

L'ASSISTENZA PUBBLICA E L'INSERIMENTO DEI CITTADINI STRANIERI A ROMA

MARCO ACCORINTI
Universita degli Studi Roma Tre

INTRODUZIONE

Il tema della conferenza internazionale organizzata dall'Institut d'Estudis Catalans voleva mettere l'accento sul ruolo delle città nel Mediterraneo nel loro rapporto con l'immigrazione. Roma, in questo senso, si presenta come un esempio interessante di analisi storica e sociologica. A Roma del resto, come ricordato anni fa,¹ esiste un legame vitale con il fenomeno migratorio: dalla sua fondazione c'è sempre stata una presenza straniera e più di recente i cittadini immigrati scelgono la Città eterna come tappa o meta del loro percorso e il loro insediamento può essere analizzato nella sua configurazione più articolata e autonoma.

Sebbene alcuni gruppi nazionali siano già divenuti parte positiva del tessuto cittadino e i loro figli si sentano decisamente *romani*, non per tutti il radicamento costituisce una condizione comune e la precarietà dell'alloggio, del domicilio, dell'occupazione, caratterizza parte della loro situazione di vita. Le ricerche sociali, ma anche l'esperienza quotidiana, rivelano la realtà variegata e dinamica dell'immigrazione romana recente, tanto articolata che sistematizzarla e definirla in termini netti appare assai difficile o quanto meno un po' azzardato.² Di seguito verranno descritti alcuni episodi particolarmente significativi del rapporto tra la Città e il fenomeno migratorio, però è bene anticipare alcune conclusioni relative al fatto che non sembra che la presenza della componente straniera sia stata recepita a Roma con il rilievo che merita, soprattutto nell'ambito della convivenza e dello scambio interculturale. Mentre sarebbe opportuno che chi ha il ruolo di programmare interventi nel settore dei servizi socio-assistenziali ad esempio, assuma una posizione di ripensamento degli stessi coniugandoli con il percorso di inserimento richiesto agli immigrati dalle norme di legge e con le comunità di appartenenza.

1. Marco ACCORINTI e Le Quyen NGO DINH, «Chi sono, dove vivono e in quali luoghi si incontrano gli immigrati a Roma», in *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo: Convegno Internazionale Roma, 12-14 luglio 2000*, vol. 2, Roma, Agenzia Romana per la Preparazione del Giubileo, 2000, p. 1479-1553.

2. Mariuccia GIACOMINI, «Migrazioni e culture dell'altro», in Gaetana MARIANI e Mara TOGNETTI BORDOGNA (cur.), *Politiche sociali tra mutamenti normativi e scenari futuri*, Milano, FrancoAngeli, 1994, p. 231-248.

Il tema del presente contributo riguarda alcuni elementi caratterizzanti l'accoglienza dei cittadini stranieri nella città di Roma. Quanto si vuole qui analizzare non sono tanto le radici storiche degli interventi di solidarietà, ma il sedimentato di pratiche di intervento sociale per l'accoglienza alloggiativa che nel momento attuale riguarda in particolare i richiedenti asilo e i rifugiati. Si spiegherà infatti che solo questa categoria di migranti viene ora *accolta* dalle autorità pubbliche preposte al governo della Città. Nella prima parte si tenterà pertanto di presentare alcuni elementi di riflessione sui diversi tipi di stranieri migranti presenti a Roma; nella seconda parte invece ci si concentrerà su riflessioni e sull'evoluzione nel tempo del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati come categoria particolare del complesso fenomeno migratorio.

Il testo considera alcune recenti esperienze di ricerca, in particolare relative al sistema di accoglienza per l'asilo, ma tiene anche conto di momenti di ascolto e specifiche interviste nell'ambito di iniziative di formazione con assistenti sociali, operatori dei servizi, *policy maker*, impegnati a livello locale, materiali raccolti nell'attività professionale svolta nella capitale.

Si tenga presente nella lettura quanto Elena Spinelli scriveva nel 2005:

[...] per gli immigrati sono identificabili due livelli: gli interventi di assistenza sociale e quelli di sostegno all'integrazione. I primi fanno riferimento ai piani di intervento socio-assistenziale nazionali e regionali e sono di competenza di servizi sociali centrali e decentrati; i secondi sono regolati dalle leggi sull'immigrazione.³

Il tema quindi interconnette il piano nazionale con quello dell'intervento locale al punto che modificando l'uno non si può non considerare che l'altro subisca effetti diretti. Nella presente analisi si parte dunque dal livello locale ma si considereranno gli effetti delle norme nazionali e si cercherà di sviluppare un livello di attenzione che vorrebbe —in un certo senso— *misurare* quanta parte dell'attuale discorso pubblico sull'immigrazione prenda anche il settore sociale di intervento, deputato a definire pratiche di accoglienza.

