

# Senza (s)campo

Lo smantellamento  
del sistema di accoglienza  
per richiedenti asilo e rifugiati.  
Un'indagine qualitativa.

A cura di Naga

Con i contributi di Sergio Bontempelli ed Enrico Gargiulo



## **NAGA**

Associazione NAGA - Organizzazione di Volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti  
Via Zamenhof, 7/A -20136 Milano  
Tel: 0258102599 - Fax: 028392927  
naga@naga.it - www.naga.it - Facebook: www.facebook.com/NagaOnlus

### **PER SOSTENERE IL NAGA:**

Conto corrente bancario:  
Presso Banca Popolare Etica intestato a Naga Odv IT17 N0 50 180 16 00 00 00 11 24 10 72  
Conto corrente postale: n. 19 42 82 00  
Donazioni on-line su [www.naga.it](http://www.naga.it)

©2019 Naga

Finito di stampare nel mese di dicembre 2019.

Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0 Italia (CC BY-NC-SA 3.0 IT)

Attribution – NonCommercial - ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Significa che l'opera può essere riprodotta, non a scopo commerciale, a patto di citare Naga, di indicare se sono state effettuate delle modifiche e di condividerla con la stessa licenza.

Quadro di copertina: © Paul Klee, *Strada principale e strade secondarie* (1929)

Grafica e impaginazione a cura di Paolo Curti (grazie!).

Questo rapporto è stato realizzato con il sostegno di *Foundation Open Society Institute* in collaborazione con OSIFE di *Open Society Foundations*.

*A chi varca un confine*





# Indice

<b>Prefazione, di Sergio Bontempelli</b>	5
<b>Introduzione</b>	7
<b>1. L'accoglienza dopo il decreto Salvini</b>	11
1.1 Chi sono i destinatari	11
1.2 Cosa è cambiato nel nuovo schema di capitolato d'appalto	12
1.3 I tagli ai servizi	13
1.4 Impatto sugli accolti	14
1.5 Impatto sugli operatori	16
1.6 Impatto sul territorio	17
1.7 Dati relativi ai CAS della Prefettura di Milano	17
<b>2. La parola agli enti gestori</b>	21
2.1 I questionari inviati agli enti gestori	21
2.2 Cosa è emerso dai questionari	21
2.3 Un commento	26
<b>3. L'accoglienza secondo Milano – le nostre osservazioni sul campo</b>	27
3.1 Un progressivo irrigidimento, con difficoltà per gli ospiti e gli operatori	27
3.2 Rimpalli CASC - Questura di Milano - Prefettura di Milano	28
3.3 Dove vivono le persone fuori accoglienza?	31
3.4 Le revoche delle misure di accoglienza	31
3.5 Sistema di accoglienza o sistema di controllo? Cosa sono diventati i CAS?	32
3.6 Dinieghi, ricorsi, ancora dinieghi. Un po' di numeri.	34
3.7 I rimpatri e i Centri di permanenza per i rimpatri (CPR)	35
<b>4. I luoghi della non accoglienza a Milano</b>	41
4.1 Tipologie degli insediamenti informali	41
4.2 Identikit dei fuori accoglienza	47

<b>5. La risposta politica della giunta di Milano: gli sgomberi</b>	51
5.1 Gli sgomberi	51
5.2 Le associazioni solidali	58
5.3 Milano e l'emergenza abitativa	61
<b>6. Il problema della residenza per i richiedenti asilo, di Enrico Gargiulo</b>	63
<b>7. La nostra rassegna stampa</b>	69
7.1 Organizzazione attività Rassegna Stampa, modalità di scelta degli articoli e testate di riferimento	69
7.2 Contesto geografico oggetto della ricerca e periodo di riferimento	70
7.3 Tematiche individuate dal Gruppo Osservatorio	70
7.4 Analisi delle tematiche	71
<b>Conclusioni e proposte</b>	81
<b>Il Naga e il Naga-Har</b>	85
<b>Ringraziamenti</b>	87



## ***Prefazione***

*di Sergio Bontempelli\**

Nel nostro *linguaggio* quotidiano, la parola «accoglienza» viene associata alla protezione e all'inclusione di persone (o di gruppi) a vario titolo vulnerabili. «Accogliere» significa aprire le porte, ed è il contrario di respingere: così, vien quasi naturale pensare che chi accoglie sia necessariamente orientato a garantire diritti, e a costruire percorsi positivi di inserimento. Purtroppo, però, le cose sono più complesse, almeno per quanto riguarda i migranti e i rifugiati: in Italia – ma lo stesso discorso si potrebbe fare per altri paesi europei – i dispositivi di accoglienza hanno avuto ruoli e funzioni diverse, a seconda dei periodi storici in cui sono stati attivati e dei soggetti che li hanno via via gestiti.

