in generale sulle dinamiche dell'inserimento stabile dei migranti nel mercato del lavoro. Inoltre prevedono la probabile presenza in Piemonte in anni futuri di persone in situazioni di grande precarietà lavorativa, che non trovano soluzioni abitative adatte alla loro situazione.

Bibliografia

- P. Bevelander (2016) *Integrating refugees into labor markets*, IZA World of Labor 269, doi.10.15185/izawol.269.
- A. Bloch (2002) *The Migration and Settlement of Refugees in Britain*, Palgrave, Basingstoke.
- European Commission (2017) *Labour market performance of refugees in the EU* (a cura di J. Peschner) Working Paper 1/2017, Luxembourg.
- F. Fasani, T. Frattini, L. Minale (2018) *(The Struggle for) Refugee Integration into the Labour Market: Evidence from Europe*, IZA Institute for Labor Economics, Discussion Paper 11333, www.iza.org.
- OECD (2016) *Making Integration Work. Refugees and others in need of protection*, OECD Publishing, Paris.
- M. Perino, M. Eve (2017) *Torn nets. How to explain the gap of refugees and humanitarian migrants in the access to the Italian labour market*, www.fieri.it/2017/09/21/torn-nets-how-to-explain-the-gap-of-refugees-and-humanitarian-migrants-in-the-access-to-the-italian-labour-market/

Parole chiave: occupazione dei rifugiati e richiedenti asilo, *refugee gap*, reti sociali.

La lotta contro la tratta di esseri umani in Piemonte

di Francesca Prunotto e Antonio Soggia (IRES Piemonte)

A partire dal 2015, la richiesta d'asilo è diventata il più importante canale d'accesso in Italia e in Piemonte per le vittime di tratta provenienti dall'Africa sub-sahariana. In un contesto di flussi migratori misti, i soggetti che da molti anni si occupano di accogliere le vittime hanno dovuto affrontare sfide nuove, che hanno messo in discussione le definizioni assodate e gli strumenti di prevenzione, contrasto e assistenza tradizionalmente impiegati. Essenziale appare la cooperazione tra i diversi attori istituzionali e privati coinvolti e l'adozione di modalità di lavoro nuove e flessibili, capaci di adattarsi alla rapidità di mutamento del fenomeno del traffico di esseri umani.

Che cos'è la tratta

La tratta degli esseri umani rappresenta una grave violazione dei diritti della persona: è per questo che l'ordinamento interno, recependo la normativa internazionale, la sanziona con misure di carattere penale. Le fattispecie coinvolte sono in particolare il reato di tratta di persone, descritto dall'articolo 601 del Codice penale (c.p.), che spesso si manifesta associato ai reati di riduzione e mantenimento in schiavitù (art. 600 c.p.) e sfruttamento della prostituzione (art. 3, legge n. 75/1958, la cosiddetta legge Merlin). Se si vuole offrire una definizione semplificata del fenomeno e della sua configurazione giuridica, si può affermare che la tratta di essere umani implica il trasferimento o il trasporto illegale di una persona straniera vulnerabile all'interno dei confini dello Stato con l'utilizzo della violenza, dell'inganno o di altra forma di coercizione e al fine di destinarla allo sfruttamento sessuale, lavorativo, nell'accattonaggio, nel compimento di attività illecite, per l'espianto di organi o per matrimoni forzati. La tratta si distingue quindi dal favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, nel quale lo straniero si accorda con il trafficante e non è destinato allo sfruttamento (anche se non si deve escludere che, una volta giunto in Italia, sia sottoposto a violenza e sfruttamento).

Per quanto riguarda lo sfruttamento lavorativo della manodopera straniera, rilevanti sono altre due fattispecie penali: l'impiego di manodopera straniera (art. 22, commi 12 e 12bis, D.lgs. n. 286/1998 - TU Immigrazione) e, in stretta connessione a questo, il reato di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo (art. 603bis c.p.). Il datore di lavoro che impiega lavoratori stranieri irregolari sottoponendoli a condizioni di particolare sfruttamento, infatti, è soggetto ad una pena aggravata. Inoltre, il lavoratore straniero irregolare che denuncia il datore di lavoro e collabora nel procedimento penale ha diritto ad un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Il combinato disposto delle due norme, quindi, offre tutela alle persone straniere che, anche nel caso in cui non siano vittime di tratta, subiscono condizioni di sfruttamento lavorativo in Italia.