3. Elena SPINELLI, *Immigrazione e Servizio sociale*, Roma, Carocci, 2005, p. 35.

LE COMPONENTI STRANIERE A ROMA E IL LORO INSERIMENTO SOCIALE

Roma si è caratterizzata negli ultimi quaranta anni come meta di immigrazione straniera di tipo economico e di richiesta di protezione con carattere transitorio e di insediamento: è destinazione transitoria in quanto ha rappresentato soprattutto in passato, per una parte consistente dei gruppi in arrivo, una tappa obbligata⁴ per attivare e completare formalità amministrative che possono assolvere soltanto le varie ambasciate e consolati presenti in città; è meta di insediamento in quanto è stata scelta come luogo di vita e di lavoro da una parte dei contingenti di immigrati.⁵ All'interno della città questa doppia presenza si è legata a fenomeni tipici della condizione di povertà, riproducendo circuiti emarginanti ed esclusione sociale che hanno comportato, ad esempio, lo sviluppo di residenze ghettizzanti e l'affermarsi di settori economico-produttivi ad alta presenza di precariato. Non si può non ricordare che una buona parte degli *immigrati economici*, pur collocandosi nel mercato del lavoro precario occupato anche da un segmento autoctono della popolazione residente, per le caratteristiche tipiche del progetto migratorio (spesso indeterminato, volto al guadagno immediato, senza legami stabili etc.) è stata ed è ancora maggiormente esposta a situazioni di sfruttamento che contribuiscono ad aumentare le condizioni di precarietà. L'esclusione sociale in alcuni casi e in alcune occasioni si è particolarmente acuita, fino a diventare rilevante e visibile, per cui i cittadini romani, tradizionalmente tolleranti e/o indifferenti, hanno preso coscienza delle pesanti situazioni in cui vivono alcuni immigrati soprattutto grazie a episodi drammatici che hanno trovato ampio spazio nelle cronache cittadine e nazionali. Si possono sicuramente ricordare al riguardo gli episodi di intolleranza e le aggressioni razziste a Nuova Ostia (dagli anni novanta fino alla più recente del 2018), l'episodio della Pantanella del 1990 (di cui si dirà anche in seguito), ma anche la ribalta di manifestazioni nazionali molto vissute, espressione della solidarietà generale, per esempio relative ai conflitti nella ex-Jugoslavia o al cambiamento di regime in Albania (sempre negli anni novanta), oppure riguardanti l'assassinio di Jerry Essan Masslo dell'agosto del 1989 o le campagne riguardanti l'assistenza sanitaria nel 2009.⁶

4. Si ricorda che fino al 2002 ha operato in Italia un'unica Commissione centrale per il riconoscimento dello *status di rifugiato* (trasformata in Commissione nazionale per il diritto di asilo) che aveva sede nella capitale e quindi tutti coloro che presentavano domanda di asilo dovevano passare da Roma.

5. Giovanna ALTIERI e Francesco CARCHEDI, «L'immigrazione straniera nel Lazio», *Inchiesta* (Bari), vol. 95, n° 1 (1992), p. 29-39.

6. Si fa riferimento alla mobilitazione a seguito della campagna *Io curo, non denuncio*, promossa dal personale sanitario che

La conoscenza delle reali situazioni nelle quali vivono e lavorano gli immigrati solo in anni recenti sembra aver avuto l'effetto di ridurre (non proprio interrompere) il processo di esclusione e chiusura verso gli stranieri da parte della cittadinanza, molto spesso alimentato anche dai media e da certe organizzazioni politiche, presenti sul territorio, di matrice marcatamente razzista. Anche nei confronti del fenomeno della protezione internazionale e dell'asilo, negli ultimi venti anni, si è consolidato l'intervento di una serie di organizzazioni senza scopo di lucro che sono intervenute dapprima nell'assistenza diretta e nella risposta a bisogni primari —quasi per sopperire all'intervento statale—, poi verso percorsi di sostegno all'inserimento —con corsi di lingua italiana ad esempio— e quindi di dialogo inter e transculturale. Enti di terzo settore, costituiti a Roma, nel loro intervento di tipo sociale verso le persone migranti, hanno trovato poi un'eco molto importante anche a livello nazionale, che testimonia solidarietà e spirito costruttore di convivenza e integrazione.

I gruppi di stranieri presenti a Roma

Come detto, se Roma è sempre stata uno scenario multiculturale, il fenomeno migratorio attuale si inserisce in altri movimenti migratori che vedono come contesto la capitale d'Italia, sede anche di un piccolo stato che però ha una influenza mondiale. Volendo quindi cercare di comprendere la dimensione internazionale della città, tra gli stranieri presenti a Roma il primo gruppo, tradizionale dal punto di vista storico, è quello costituito dai turisti e dai pellegrini.

Per questi due tipi di migranti, Roma ha costituito un centro di irresistibile attrazione dalla nascita dell'Impero alla costituzione della Chiesa cattolica, proseguendo con le sontuose stagioni del Rinascimento e del Barocco. Più difficile è ora individuare un tratto unitario e caratterizzante del viaggio nell'epoca attuale, caratterizzata dal turismo di massa e da voli *low cost* —ma altresì con una nicchia molto ristretta legata al mercato del lusso. Certo è che il flusso di turisti e pellegrini è ininterrotto (fermato solo dalla pandemia da coronavirus) e la Città, seppure poco attrezzata come capitale moderna, continua a offrire stimoli, esperienze e contenuti all'uomo contemporaneo, non necessariamente cristiano e devoto, ed esercita un forte richiamo con le proprie testimonianze storiche e artistiche nonché la proverbiale simpatia e umorismo dei romani e della loro cucina. Quantificare il fenomeno non è semplice, tuttavia si possono citare due fonti di informazione: secondo i dati forniti dall'Opera Roma-

non accettava di dover rivelare le condizioni di irregolarità dei propri pazienti.

na Pellegrinaggi sono stati circa sette milioni i visitatori della Basilica di San Pietro nel 2017, mentre l'Ufficio del Turismo rileva che nel 2019 ci sono state 46,5 milioni di presenze di viaggiatori (con un incremento del 2,41 % rispetto al 2018).