Il primo sistema di ospitalità pubblica per i richiedenti asilo e i rifugiati – lo SPRAR, oggi trasformato in SIPROIMI e sostanzialmente stravolto rispetto alle sue finalità originarie – era nato anche grazie alla spinta di associazioni della società civile impegnate a sostegno dei migranti: anche per questo, i manuali operativi SPRAR proponevano un modello di accoglienza fondato sul pieno riconoscimento dei diritti civili e sociali delle persone accolte, e sul loro inserimento nel mercato del lavoro e nel tessuto sociale. Quando però, a seguito delle Primavere Arabe e della nuova stagione di «sbarchi» avviata dal 2011, giunsero in Italia nuovi flussi di richiedenti asilo, il contesto sociale e politico nel nostro paese era profondamente mutato: i governi di allora, assai poco sensibili al tema dei diritti, vedevano nell'accoglienza soprattutto una forma di *controllo*. «Accogliere», per loro, significava sorvegliare, disciplinare, mantenere sotto costante vigilanza gruppi di individui – i migranti, appunto – ritenuti «indesiderabili», e potenzialmente pericolosi per l'ordine pubblico. Con queste premesse sono nati i sistemi di accoglienza paralleli allo SPRAR: prima la cosiddetta

---

\*Operatore legale ed esperto di questioni legate allo status giuridico dei cittadini stranieri, coordina lo sportello dell'Associazione Africa Insieme a Pisa.

«Emergenza Nordafrica» gestita dalla Protezione Civile, poi i CAS che fanno capo alla rete delle Prefetture.

L'accoglienza in Italia si è configurata dunque come una sorta di «Giano bifronte»: ha significato ospitalità, inclusione sociale, percorsi positivi di inserimento; ma si è concretizzata anche – e sempre più spesso – in odiose pratiche di sorveglianza e di controllo, in violazione dei diritti fondamentali delle persone accolte.

Questa «ambiguità» – si badi – non ha riguardato solo ed esclusivamente il piano della politica: in altre parole, non sono stati solo i decreti Salvini, né soltanto le (contro) riforme Minniti, ad aver stravolto il significato originario dell'accoglienza, quello codificato nei manuali operativi e nelle norme internazionali sul diritto di asilo. Molto si è giocato nei singoli contesti territoriali, e nelle prassi quotidiane di chi a vario titolo ha lavorato in questo settore: molte Prefetture (ben prima dei decreti Salvini) hanno cominciato a imporre restrizioni alla libertà di movimento dei richiedenti asilo, prevedendo ad esempio rigidissimi controlli quotidiani sulle presenze nei centri di accoglienza; molti enti gestori (cooperative e associazioni) hanno immaginato i loro operatori più come «guardiani» che come facilitatori nei percorsi di inserimento; molte amministrazioni comunali, preoccupate delle reazioni negative delle opinioni pubbliche, hanno finito per avallare modalità di *segregazione* dei richiedenti asilo accolti nei loro territori. In troppi casi, nelle pratiche quotidiane, gli ospiti dei centri sono stati (e sono) sorvegliati, tenuti in custodia, infantilizzati, trattati come «selvaggi» da controllare e da educare alle (cosiddette) «regole». Le finalità originarie dell'accoglienza – proteggere, garantire diritti, favorire l'autonomia dei beneficiari, promuovere percorsi virtuosi di inclusione – sono state stravolte fino a diventare irriconoscibili.

Le (contro) riforme del primo governo Conte (in particolare il primo decreto sicurezza e il nuovo capitolato di appalto per i CAS) sono intervenute in questo specifico contesto: un contesto in cui l'accoglienza era già divenuta cosa diversa da quella prefigurata dal modello SPRAR. Sarebbe perciò un errore pensare a un'accoglienza «buona», improvvisamente smantellata da un governo ostile: è assai più utile cercare di capire gli *effetti concreti* dei decreti Salvini, in un panorama caratterizzato da spinte involutive già operanti da tempo nei territori.