L'assistenza delle vittime di tratta in Italia e in Piemonte

Per l'assistenza alle vittime di tratta, fin dal 1998, con l'approvazione del Testo unico sull'immigrazione (e successive modificazioni e integrazioni), il nostro Paese si è dotato di strumenti innovativi nel contesto europeo. L'articolo 18 del TU, infatti, prevede il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno per le vittime che accettino di sottrarsi allo sfruttamento. Lo strumento protegge l'incolumità delle persone trafficate e consente loro di aderire ad un programma di assistenza e integrazione sociale affidato agli enti locali o a soggetti privati accreditati, iscritti a tal fine alla seconda sezione del Registro delle associazioni che svolgono attività a favore degli immigrati, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (di seguito denominati, per semplicità, enti anti-tratta).

Con l'approvazione, nel 2016, del Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento, l'Italia ha adottato una strategia organica pluriennale per la prevenzione e il contrasto del fenomeno, la protezione delle vittime e la cooperazione tra i soggetti istituzionali e privati coinvolti. La normativa è stata inoltre aggiornata per unificare in un solo Programma di emersione, assistenza e integrazione i precedenti interventi settoriali in favore delle vittime. L'esecuzione del Programma unico è affidata a progetti territoriali finanziati da un bando pluriennale del Dipartimento per le Pari opportunità (DPO) presso la Presidenza del consiglio dei ministri.

In Piemonte dal 2008 l'amministrazione regionale e gli enti anti-tratta hanno collaborato alle diverse edizioni del progetto "Piemonte in rete contro la tratta". La nostra Regione è capofila dell'attuale progetto territoriale "L'Anello forte. Rete anti-tratta del Piemonte e della Valle d'Aosta" rivolto alle vittime di sfruttamento sessuale e lavorativo e di accattonaggio forzato²⁸.

Il progetto prevede: attività di emersione, identificazione e primo contatto con le vittime, operate attraverso le unità di strada, gli sportelli, la gestione della postazione locale del Numero verde anti-tratta e i colloqui di valutazione eseguiti su richiesta della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale e di CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria) o SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati); attività di prima e seconda assistenza, che comprendono assistenza sanitaria, consulenza legale, accompagnamento ai servizi e all'ottenimento del permesso di soggiorno, accoglienza residenziale e altre forme di sostegno abitativo; infine, attività di formazione linguistica e professionale e di accompagnamento al lavoro.

La Regione Piemonte si è inoltre dotata di strumenti propri a sostegno delle vittime di tratta. In primo luogo, ha riconosciuto le donne trafficate quali vittime di violenza di genere, come tali destinatarie delle politiche regionali di intervento disposte dalla legge regionale n. 4/2016 ("Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e per il sostegno alle donne vittime di violenza ed ai loro figli"), tra le quali l'accesso al Fondo di solidarietà per il patrocinio legale alle donne vittime di violenza. Al potenziamento degli interventi di prevenzione della tratta è stato dunque dedicato uno specifico obiettivo all'interno del Piano triennale degli interventi per contrastare la violenza di genere 2017-2019. Per rafforzare la cooperazione istituzionale e quella tra settore pubblico e privato, inoltre, è stata istituita nel dicembre 2016 una Cabina di regia regionale contro la tratta e lo sfruttamento degli esseri umani.

Nell'ambito del POR-FSE 2014-2020, infine, sono state individuate due misure rivolte all'inclusione lavorativa delle vittime di tratta. Un bando finalizzato a finanziare progetti speciali di inclusione attiva²⁹, per interventi di natura integrata e complementare ai servizi al lavoro, tesi a rafforzare l'occupabilità delle persone assistite tramite il rafforzamento della capacità e delle competenze. Il Buono per servizi al lavoro, con il quale la Regione copre un complesso di servizi di politica attiva a domanda individuale per persone disoccupate o in condizioni di particolare svantaggio; nella seconda categoria sono incluse le vittime di tratta. Si sottolinea tuttavia che, nel biennio di programmazione 2016-2017, lo strumento appare sotto-utilizzato da questo target di beneficiari, che hanno assorbito il 2,3% della spesa totale per servizi di politica attiva (orientamento di primo livello e specialistico, ricerca attiva del lavoro) e l'1,7% di quella destinata al rimborso delle indennità di tirocinio alle aziende ospitanti.