Un altro tipo di stranieri è rappresentato dal clero e dai religiosi che vengono a Roma per la sua forte connotazione come centro della cristianità. Si tenga presente che, per ordine di grandezza, il terzo tipo di soggiorno in città secondo i dati dei permessi rilasciati dalla Questura è appunto legato ai *motivi religiosi*: pari al 10 % del totale dei 163.833 permessi di soggiorno all'inizio del 2018 —a fronte del dato nazionale che non raggiungeva il 4 % nello stesso anno. Si tratta di un gruppo molto consistente, senza eguali nel resto del paese, formato da persone che migrano per prestare servizio presso la Santa Sede o in organismi pastorali della Chiesa cattolica, o per vivere e lavorare presso le curie generalizie delle numerose comunità religiose cattoliche sia maschili sia femminili, o per frequentare le nove prestigiose università pontificie e completare i propri studi. Tale gruppo si caratterizza per un alto numero di presenze e periodi di permanenza medio-lunghi (circa due-quattro anni), con una limitata interazione con la città, legata essenzialmente ai propri luoghi di studio e di residenza, peraltro garantiti dalla congregazione di appartenenza.

Un gruppo di persone straniere migranti è rappresentato dal personale delle ambasciate, dei consolati, delle organizzazioni internazionali. Si consideri che a causa della presenza della Città del Vaticano, come capitale d'Italia e sede di organismi internazionali come la FAO, il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD), sedi italiane delle Nazioni Unite, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, Roma è tre volte un *riferimento capitale* a livello internazionale. Per tale ragione, sono presenti in numero rilevante impiegati provenienti per lo più dal paese di cui è la rappresentanza diplomatica e la cui residenza si caratterizza per una permanenza medio lunga (tre-cinque anni) e per un'interazione con la città che li vede soprattutto in posizione di acquirenti di beni e servizi. Questo gruppo ha infatti redditi di buon livello che li rendono senza dubbio in grado di contribuire a determinare la ricchezza economica di Roma senza comportare particolari oneri dal punto di vista degli interventi sociali.

Un gruppo molto simile al precedente è quello costituito da studiosi stranieri, nel senso di cultori di discipline artistiche e letterarie che si trovano a risiedere, per periodi più o meno limitati di tempo (da sei mesi a tre anni, circa), ospiti di oltre trenta tra accademie, istituti di cultura, centri di studio e di ricerca. Essi sono tra i primi a rendere la città multiculturale, vista

la possibilità di interagire, culturalmente ma anche economicamente, con la stessa.

Proseguendo nella tipologia, un ulteriore insieme è rappresentato da studenti stranieri presenti nelle scuole e nelle università. Già si è parlato di religiosi nelle università pontificie, qui si vogliono invece considerare i progetti di migrazione mirati all'acquisizione di conoscenze/competenze, per gli adulti, o dalla volontà di radicamento dei genitori per i minorenni. Gli universitari e i dottorandi hanno infatti un proprio progetto autonomo, almeno in linea teorica, a tempo determinato, finalizzato al rientro in patria alla fine del ciclo di studi (tre o cinque anni) o a continuare il percorso migratorio. Gli scolari invece rappresentano spesso il frutto di un percorso di ricongiungimento familiare. Tra i due ambiti (universitario e scolastico) esistono notevoli differenze nei numeri che fanno rilevare, un progressivo aumento del numero di scolari e una diminuzione degli universitari stranieri negli ultimi trenta anni: i minori inseriti negli istituti romani (dalla scuola dell'infanzia alla secondaria di secondo grado) con cittadinanza non comunitaria nell'anno scolastico 2017/2018 erano 36.477, mentre gli studenti stranieri che frequentavano università nel Lazio, nello stesso anno erano 12.629 (dati dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca). Senza entrare ulteriormente nei dettagli di tale gruppo, si deve però far presente che la penuria di borse di studio costringe molti universitari a calarsi nel gravoso ruolo di studente-lavoratore, con ripercussioni evidenti sui tempi e sugli esiti degli studi. Inoltre, in mancanza di una vera politica di cooperazione allo sviluppo che li coinvolga come risorse strategiche, è prevedibile che la tendenza alla *dispersione dei cervelli* incida non soltanto sui paesi di origine ma rappresenti una perdita di opportunità e benefici legati alla penetrazione nelle stesse nazioni da parte di realtà imprenditoriali italiane.

I gruppi stranieri finora sinteticamente descritti vivono la città in una dimensione che potrebbe richiamare quanto espresso da Seneca e cioè che Roma è una «città comune a tutti», ove persone di diversa origine si possono ritrovare liberamente e spontaneamente e riconoscersi tra simili, in un unico destino.

L'immigrazione per motivi di lavoro e di asilo presente a Roma

Situazione completamente diversa invece per la componente straniera immigrata per motivi di lavoro o di asilo, che generalmente viene articolata in base alle situazioni di stabilità secondo quattro gruppi differenti:

- Una prima componente immigrata regolare e stabilmente insediata, cui si associa una seconda, sempre regolare, che però è solo temporaneamente insediata.

- Una componente sommersa-irregolare stabilmente insediata, e un'altra sommersa-irregolare che si mostra fluttuante nella sua presenza cittadina.

Rispetto al numero di *protetti internazionali* —che comprendono sia i richiedenti sia i titolari di protezione internazionale e/o umanitaria—, il Ministero dell'Interno all'inizio del 2018 ne contava a Roma 19.589 (con un aumento pari al 9,2 % rispetto all'anno precedente), a fronte di un numero complessivo a livello nazionale di 243.577 permessi di soggiorno rilasciati per lo stesso motivo.