La ricerca che trovate in queste pagine è da questo punto di vista preziosa, perché ricostruisce un quadro aggiornato e puntuale sulla situazione milanese. Si troveranno, nel report, informazioni di dettaglio non solo sull'accoglienza dei richiedenti asilo, ma anche sugli sgomberi delle situazioni abitative informali, e sull'accesso alla residenza (che è premessa indispensabile per il godimento di alcuni diritti fondamentali). Il quadro che emerge è tanto chiaro quanto desolante: siamo di fronte a un attacco senza precedenti al diritto di asilo, al diritto all'accoglienza, e più in generale al *welfare* abitativo. E i migranti non sono gli unici a farne le spese: quel che appare evidente, alla lettura di queste pagine, è che in molte realtà metropolitane nel nostro paese la retorica del «decoro urbano» ha trasformato in veri e propri nemici non solo i cittadini e le cittadine straniere, ma tutti i segmenti più fragili e vulnerabili della società.

La «guerra alla povertà» è insomma diventata una «guerra contro i poveri». E la guerra all'asilo sembra essere un tassello di una più complessiva «guerra ai diritti».





## ***Introduzione***

Nel 2001 l'associazione Naga apre il Centro Naga-Har dedicato a richiedenti asilo, rifugiati e vittime di tortura. Obiettivo: dare supporto nella procedura di riconoscimento dello status di rifugiato e in parallelo proporre un processo non medicalizzato di cura delle ferite invisibili lasciate da tortura e persecuzione, attraverso attività formative e socializzanti.

Nel corso degli anni, in particolare dopo la cosiddetta "Emergenza Nord Africa", l'afflusso degli ospiti al Centro Naga Har aumenta considerevolmente e cambia la tipologia delle richieste rivolte agli operatori del Naga. Si rivolge ad Har un numero crescente di persone arrivate in Italia da poco tempo: confuse e spaesate, sono richiedenti asilo accolti in strutture (Centri di Accoglienza) di cui spesso gli operatori ignorano l'esistenza.

Il bisogno di informazioni e assistenza da parte di persone inserite nel sistema dell'accoglienza spinge il Naga a svolgere un'indagine sulle condizioni di vita nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS). Nasce l'Osservatorio Naga, che dopo un anno di attività pubblica, nel maggio 2016, il Report *(Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia*,<sup>1</sup> in cui indaga la situazione attraverso delle interviste agli ospiti di Har e una richiesta di informazioni alla Prefettura di Milano relativamente alle strutture di accoglienza, ai nomi degli enti gestori e al numero delle persone accolte.

Il lavoro dell'Osservatorio prosegue nel 2017 con visite presso le strutture di accoglienza e interviste a richiedenti asilo e operatori, che confluiscono nel Report *(Stra)ordinaria accoglienza*,<sup>2</sup> in cui vengono affrontati principalmente due temi: da un lato il progetto migratorio e le aspettative dei richiedenti asilo accolti nei CAS,

---

1. Disponibile a questo link: <https://naga.it/2016/05/04/benvenuti/>

2. Disponibile a questo link: <https://naga.it/2017/10/22/straordinaria-accoglienza/>

dall'altro l'analisi del sistema di accoglienza straordinaria dalla prospettiva interna degli operatori.

L'irrigidimento delle politiche migratorie e la gestione emergenziale dell'accoglienza dei richiedenti asilo, già analizzati nelle conclusioni del Report *(Stra)ordinaria accoglienza*, peggiorano inesorabilmente nel 2018, anno in cui si arriva nel mese di ottobre all'approvazione del cosiddetto decreto Salvini, dal nome del Ministro dell'Interno del nuovo governo. Il decreto costituisce solo l'ultimo atto del deterioramento di un sistema che ha origini lontane e in cui vige l'uso sempre maggiore della prassi del trattenimento, ovvero un uso deliberato della limitazione della libertà, in cui l'accoglienza diventa sempre più sinonimo di detenzione amministrativa.