²⁸ Il progetto prevede interventi del valore di 1,7 milioni di Euro e ha una durata di 15 mesi (1 dicembre 2017 – 28 febbraio 2019), coinvolgendo 12 "enti attuatori", di cui 3 pubblici e 9 privati, che coprono l'intero territorio regionale. Gli enti sono: il Comune di Torino e le associazioni Idea donna, Progetto Tenda, Gruppo Abele e Tampep (area metropolitana di Torino); l'associazione Comunità San Benedetto al porto e il consorzio CISSACA (provincia di Alessandria); il consorzio Monviso solidale e le associazioni Papa Giovanni XXIII e Granello di senape (provincia di Cuneo); l'associazione PIAM (provincia di Asti); l'associazione Liberazione e speranza (province di Novara, Vercelli e Verbania-Cusio-Ossola); la provincia di Biella è coperta dall'associazione Papa Giovanni XXIII per le sole attività di emersione. Nell'ambito de "L'Anello Forte", ad IRES Piemonte sono state affidate dalla Regione le funzioni di monitoraggio e valutazione delle attività e di studio e analisi del fenomeno.

²⁹ Destinati a concludersi entro il 31 dicembre 2018, che ha stanziato 1 milione di Euro.

Tratta degli esseri umani e flussi migratori misti

La lotta contro la tratta degli esseri umani – realtà sociale complessa e in continua evoluzione – ha incontrato negli ultimi anni una nuova sfida nei mutamenti del fenomeno migratorio, che si presenta in modo sempre più eterogeneo. In un contesto di flussi migratori misti, gli elementi di persecuzione e di violenza che spingono alla fuga si combinano con quelli economici e di vulnerabilità sociale, fino a confondere le assodate definizioni di “migrazioni forzate” e “migrazioni volontarie”. Questo determina, da un lato, la presenza di vittime della tratta (soprattutto donne) nel sistema di accoglienza per i richiedenti asilo e, dall'altro, l'inserimento di richiedenti e titolari di protezione internazionale nelle strutture specifiche per le vittime di tratta.

A partire dal 2015 in Italia si è registrato un significativo aumento del numero di migranti e richiedenti asilo provenienti dalla Libia e originari dei Paesi dell'Africa occidentale, in particolare della Nigeria. Tra il 2014 e il 2016, la percentuale dei migranti provenienti dalla Nigeria è passata dal 5,3% (pari a 9.000 arrivi) al 20,7% (pari a 37.551 sbarchi).

Altrettanto importante è stato l'incremento del numero di donne e minori non accompagnati arrivati via mare in Italia dalla Nigeria. Il dato è rilevante poiché, sulla base delle stime dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), una percentuale compresa tra il 70 e l'80% delle donne nigeriane sbarcate è una probabile vittima di tratta destinata allo sfruttamento sessuale in Italia o in altri Paesi dell'Unione Europea. Secondo l'OIM, le donne e i minori stranieri non accompagnati di nazionalità nigeriana sono tra i soggetti più esposti al rischio di diventare vittime di tratta destinate allo sfruttamento della prostituzione.

La stima è confermata dai dati forniti dall'Osservatorio nazionale sulla tratta, secondo il quale nel 2017 le donne nigeriane rappresentano il 76% delle vittime assistite dagli enti anti-tratta in Italia e, in particolare, l'88% delle vittime di sfruttamento sessuale. Anche in Piemonte, nel periodo 2014-2018, il 90% delle persone accolte nelle strutture riservate alle vittime di tratta è costituito da donne di nazionalità nigeriana; inoltre, la mappatura della prostituzione di strada evidenzia che circa il 70% delle sex workers osservate è di origine africana, soprattutto nigeriana.

Se nel 2013 gli arrivi di donne nigeriane in Italia via mare sono stati 433, il numero è costantemente cresciuto nei tre anni seguenti: 1.454 nel 2014, 5.633 nel 2015 e 11.009 nel 2016. Si osserva una tendenza analoga per i minori non accompagnati: 107 arrivi nel 2013, 461 nel 2014, 1.022 nel 2015 e 3.040 nel 2016. Nel corso delle sue attività di osservazione e assistenza svolte nei luoghi di sbarco e nelle strutture di prima accoglienza, l'OIM ha identificato 2.195 vittime di tratta nel biennio 2014-2015 e 6.599 nel 2016.

Nel 2016, l'Italia è stata interessata da un aumento significativo degli arrivi via mare: 181.436 sbarchi, a fronte dei 153.842 del 2015 e dei 170.100 del 2014. A seguito della firma del Memorandum d'intesa tra Italia e Libia, nel febbraio 2017, gli arrivi via mare si sono ridotti, fino a raggiungere il numero di 119.310 alla fine dell'anno. La tendenza pare confermata dai dati riferiti ai primi mesi del 2018: al 31 maggio, gli sbarchi sono stati 13.430, a fronte dei 60.228 dello stesso periodo del 2017 (-77,7%). Aumentano nello stesso arco cronologico gli arrivi via mare da Paesi diversi dalla Libia: dal 3,5% del 2017 al 31,4% dei primi cinque mesi del 2018.