Volendo invece quantificare la prima componente di immigrazione stabile, si può fare riferimento agli uffici anagrafici di Roma Capitale, che al 31 dicembre 2018 registravano 346.575 stranieri residenti su una popolazione di 2.876.614 persone (con un peso percentuale pari al 13,4 % del totale degli iscritti all'anagrafe); all'interno di essa ci sono non solo gli stranieri migranti per lavoro o per ricongiungimento familiare e i rifugiati riconosciuti ma anche gli studenti stranieri e i religiosi descritti in precedenza. In questi dati manca la (terza) componente straniera residente in altri comuni (quindi sommersa dal punto di vista anagrafico) che però vive a Roma in situazioni di subaffitto o in appartamenti condivisi. Nei dati dell'anagrafe capitolina è presente però una (seconda) componente, quella di chi ufficialmente ha a Roma la residenza, magari presso un indirizzo virtuale o un centro di accoglienza, però vive in un altro comune italiano, in attesa che venga regolarizzata la propria posizione rispetto al permesso di soggiorno —tali forme vengono spesso definite *residenze virtuali*. Infine non sono presenti sia quanti tra i richiedenti asilo non hanno la residenza a Roma ma hanno avuto il permesso dalla Questura di Roma (e quindi sono calcolati nel numero complessivo di permessi di soggiorno) e manca anche una parte di cittadini stranieri lavoratori che passa periodi di tempo a Roma, ospite o in situazioni di affitto temporaneo, per motivi di facilità di accesso al lavoro, per la presenza di comunità di connazionali o per altra ragione che molto spesso usa i servizi di intervento sociale e sanitario del terzo settore —non potendo accedere al sistema pubblico non essendo regolarmente residente.

Sono proprio gli organismi di intervento sociale che operando attivamente da decenni, rappresentano secondo alcuni⁷ una sorta di *calamità da welfare shopping*. Ma il lavoro degli stessi enti costituisce un interessante osservatorio rispetto, ad esempio, alla precarietà delle condizioni abitative degli immigrati.

7. Krzysztof NOWACZEK, «Pressure of Migration on Social Protection Systems in the Enlarged EU», in Richard BLACK *et al.* (ed.), *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010, p. 289-312.

Situazione purtroppo non nuova e registrata già nella metà degli anni novanta dal comune,⁸ il quale già allora rilevava come la presenza straniera a Roma si caratterizzasse in maniera frammentata ma concentrata in poche zone urbanistiche in cui l'intensità abitativa dei cittadini stranieri stabilmente e/o temporaneamente residenti era alta; tali territori erano altresì non solo periferici, ma si trattava di zone con una bassissima rendita immobiliare.

Come anticipato nell'introduzione, la convivenza in queste aree è sempre risultata abbastanza pacifica, salvo momenti di forte tensione in cui è emersa la drammaticità della questione legata all'elevata densità di popolazione in uno stesso palazzo, in uno stesso appartamento. Esemplari sono stati anzitutto, negli anni novanta, l'occupazione dell'ex-pasticificio Pantanella da parte di circa 2.400 persone immigrate di varie nazionalità, fatte sgombrare dalla forza pubblica nel luglio 1990, oppure l'episodio del novembre 2014 a Tor Sapienza, dove l'insediamento in uno stesso stabile di più centri di accoglienza è diventata oggetto (strumentale) di scontro e di una rivolta cittadina.

In entrambe le occasioni il comune si è trovato a dover gestire l'accoglienza di chi aveva diritto a un'assistenza attivando il proprio circuito di servizi alloggiativi (tipicamente quelli pensati per i senza dimora) oppure richiedendo ospitalità, ad esempio, a congregazioni religiose. Altresì non è stato infrequente nel tempo il fenomeno di chi, pur avendo diritto all'accoglienza pubblica, si è trovato a dover vivere in baracche costruite con materiali di riporto o in occupazioni abusive in situazioni di estrema precarietà e grave marginalizzazione: una ricerca condotta dalla Caritas diocesana di Roma e dal Centro Astalli⁹ nel maggio 2012 ha rilevato che non solo il sistema di accoglienza non era sufficiente per i flussi in arrivo, ma la maggior parte di chi riesce a ottenere un alloggio pubblico, finito il periodo di tempo previsto per l'accoglienza, si trova ad abitare presso amici o parenti o in affitto o in un insediamento spontaneo o *in strada*. La stessa fonte fa emergere come le precarie condizioni alloggiative avevano un impatto diretto in termini di scarso livello di integrazione, testimoniato anche dal fatto che oltre il 67% dei trecentotré allora intervistati affermava di

8. UFFICIO STATISTICO, *I colori del cielo. Ricerca sulla distribuzione territoriale, sulle caratteristiche dell'immigrazione a Roma e sull'atteggiamento della popolazione residente*, Roma, Comune di Roma, 1995.

9. Due organismi religiosi cattolici impegnati nell'assistenza sociale agli immigrati e ai protetti internazionali sin dagli anni ottanta del Novecento. Si veda Cristina OTERI (coord.), *Mediazioni metropolitane. Studio e sperimentazione di un modello di dialogo e intervento a favore dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in situazione di marginalità*, Roma, Caritas Diocesana e Centro Astalli, 2012.

non aver nessun rapporto con gli abitanti della zona circostante l'insediamento.

L'alloggio e ancor più l'abitazione rappresentano un ambito non problematico per turisti, pellegrini, religiosi, personale diplomatico e in parte per gli studenti, che non necessitano né hanno necessitato di politiche o interventi specifici, essendo in grado di provvedere a se stessi e perseguire i propri obiettivi (di solito a breve o medio termine). Però da oltre trenta anni la città ha conosciuto arrivi sempre più ingenti e complessi di persone immigrate per motivi di lavoro o di richiesta di asilo, originari di vari continenti e portatori di progetti di media o lunga durata. Essi hanno avuto e stanno ancora avendo delle forti difficoltà di inserimento. Come si vedrà nel paragrafo successivo, Roma ha reagito *subendo* questi flussi con politiche emergenziali e soluzioni di breve portata. Tuttavia, prima di passare ad analizzare l'evoluzione del sistema romano di accoglienza è bene far presente che la capacità di adattamento dei nuovi arrivati, l'esistenza di una domanda di lavoro (anche irregolare), le iniziative del terzo settore e della cittadinanza, le risposte — frammentarie — degli enti locali, nonché la bonaria tolleranza mischiata a indifferenza dei romani, hanno comunque limitato l'entità dei problemi.