Nonostante il calo dei flussi migratori via mare provenienti dalla Libia, nel 2017 quella nigeriana è rimasta la principale nazionalità dichiarata al momento dello sbarco: il 15,2% dei migranti, pari a 18.153 persone, provengono dalla Nigeria. Nei primi mesi del 2018 si assiste invece ad un mutamento nella composizione dei flussi: al 31 maggio, le persone di nazionalità nigeriana sbarcate in Italia sono 916, cioè il 6,8% del totale.

D'altra parte, le richieste di protezione internazionale presentate da cittadini nigeriani sono le più numerose nell'intero periodo 2014-2018: sono 10.040 nel 2014 (pari al 15,8%), 18.174 nel 2015 (21,6%), 27.289 nel 2016 (22%), 25.964 nel 2017 (20%) e 3.643 nei primi cinque mesi del 2018 (12,7%). Si nota dunque un andamento più regolare rispetto a quello degli sbarchi, nonostante il calo del periodo 2017-2018.

L'Italia ha risposto all'incremento del numero di domande di protezione internazionale (da 63.456 nel 2014 a 130.119 nel 2017, per un totale di oltre 400mila richieste) con l'apertura di strutture di prima e seconda accoglienza, distribuite nel territorio nazionale e affidate alla gestione degli enti locali e di soggetti pubblici o privati che operano nel settore dell'assistenza ai migranti o nell'assistenza sociale. L'accoglienza è disciplinata dal Decreto Legislativo 18 agosto 2015 n. 142 ("Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale"), in base al quale chi avanza domanda di protezione internazionale, e non dispone di mezzi sufficienti per garantire il sostentamento proprio e della propria famiglia, è accolto nelle strutture per la durata del procedimento di esame della richiesta.

Le strutture che dal 2002 costituiscono il sistema SPRAR, pur assicurando oltre 20 mila posti sul territorio nazionale, non sono state sufficienti ad accogliere il grande flusso di persone migranti e sono state qualificate dal Governo italiano come sistema di seconda accoglienza, destinato prioritariamente alle persone che hanno già ottenuto una forma di protezione internazionale. Di conseguenza, la permanenza dei migranti nei CAS si protrae fino alla pronuncia della Commissione territoriale per il riconoscimento del diritto di asilo. In Piemonte, il tempo medio di permanenza dei migranti nei CAS è di 18-24 mesi.

Il calo degli arrivi via mare non ha alleggerito la pressione sostenuta dal sistema dell'accoglienza, sia perché le richieste di protezione internazionale sono cresciute costantemente, anche nel 2017, sia perché i tempi di permanenza nelle strutture di accoglienza, come detto, sono superiori alle previsioni.

Per quanto riguarda il Piemonte, il numero dei richiedenti asilo ospitati nei CAS è passato da 1.241 nel 2014 a 6.915 all'inizio del 2016, anno in cui è quasi raddoppiato: nel gennaio 2017, le accoglienze hanno raggiunto le 12.866 unità. Sono rimaste pressoché stabili nel corso del 2017 (12.393 al 31 dicembre), malgrado la riduzione degli ingressi, per scendere lievemente nei primi mesi dell'anno successivo (11.427 presenze a marzo 2018). Ciononostante, il numero dei richiedenti asilo di nazionalità nigeriana è aumentato stabilmente.

Per quanto riguarda in particolare le donne nigeriane, nel periodo compreso tra gennaio 2014 e maggio 2018 sono state presentate in Piemonte 1.197 richieste di protezione internazionale. Presso la sezione di Torino della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, che è competente per le province di Torino, Asti e Cuneo e ha raccolto oltre l'86% delle richieste, le domande sono passate da 89 nel 2014 a 338 nel 2017, in costante aumento, e sono state 175 nei primi 5 mesi del 2018. A livello regionale, circa il 20% delle richiedenti asilo di nazionalità nigeriana ha ottenuto lo status di rifugiata, poco meno del 13% il permesso di soggiorno per protezione umanitaria e l'1% quello per protezione sussidiaria; complessivamente, quindi, la Commissione territoriale ha accolto il 34% delle domande. Nel 36% dei casi la richiesta è stata respinta, mentre nel 16% circa è stata sospesa in attesa della valutazione da parte di un ente anti-tratta; nei casi restanti, la richiedente asilo è risultata assente o irreperibile, oppure attende ancora di essere convocata per la prima audizione.