LE MODALITÀ DI INTERVENTO PER L'ACCOGLIENZA DEI PROTETTI INTERNAZIONALI

Per gli studiosi di sistemi locali, l'immigrazione rappresenta un agente di cambiamento¹⁰ che da una parte modifica il sistema stesso, costringendolo ad adattarsi ai nuovi bisogni di cui gli stranieri sono portatori, e dall'altra impone uno *stress* al sistema, re-agendo e mettendo in evidenza peculiarità e carenze del sistema stesso. Ecco perché lo studio delle modalità attraverso le quali il *welfare* risponda ai bisogni della popolazione immigrata consente di cogliere le più generali trasformazioni in atto del sistema sociale e del suo funzionamento in particolare.¹¹ Inoltre Castles e Miller, analizzando gli attuali movimenti caratterizzati non già da un solo tipo di processo migratorio ma da una sempre più complessa composizione dei flussi che si articolano e differenziano per motivazioni all'origine, per caratteristiche sociali e demografiche dei protagonisti e per modelli, sembrano indicare come non sia possibile stu-

diare le risposte del sistema di *welfare* senza considerare i diversi tipi di migranti.¹²

In confronto ai migranti economici, i richiedenti protezione internazionale, data la natura forzata della loro migrazione, raramente (o mai) possono avvalersi del supporto delle reti migratorie e difficilmente adottano un'ottica progettuale nell'affrontare il viaggio: sono persone costrette a lasciare il proprio paese, spesso improvvisamente, perché non vi trovano più protezione e sono vittime di soprusi, violenze, torture o vivono in condizioni di incertezza e pericolo.¹³ Non si tratta solo (o soltanto) di uomini singoli, la richiesta di protezione si presenta sempre più come fenomeno di carattere familiare e non sono pochi i casi di minori non accompagnati che scappano (o i cui genitori fanno scappare) con la speranza di una condizione di vita migliore e più sicura. Non si vuole qui approfondire quella che viene definita da Castles e Miller «l'industria migratoria», ossia gli ingenti profitti che le organizzazioni criminali ricavano dal traffico e dalla tratta dei migranti, anche se molto spesso incidono sulla vita dello straniero oggetto di traffico, il quale è generalmente consenziente e paga una somma, spesso consistente, a un trafficante affinché lo aiuti a lasciare il proprio paese e si vincola alla restituzione della somma sottoponendosi a una vera e propria situazione di servitù.¹⁴ Come descrive Fiorella Rathaus, del Consiglio italiano per i rifugiati,¹⁵ «una volta arrivati affrontano la precarietà eletta a condizione di vita, la dipendenza dallo Stato e l'assenza di un sistema coerente di sostegno, tutti fattori di rischio per la salute fisica e mentale». ¹⁶ Coloro i quali richiedono protezione internazionale cercano anzitutto di non essere respinti o rimpatriati, di non dover tornare nel posto da cui sono fuggiti, chiedono di poter vivere in un luogo dove non debbano temere per la propria incolumità o subire minacce, violenze o torture.

Nel presente paragrafo si analizza il sistema di accoglienza a Roma, punto di arrivo e di transito di molti richiedenti protezione presenti in Italia negli ultimi quindici anni. L'approfondimento considererà solamente la parte relativa all'accoglienza notturna e al sistema alloggiativo promosso in particolare dal Comune

10. Giovanna ZINCONI, (cur.), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2000.

11. Giovanna Zincone, «Introduzione e sintesi», in Giovanna ZINCONI (cur.), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 25.

12. Stephen CASTLES e Mark J. MILLER, *The age of migration*, New York e Londra, The Guilford Press, 2010, p. 443.

13. Christopher HEIN (cur.), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Roma, Donzelli, 2010.

14. Stephen CASTLES e Mark J. MILLER, *The age of migration...*, p. 232.

15. Il Consiglio italiano per i rifugiati (CIR) è ente morale costituito nel 1990, sotto il patrocinio dell'UNHCR; svolge attività di assistenza e cura dei protetti internazionali, in particolare a Roma.

16. Fiorella RATHAUS, «I rifugiati: chi sono?», in Christopher HEIN (cur.), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Roma, Donzelli, 2010, p. 7.

di Roma,¹⁷ chiamato da sempre a gestire gli effetti della migrazione forzata nel Mediterraneo verso l'Italia. Come è stato già ricordato, la strategia di decentramento ha spostato sui governi locali responsabilità, poteri e risorse per l'immigrazione, mentre in alcuni momenti è stata mantenuta a livello nazionale la gestione dell'accoglienza alloggiativa ai richiedenti e titolari di protezione. Il risultato dello spostamento di responsabilità e della sovrapposizione di iniziative e progetti di intervento, fa emergere una modalità secondo la quale la presenza di migranti forzati viene gestita più dal contesto locale che dagli indirizzi dei governi centrali che si sono succeduti. In tempi di revisione della spesa, con effetti di inasprimento delle politiche migratorie e di pressioni assimilazionistiche, è diventato ancora più rilevante sul contesto territoriale romano il peso delle misure di emergenza decise a livello governativo-centrale: la città non sempre ha perseguito l'obiettivo di creazione delle condizioni di garanzia per la piena assistenza e tutela dello straniero migrante forzato e del protetto internazionale. Un esempio al riguardo si è avuto con la situazione di emergenza nazionale dichiarata nel 2011 conseguente alle cosiddette *Primavere Arabe*.¹⁸

17. Per una disamina completa dei tipi di strutture di accoglienza rivolte ai migranti e promosse dai governi italiani, si può fare riferimento a Marco ACCORINTI, «Centri di accoglienza: varietà tipologica e dibattito collegato», *Rivista delle Politiche Sociali* (Roma), vol. 12, n° 2-3 (2015), p. 179-200.

18. Con il termine *Emergenza Nord Africa* (ENA 2011) si intende un insieme articolato di interventi attuati nel campo delle politiche migratorie italiane nei settori dell'accoglienza e del contrasto all'immigrazione irregolare dal 12 febbraio 2011 al 31 dicembre del 2012, con un successivo periodo di transizione verso il sistema ordinario proseguito fino al 28 febbraio 2013. Solo nella seconda fase dell'emergenza, la Regione Lazio è stata coinvolta nella gestione dell'accoglienza e per tal motivo nell'aprile del 2011 ha pubblicato un bando per l'allestimento di strutture alloggiative, che sono state ricavate per lo più da edifici già esistenti e in disuso, spesso non adeguati ad accogliere persone (agriturismi, fabbriche, alberghi abbandonati, uffici pubblici); politiche di diverso colore che seguendo i propri orientamenti sono state più o meno attente nel rispettare i diritti dei migranti. In particolare, Roma Capitale si rese subito disponibile per ospitare i minori non accompagnati e mise a disposizione tredici strutture in convezione diretta per gestire i percorsi di accoglienza e tutela, affidate per lo più a organismi con radicata presenza nel settore. Secondo i dati forniti dal Comune di Roma, si è calcolato che le persone transitate sono state circa ottocento nel 2011, e nel 2012 più di duemila. Molte inchieste giornalistiche e report di associazioni hanno tentato di far luce sulle attività svolte dai centri ENA 2011 a Roma, provando a indagare su quali servizi siano stati effettivamente erogati agli ospiti delle strutture e denunciando condizioni di scarsa vivibilità nelle residenze individuate.

Il sistema romano di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati

L'emergenzialità è sempre apparsa come la formula con la quale è stata trattata tutta l'area della povertà abitativa, in particolare per gli immigrati, a Roma. L'ente locale romano ha cercato di gestire le situazioni di emergenza attraverso la sistemazione di migranti in centri di accoglienza, strutture nate come misure temporanee di assistenza alloggiativa, ma che nella pratica accolgono (e continuano ad accogliere) gli immigrati (donne con bambini, nuclei familiari, minori, o singoli) per periodi anche superiori a dieci mesi. I centri vengono utilizzati sia per i richiedenti asilo in attesa dell'audizione in Commissione per il riconoscimento dello status di rifugiato,¹⁹ sia per coloro che sono migranti di altro tipo. Roma Capitale ha fatto la scelta di suddividere le strutture a seconda del tipo di destinatari, inserendone alcune nel sistema Sprar-Siproimi (ora Sai, di cui si dirà in seguito)²⁰ e destinandole esclusivamente ai richiedenti asilo e ai rifugiati, ma sono ancora presenti esperienze di grandi centri di accoglienza (adibiti allo scopo, a seguito della conversione di strutture pubbliche dismesse tipo scuole o caserme) e occupazioni abusive di immobili pubblici e privati che regolarmente (di solito in periodi estivi) vengono sgombrate dalla forza pubblica.

Il sistema romano di accoglienza è stato istituito nel 1992, proprio in conseguenza dell'episodio della Pantanella, e parzialmente riorganizzato nel 2010, è rivolto all'accoglienza di tutti i cittadini provenienti da paesi non comunitari, ma nella realtà degli ultimi anni fornisce ospitalità a molti richiedenti o titolari di protezione internazionale, che complessivamente hanno costituito circa il 90 % dell'utenza accolta. La rete delle strutture predisposte da Roma Capitale, dal Ministero dell'Interno e dagli enti del terzo settore riesce ad accogliere soltanto una parte dei profughi che giungono a Roma, poiché i posti disponibili non sono sufficienti, nonostante negli anni siano andati aumentando e sia anche diminuito il flusso in arrivo.²¹ Il coordinamento

19. È noto che i tempi di attesa del riconoscimento da parte della Commissione superano gli otto-dieci mesi, a seconda dei periodi.

20. Le tre sigle fanno riferimento a un'unica attività: Sprar è il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, istituito dalla Legge n. 189/2002, che ha istituzionalizzato le misure di accoglienza organizzata; il Siproimi è il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati, istituito con il Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in Legge n. 132/2018, che ha sostituito lo Sprar; infine il Sai è il Sistema Accoglienza Integrazione, istituito con il Decreto-Legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito in Legge n. 173/2020, che ha sostituito il Siproimi.