Il dato sulle domande di protezione internazionale è coerente con quello relativo alle presenze nei CAS: nel maggio 2018, nei Centri del Piemonte sono ospitate 704 richiedenti asilo nigeriane. Di queste, oltre il 58% risiede nell'area metropolitana di Torino, l'11,7 e l'11,2%, rispettivamente, nelle province di Asti e Cuneo e il 10,7% nella provincia di Alessandria. Le province di Biella, Novara, Vercelli e VCO si dividono il restante 8,5%. Si osserva dunque che la distribuzione delle richiedenti asilo di nazionalità nigeriana, che come detto sono le più esposte al rischio di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, non è proporzionale a quella dei richiedenti asilo considerati nel loro complesso: l'area metropolitana di Torino, in particolare, che accoglie meno del 40% dei richiedenti, ospita quasi il 60% delle donne di nazionalità nigeriana; le province settentrionali del Piemonte, d'altra parte, che ospitano circa un quarto dei rifugiati, accolgono meno del 10% delle richiedenti nigeriane.

Le connessioni tra sistema anti-tratta e sistema dell'accoglienza

Sebbene per molti anni i sistemi della protezione internazionale e dell'anti-tratta non abbiano comunicato, adottando procedure e modalità operative distinte, i due percorsi presentano ampi margini di interconnessione. La base giuridica per tale collegamento è costituita dall'applicazione dell'articolo 1A della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati alle vittime di tratta, anche potenziali. In Italia, il collegamento tra il sistema anti-tratta e il sistema della protezione internazionale è stato riconosciuto con il Decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24 ("Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime"). Il Decreto prevede infatti misure di coordinamento ed eventuale rinvio tra amministrazioni che si occupano di tratta e di asilo, l'obbligo di fornire agli stranieri che beneficiano del programma di assistenza e integrazione sociale per vittime di tratta o di grave sfruttamento informazioni sulla possibilità di ottenere la protezione internazionale e la trasmissione degli atti al Questore da parte delle Commissioni territoriali se durante l'esame della domanda emergono fondati indizi di tratta.

Il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento, adottato dal Governo italiano nel febbraio 2016, prevede inoltre la costituzione di un Meccanismo Nazionale di Referral, inteso come "la cooperazione tramite cui gli attori statali adempiono ai propri obblighi per proteggere e promuovere i diritti umani delle vittime di tratta, coordinando i propri sforzi in un partenariato strategico con la società civile". Nel novembre 2016, l'UNHCR e la Commissione nazionale per il diritto d'asilo hanno approvato le nuove Linee guida per le Commissioni territoriali riguardanti l'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e le procedure di *referral*. Il documento, tra le altre cose, raccomanda la stipula di protocolli d'intesa tra le Commissioni territoriali e gli enti anti-tratta del territorio. Per quanto riguarda il Piemonte, un accordo di collaborazione era stato sottoscritto nel giugno 2014 tra la Commissione territoriale e il Comune di Torino – ufficio stranieri; un secondo protocollo è stato firmato nel marzo 2017 tra la sezione di Novara della Commissione e l'associazione Liberazione e speranza ONLUS. Nell'ambito del progetto "L'Anello forte" si sta lavorando alla sottoscrizione di un unico protocollo tra la Commissione (comprese le sue sezioni annesse) e la Regione Piemonte, nella sua qualità di soggetto capofila del progetto anti-tratta finanziato dal DPO.

D'altra parte, il Decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 prevede che ai richiedenti protezione internazionale identificati come vittime della tratta di esseri umani si applichi il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale rivolto agli stranieri che si sottraggono a condizioni di violenza o di grave sfruttamento. Inoltre, il Decreto stabilisce che le misure di accoglienza debbano tener conto della specifica situazione delle persone vulnerabili e, tra queste, delle vittime della tratta. Occorre aggiungere che il Piano nazionale contro la tratta, al fine di favorire l'emersione del fenomeno e garantire interventi di risposta efficaci e coordinati, individua meccanismi di rapida identificazione delle vittime mediante l'indicazione dei cosiddetti "indicatori" di tratta rispetto alle varie forme di sfruttamento. Da questo punto di vista, assai rilevante è anche il lavoro di precoce identificazione svolto dall'OIM nei luoghi di sbarco e di accoglienza temporanea nelle Regioni del Sud.

Conclusioni: le questioni più urgenti per la programmazione dei futuri interventi

Nonostante gli strumenti approntati, la questione della rapida identificazione delle vittime e della conseguente attivazione di meccanismi di assistenza immediati ed efficaci resta un nodo problematico. Dall'analisi condotta da IRES Piemonte emergono bisogni e criticità che richiedono di essere affrontati con urgenza³⁰.

³⁰ Le esigenze identificate sono state condivise con le istituzioni competenti ed è a partire da esse che si sta lavorando alle prossime progettazioni.

1. **garantire una rapida identificazione delle persone trafficate, collocando le potenziali vittime in strutture di accoglienza specializzate nel riconoscimento degli indicatori di tratta.** Poiché l'arrivo via mare e la richiesta di protezione internazionale rappresentano oggi il principale canale d'ingresso in Italia e in Piemonte per le vittime di tratta provenienti dall'Africa occidentale, la maggioranza delle vittime, comprese quelle più vulnerabili, è ospitata nei CAS, che essendo strutturati per l'accoglienza di richiedenti asilo non hanno, tra i loro compiti, quello di far emergere e gestire persone vittime o potenziali vittime di tratta. La presenza di vittime tra i richiedenti o titolari di protezione internazionale, quindi, non è riconosciuta oppure è riconosciuta tardivamente. Le vittime rimangono a lungo presso accoglienze non strutturate per tutelare efficacemente la loro sicurezza, e restano esposte al rischio reale di essere rintracciate e agganciate dal sistema di sfruttamento.
2. **identificare precocemente le vittime di tratta e attivare gli strumenti di tutela.** La mancanza di identificazione precoce determina spesso una moltiplicazione degli interventi da parte dei diversi soggetti coinvolti (es. CAS, enti anti-tratta, Commissione territoriale, ecc.), che comporta una dispersione di risorse e di tempo a scapito delle persone.
3. **potenziare i servizi esistenti, aumentando l'offerta di misure di assistenza specializzata, e costituire un sistema strutturato, coerente ed integrato di interventi, che garantisca alle persone richiedenti asilo identificate come potenziali vittime di tratta una corsia preferenziale tra luoghi di sbarco e luoghi di accoglienza qualificati.** Malgrado l'attività di identificazione delle potenziali vittime svolta dall'OIM nei luoghi di sbarco, la carenza di posti di accoglienza nell'ambito del sistema anti-tratta determina il collocamento delle vittime e delle persone vulnerabili in strutture non specializzate³¹. Inoltre i posti di accoglienza finanziati dal Dipartimento pari opportunità sono riservati a vittime già identificate che accettano di aderire al programma di emersione, assistenza e integrazione, e non sono dunque strutturati per accogliere in via transitoria vittime potenziali da mantenere sotto osservazione.
4. **rispondere ai bisogni specifici legati al genere delle vittime, con una particolare attenzione alle categorie più vulnerabili, maggiormente soggette al rischio di re-trafficking:** ragazze di età compresa tra i 16 e i 18 anni, donne con bambini o in stato di gravidanza, in condizioni fisiche precarie, vittime di violenza e tortura, sole o appartenenti a coppie o nuclei familiari. Le vittime della tratta sono soprattutto donne (l'86% del totale nel 2017) e sono destinate prevalentemente allo sfruttamento sessuale (nel 77% dei casi, nel 2017); come si è detto, tra queste la grande maggioranza proviene dalla Nigeria.
5. **adottare procedure condivise e formalizzate relative alle modalità di identificazione e agli indicatori di tratta da rilevare nelle diverse fasi del processo,** che appaiono ancora carenti nonostante l'utilizzo di manuali e linee guida da parte delle autorità competenti.
6. **assistere gli operatori dei CAS nell'identificazione dei potenziali sfruttatori.** Il rischio della presenza di persone legate al sistema di sfruttamento nei centri di accoglienza è elevato e gli operatori dei CAS hanno difficoltà a identificarli.
7. **promuovere la conoscenza del fenomeno presso le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.** Anche se le Linee guida realizzate da UNHCR e Commissione nazionale per il diritto di asilo e l'impegno delle singole Commissioni territoriali hanno favorito la collaborazione con gli enti anti-tratta, le Commissioni non sempre conoscono bene il fenomeno e hanno difficoltà a procedere all'emersione e all'identificazione delle