21. Si consideri che, secondo i dati del Ministero dell'Interno, tra luglio 2017 e ottobre 2019, 7.657 persone hanno richiesto accoglienza a Roma.

dei servizi di accoglienza è svolto dalla Direzione Accoglienza e inclusione di Roma Capitale, da cui dipende l'Ufficio di coordinamento interventi in favore delle popolazioni migranti. Tale struttura è competente per una serie di servizi, tra cui il Servizio di mediazione culturale, il Circuito cittadino per migranti fragili e i Laboratori di inclusione e intercultura nelle scuole. Ma l'attività di accoglienza è gestita dallo Sportello unico, attivato nel luglio 2017 (in precedenza denominato *Ufficio immigrazione*), concepito come polo di servizio sociale per la popolazione immigrata, in cui il migrante può ricevere una serie di azioni legate agli specifici bisogni dall'accoglienza, alla ricerca attiva del lavoro, a progetti di inclusione lavorativa (tirocini, borse lavoro), alla consulenza legale etc. La specifica Area Accoglienza dello Sportello unico si occupa dell'orientamento e invio alle strutture di accoglienza secondo le priorità valutate e le disponibilità di posti. Tale servizio viene svolto sia per le strutture di primo livello/prima accoglienza sia per quelle di secondo livello, rientranti nel circuito del già citato Sprar/Siproimi/Sai.

Negli anni infatti sono stati emanati diversi avvisi pubblici per creare e far rientrare sotto il coordinamento dell'ufficio i centri di accoglienza per richiedenti e titolari di protezione internazionale: dal 2000 i posti a disposizione sono quadruplicati; tra il 1999 e il 2000 erano circa 200, nel 2013 ve ne erano più di 1.200 nella prima accoglienza, attualmente 1.506.²² Rispetto alla seconda accoglienza, dai dati del Servizio centrale, alla fine del 2017 erano 3.095 i posti disponibili nei progetti Sprar del territorio della città metropolitana di Roma Capitale (diminuiti, rispetto all'anno precedente, di oltre 150 posti) rivolti a diverse categorie di richiedenti e protetti: uomini singoli, donne singole e/o vittime di tratta, nuclei familiari, nuclei monoparentali, persone con disagio mentale e vulnerabili.²³ A fianco di queste strutture, esistono però anche quelle specifiche per minori e, sempre dalla stessa fonte, alla fine del 2018 risultavano 689 minori stranieri non accompagnati inseriti nelle strutture di accoglienza del territorio di Roma Capitale.

Inoltre, dal 2000 si è verificato un costante aumento delle persone richiedenti e titolari di protezione internazionale che fanno domanda per essere inse-

riti nel sistema, fino al punto che attualmente l'ufficio si occupa quasi esclusivamente di questo tipo di utenza —nonostante definisca la propria attività come «accoglienza della popolazione immigrata». Inoltre solo dal 2014 Roma Capitale si è inserita nel circuito della seconda accoglienza, aderendo al sistema Sprar, però ha mantenuto un suo circuito finanziato dal bilancio comunale in risposta alle esigenze di un'utenza che non è costituita solo da richiedenti e titolari di protezione internazionale. L'ufficio, che recentemente ha cambiato sede spostandosi in una zona centrale, svolge un ruolo di coordinamento molto forte con gli enti gestori delle strutture e anche di interfaccia con il Servizio centrale e la Prefettura.²⁴ L'attività di ascolto e l'orientamento verso il sistema di accoglienza è svolta da personale esterno all'Amministrazione, ma all'interno dell'ufficio, al quale devono rivolgersi direttamente le persone che chiedono accoglienza. L'attività di ospitalità, alloggio e i servizi collegati sono invece erogati da una serie di enti di terzo settore, che operano o in proprie strutture o in spazi messi a disposizione dal Comune o da altri enti pubblici, sotto la supervisione e il coordinamento dello Sportello unico.

Attraverso la pubblicazione di un bando pubblico, il Comune fino al 2014 disponeva di ventiquattro strutture dedicate all'assistenza dei cittadini titolari di protezione internazionale, che fornivano prima accoglienza a oltre 1.400 persone. A questi andavano aggiunti quelli di seconda accoglienza (generalmente inseriti nel sistema Sprar/Siproimi) che assommano a circa 2.500 posti, sia le strutture di accoglienza in emergenza (come il centro polifunzionale Enea per oltre 300 posti). Nel bando pubblicato a dicembre 2020 si prevedono «Centri residenziali» con capienza da trentuno a settanta posti, «Centri residenziali» con capienza da undici a trenta posti, «Centri residenziali» con capienza massima di quindici posti per l'utenza vulnerabile (totale complessivo di trenta posti), «Centri residenziali» con capienza fino a quindici posti, «Progetti di Accoglienza diffusa» con capienza massima di dieci posti (per un totale complessivo di centocinquanta posti), e per la categoria disagio mentale «Centri residenziali» per un totale complessivo di sei posti.²⁵

22. Dato ricavato da «Procedura aperta finalizzata ad Accordo Quadro per progetti di accoglienza in favore di adulti singoli e famiglie titolari di accoglienza SAI» (19 gennaio 2021), in *Comune di Roma* (in linea), Roma, Comune di Roma, 2020 <<https://www.comune.roma.it/web/it/scheda-servizi.page?contentId=BG692747>> (consultazione: 21 gennaio 2021).

23. Si tenga presente che fino al 2014 esisteva una sola tipologia di strutture di accoglienza per stranieri, che si differenziano per categorie di utenza ospitata: uomini singoli, donne singole, eventualmente con bambini e per nuclei familiari.

24. Come è noto, l'inserimento dei richiedenti nel sistema di accoglienza è mediato essenzialmente dalla Prefettura, organo decentrato del Ministero dell'Interno, che finanzia i posti nelle strutture, e dal Servizio centrale, istituito dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, e affidato con convenzione ad ANCI (Associazione nazionale dei comuni italiani), che a sua volta, per l'attuazione delle attività, si avvale del supporto operativo della Fondazione Cittalia.

25. «Procedura aperta finalizzata...».

Approfondimenti di ricerca²⁶ hanno mostrato che nei centri facilmente i tempi di dimissione previsti slittano, con un affanno generale di tutto il sistema e un utilizzo improprio di strutture con caratteristiche inadeguate all'accoglienza progettuale di medio periodo e soprattutto per nuclei con minori. Emerge la mancanza all'interno del sistema di un percorso completo dalla prima accoglienza alla semi-autonomia: il circuito dell'assistenza, le politiche e le misure emergenziali messe finora in atto sicuramente non sembrano aver fornito risposte adeguate. E, con il tempo, la situazione appare sempre più grave: le problematiche dell'accoglienza e della prevenzione per coloro che vivono in Italia da poco tempo e per coloro che arriveranno, si affiancano a quelle degli immigrati residenti, richiedenti e titolari di protezione internazionale che si trovano in città ormai da diversi anni e che spesso vivono in condizioni di grave disagio.

CENNI CONCLUSIVI

Nel testo si è voluto presentare il settore dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati come un ambito di studi e di ricerche non ancora molto sviluppato tra gli studiosi di politiche sociali e delle migrazioni in generale. Tuttavia esso consente di analizzare quanto accade nei contesti delle città del Mediterraneo, cogliendo il modo in cui convergono gli effetti prodotti dalle norme nazionali sulla «catena di decisioni assunte ai vari livelli istituzionali e nelle diverse agenzie che contribuiscono alla fase attuativa»,²⁷ creando declinazioni differenti dell'offerta (e della domanda) di accoglienza. In secondo luogo, la *filiera dell'accoglienza* così come si è andata territorialmente articolando è in grado di rappresentare le diverse combinazioni di attori, problemi, risorse, culture locali etc. di cui è costituito il *welfare* e che —purtroppo— producono disomogeneità nei diritti e nella fruizione della cittadinanza proprio a livello locale. Tuttavia, stante le condizioni generali del sistema socio-assistenziale, assumere l'ottica delle strutture operative del settore può essere invece centrale in un momento di trasformazione dell'accoglienza, dei tipi di utenti, dei servizi, delle risorse a disposizione, delle organizzazioni: modificando tali elementi parallelamente si modifica l'influenza del mutamento

sociale ed economico, la domanda di intervento, il discorso pubblico etc.

Correttamente Lydia Morris afferma che «le frontiere non sono l'unico luogo in cui gli stati esercitano il controllo sui processi migratori: gli stati non solo vigilano sull'accesso ma esercitano anche un controllo sulla distribuzione dei beni collettivi del territorio. La condizione sociale degli immigrati quindi deriva sia dal tipo di politica di ingresso e di accesso alla residenza legale sia dal tipo di politica sociale nei loro confronti».²⁸ Per tale ragione è importante indagare sulle modalità di implementazione delle politiche sociali a livello locale. Un quadro normativo e organizzativo che non dialoghi con gli operatori del settore e i tecnici, ad esempio, rischia di distruggere un capitale di lavoro di rete e di relazioni che è stato costruito nel tempo. Le competenze, i mandati professionali, i principi di intervento, pur subendo la pressione di cambiamenti calati dall'alto, però non si modificano a loro volta e anzi, molto spesso, stanno sostenendo un passaggio epocale con tutte le incoerenze che esso produce (e spesso senza la necessaria attenzione) con conseguenze non secondarie sul piano dell'inclusione sociale dei richiedenti asilo. I rischi sono infatti di avviare un processo di negazione dei diritti e delle risorse sociali precedentemente presenti nel sistema di accoglienza, anche se, come detto nel paragrafo precedente, non erano sempre garantiti a Roma. Le modifiche degli aspetti organizzativi comportano inevitabilmente un processo di scelta tra *richiedenti asilo meritevoli* perché lo dice la Legge e *richiedenti asilo non meritevoli* e quindi da allontanare dal sistema pubblico di intervento. Prevedere l'impossibilità di avere la residenza all'indirizzo del centro di accoglienza impedisce di fatto agli ospiti l'accesso ai servizi dell'ente locale quindi ne evidenzia meccanismi di esclusione dai diritti e dalle risorse della società.

Se poi tutto questo ha senso per l'Italia, lo ha ancora di più per Roma, che ne costituisce la capitale politica e quella dell'immigrazione —almeno per le cifre se non per le sue politiche. Oltre a essere una grande vetrina, dove tutto viene riecheggiato e ampliato, la città, come detto più volte, è uno snodo dei flussi migratori ma le carenze che sono state evidenziate nel testo rendono eretto questo passaggio riducendo Roma, suo malgrado, da potenziale trampolino di lancio a imbuto improduttivo. L'estrema frammentarietà delle politiche locali, abbinata a una certa debolezza del coordinamento centrale, mette a dura prova anche gli sforzi posti in essere dalle istituzioni che sono certamente da riconoscere. Costruire però un modello di accoglienza flessibile, aperto a tutte le presenze straniere, rispettoso delle identità, costituirebbe un servizio alla comunità internazionale nel suo complesso, che in città ha sempre mostrato ampie possibilità di superare contraddizioni e tensioni.

26. Tra gli altri, Marco ACCORINTI, Chiara DENARO e Antonio SANGUINETTI, «Impatti sul sistema di accoglienza dei richiedenti/titolari di protezione internazionale a Roma: operatori, interventi e politiche sociali», in *Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione* (in linea), Bologna, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, 2014, <<https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/03/Appendice-2.pdf>> (consultazione: 18 gennaio 2021).

27. Tatiana SARUIS, «La teoria della street-level bureaucracy: lo stato del dibattito», *Autonomie locali e servizi sociali* (Bologna), vol. 43, n° 3 (2013), p. 549.

28. Lydia MORRIS, *Managing migration: civic stratification and migrants' rights*, Londra e New York, Routledge, 2002, p. 75.