³¹ Nell'ambito del progetto "L'Anello forte" sono previsti 78 posti di accoglienza presso gli enti anti-tratta, di cui 15 di emergenza. Il progetto prevede la presa in carico di 210 persone e il contatto con 3.000 potenziali vittime di tratta attraverso le attività di emersione. Tuttavia, secondo gli enti anti-tratta del Piemonte, nel territorio regionale sarebbero necessari 280 posti per le vittime, di cui 107 di prima e 173 di seconda accoglienza. Se si guarda inoltre ai dati relativi alle persone accolte, valutate e contattate dagli enti anti-tratta nel periodo 2014-2018, si trova conferma della discrepanza tra l'entità del fabbisogno e l'offerta attuale dei servizi: nell'arco cronologico considerato, sono state accolte complessivamente 667 persone, sono stati effettuati 1.117 colloqui di valutazione presso CAS o SPRAR oppure su segnalazione della Commissione territoriale o del Numero verde nazionale anti-tratta e sono stati avviati oltre 8.500 contatti da parte delle unità di strada e degli sportelli.

potenziali vittime; come anticipato, se nel periodo 2014-2018 in Piemonte sono state presentate 1.197 domande d'asilo da parte di migranti nigeriane, solo il 34% delle domande è stato accolto.

8. **perseguire il reato di tratta di persone e i delitti connessi in misura proporzionale al numero di vittime identificate.** Alla dimensione del fenomeno non corrisponde un'azione di repressione commisurata. Nel corso del 2017, a livello nazionale, per il reato di tratta di persone (di cui all'art. 601 del c.p.) sono stati avviati 168 procedimenti penali a carico di 482 indagati; nello stesso anno, sono state condannate 25 persone in primo grado e 3 in appello. Per il Piemonte, l'ultimo dato disponibile risale al 2016, quando per il medesimo reato sono stati avviati 25 procedimenti penali e presentate 5 richieste di rinvio a giudizio.
9. **rendere omogenei e interoperabili i sistemi di raccolta dei dati** relativi alle persone vulnerabili, in particolare donne potenziali vittime di tratta e sfruttamento, al fine di aumentare la capacità delle istituzioni di disporre in tempo reale di una rappresentazione aggiornata dei fenomeni.

Per approfondimenti:

AA.VV., "La legalità paga. Il fenomeno della tratta e del grave sfruttamento nei luoghi di lavoro", *Pagine. Il sociale da fare e pensare*, n°2/2016, Edizioni Gruppo Abele

ECOI, "Trafficking in Persons Report 2018. Country Narratives – Nigeria", 2018, URL: <https://www.ecoi.net/en/document/1437604.html>

OIM, "La tratta di esseri umani attraverso la rotta del mediterraneo centrale", 2017

Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento, 2016-2018

Pomatto G., "L'attuazione del Buono per servizi al lavoro nella Regione Piemonte", IRES Piemonte, Contributo di ricerca 269/2018

Save the children, "Piccoli schiavi invisibili: rapporto 2018 sui minori vittime di tratta e sfruttamento in Italia", 2018., URL https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/piccoli-schiavi-invisibili-2018_2.pdf

Taliani S., "Corpi, debiti, feticci. Storie di spiritualità tra etica della partecipazione ed etica della cura", 2010, in *Pagine. Il sociale da fare e pensare*, n°1/2011, Edizioni Gruppo Abele, pag. 55-56

Taliani S., Vacchiano F., "Altri Corpi. Antropologia ed etnopsicologia della migrazione", Edizioni Unicopli, Milano, 2006

UNHCR, "Linee guida di protezione internazionale. L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta",

URL <http://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513c7834>

UNHCR e Commissione nazionale per il diritto d'asilo, "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral", 2017

Parole chiave: tratta degli esseri umani, vittime, diritto di asilo, DPO, Regione Piemonte

Comitato di Redazione.

Fiorenzo **Ferlaino** (Direttore editoriale), Carlo Alberto **Dondona**, (Redattore responsabile), Maria Teresa, **Avato**, Marco **Bagliani**, Davide **Barella**, Carla **Nanni**, Daniela **Nepote**, Francesca S. **Rota**.

La Rete dei Corrispondenti.

Prof. **Francesco ADAMO**, Presidente Geoprogress, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Carlo Alberto BARBIERI**, vice-Presidente INU, Politecnico di Torino. - Dott. **Franco BECCHIS**, Presidente Fondazione per l'Ambiente Teobaldo Fenoglio. - Prof. **Giuseppe BERTA**, Università Bocconi di Milano. - Dott. **Enrico BERTACCHINI**, Centro Studi Silvia Santagata, Torino. - Dott. **Federico BOARIO**, esperto analisi sul commercio, Torino. - Dott. **Francesco BRIZIO**, Presidente Gruppo Torinese Trasporti - GTT. - Prof. **Giorgio BROSIO**, Presidente SIEP, Università di Torino. - Dott. **Marco CAMOLETTO**, Presidente, AMIAT Torino. - Prof. **Riccardo CAPPELLIN**, Presidente Associazione Italiana di Scienze Regionali. - Prof. **Alberto CASSONE**, POLIS, Università Piemonte Orientale. - Dott. **Marco CAVAGNOLI**, Responsabile Centro di Competenza Edilizia e Gestione del Territorio CSI-Piemonte. - Dott.ssa **Tiziana CIAMPOLINI**, Responsabile Osservatorio delle Povertà e delle Risorse, Caritas Torino. - Prof. **Sergio CONTI**, DITeR, Università di Torino. - Prof. **Giuseppe COSTA**, Università di Torino, Centro di Documentazione per la Promozione della Salute DoRs. - Ing. **Sergio CRESCIMANNO**, già Segretario Generale del Consiglio Regionale del Piemonte. - Dott. **Roberto CULLINO**, Banca d'Italia, Sede di Torino. - Dott. **Luca DAL POZZOLO**, Presidente Fondazione Fitzcarraldo. - Prof. **Luca DAVICO**, Comitato Rota - Eau Vive. - Prof. **Antonio DE LILLO**, Università degli Studi di Milano Bicocca. - Prof. **Giuseppe DEMATTEIS**, Presidente Dislivelli, DITeR, Politecnico di Torino. - Dott. **Livio DEZZANI**, Regione Piemonte, Direttore Programmazione strategica, Politiche territoriali. - Prof. **Cesare EMANUEL**, Pro-Rettore Università Piemonte Orientale. - Prof. **Roberto GAMBINO**, European Documentation Centre on Nature Park Planning, Politecnico di Torino. - Prof. **Massimo Umberto GIORDANI**, Fondazione Torino Wireless, Politecnico di Torino. - Arch. **Mauro GIUDICE**, Presidente Istituto Nazionale di Urbanistica del Piemonte. - Prof. **Francesca GOVERNA**, Professore associato confermato, Politecnico di Torino. - Arch. **Daniela GROGNARDI**, Urbanistica, Comune di Torino. - Prof. **Piero IGNAZI**, Dipartimento di Scienza Politica, Università di Bologna. - Prof. **Adriana LUCIANO**, Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Torino. - Prof. **Maria Luisa BIANCO**, Presidente del Dipartimento di Ricerca Sociale del Piemonte Orientale. - Prof. **Roberto MAZZOLA**, Dipartimento di Scienze Giuridiche ed Economiche, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Alfredo MELA**, Direttore Appunti di Politiche Territoriali, DINSE, Politecnico di Torino. - Prof. **Manfredo MONTAGNANA**, Presidente Unione Culturale Franco Antonicelli. - Dott.ssa **Paola MORRIS**, CEI-Invest in Torino Piemonte Centro Estero per l'Internazionalizzazione. - Prof. **Angelo PICHIERRI**, Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Torino. - Dott. **Pina NAPPI**, ARPA-Piemonte. - Prof. **Enzo RISSO**, Presidente IRES-Piemonte. - Dott. **Marco RIVA**, Fondazione Rosselli. - Prof. **Giuseppe RUSSO**, Founding Partner, Step Ricerche. - Prof. **Salvatore RIZZELLO**, Preside Facoltà di Giurisprudenza, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Riccardo ROSCELLI**, Presidente SITI, Politecnico di Torino. - Prof. **Nanni SALIO**, Presidente Centro Studi Sereno Regis. - Prof. **Mario SALOMONE**, Presidente Istituto per l'Ambiente e l'Educazione Scholé Futuro. - Prof. **Carlo SALONE**, DITeR, Università di Torino. - Centro Studi Silvia Santagata, Torino. - Prof.ssa **Agata SPAZIANTE**, DITeR, Politecnico di Torino. - Dott. **Roberto STROCCO**, Ufficio Studi e Statistiche dell'Unioncamere Piemonte. - Dott.ssa **Francesca TRACLO**, Direttrice Fondazione Rosselli. - Prof. **Massimo Umberto GIORDANI**, Fondazione Torino Wireless, Politecnico di Torino. - Prof. **Giampaolo VITALI**, Ceris-Cnr. - Dott. **Mauro ZANGOLA**, Direttore Ufficio Studi della Confindustria di Torino.

29 ottobre 2018

codice ISSN 2279-5030