Con i cosiddetti Decreti Salvini - a quello di ottobre 2018 si aggiunge il bis di giugno 2019 - terminano i servizi di integrazione (ad esempio non è più previsto il corso di italiano), si istituisce un sistema fortemente "precarizzante" (un esempio? Le lenzuola diventano di carta!), viene penalizzata l'accoglienza diffusa a vantaggio dei grandi centri a scopi propagandistici ed elettorali, si vanno a ingrossare le fila degli "invisibili". Restano solo vitto, alloggio, e una scarsa consulenza legale. Non si parla più di accoglienza, di integrazione, di formazione, ma solo di come meglio selezionare quei pochi che meritano di entrare. E gli altri? Gli espulsi? Quelli ai quali non sarà più possibile concedere o rinnovare un permesso per motivi umanitari? Dove vanno a vivere le "persone fuori accoglienza"?

Andranno a ingrossare le fila, già numerose, dei "non accolti". Il passo dall'accoglienza alla non accoglienza è stato molto breve. Da questo percorso nasce il nuovo lavoro dell'Osservatorio sulla *non* accoglienza, teso a:

- comprendere come le strutture di accoglienza abbiano reagito alla contrazione dei finanziamenti e alle direttive dei nuovi Decreti,
- tenere traccia delle centinaia di richiedenti asilo finiti nel nulla: persone che si sono viste revocare l'accoglienza per svariati motivi, o che non sono mai riuscite a entrare nel sistema di accoglienza, o che, pur avendo ricevuto una qualche forma di protezione, hanno dovuto lasciare i centri in cui vivevano alla ricerca di una casa e di un lavoro.

Tra questi ci sono anche stranieri appena arrivati in Italia che non chiedono protezione, oppure arrivati in Italia negli anni '90 ma che hanno perso lavoro e permesso di soggiorno, e anche italiani, persone indigenti che non riescono a sostenere i costi di vita di Milano e si trovano a non avere altra scelta che la strada.

L'aumento dei senza fissa dimora (2.608, secondo l'ultimo censimento effettuato a Milano nel 2018)<sup>3</sup> ha portato a un moltiplicarsi di insediamenti informali e di occupazioni di vecchi edifici e capannoni abbandonati, ai quali il Comune ha risposto sempre più frequentemente con una politica fatta di sgomberi, anche in violazione di quanto la normativa prevedrebbe (ad esempio, il preavviso e l'offerta di soluzioni alternative) e con il pretesto che si tratta di persone irregolari, cosa peraltro non sempre vera.

---

3. *RacCONTAMI 2018 - 3° Censimento dei Senza Dimora di Milano*, disponibile a questo link: [http://www.frdp.org/page/novita-progetti/categoria/progetti/scheda/raccontami-2018-milano/doc\\_pk/11314](http://www.frdp.org/page/novita-progetti/categoria/progetti/scheda/raccontami-2018-milano/doc_pk/11314). Si veda Capitolo 3.

Le politiche di polverizzazione degli insediamenti hanno dato, ad oggi, risultati disastrosi, rendendo soltanto più fragili le persone e peggiorando le loro condizioni di vita. Proprio sull'urgente tema dell'abitare l'Osservatorio ha organizzato un primo convegno il 9 marzo 2019 allo spazio Oberdan di Milano, invitando una serie di associazioni e movimenti coinvolti sull'argomento, con l'obiettivo di creare una rete e un laboratorio di idee per elaborare una strategia comune di azione e rivendicazione collettiva.

Questo il breve ma intenso percorso che ha portato l'Osservatorio del Naga alla consapevolezza che è molto importante "allargare il campo" attraverso il dialogo e il confronto con altre realtà che non si occupano solo di richiedenti asilo e rifugiati, ma di chiunque si trovi ad affrontare le questioni legate al tema dell'abitare e del diritto alla casa, un tema trasversale a cittadini stranieri e non.

Ci auguriamo che questo lavoro sia solo un punto di partenza. Buona lettura!

Nella scrittura del report, per agevolare la lettura, abbiamo declinato sostantivi e aggettivi solo al maschile; tuttavia le nostre osservazioni e i nostri servizi sono rivolti a chiunque, senza distinzione di genere.



# 1

## *L'accoglienza dopo il decreto Salvini*

La legge 1 dicembre 2018, n. 132 – Conversione in legge, con modificazioni del decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, di seguito per brevità, decreto Salvini, ha ridotto drasticamente le possibilità di accesso al sistema di accoglienza. Le misure introdotte non sono state ancora abrogate dall'attuale governo Conte bis. Il presupposto per accedere alle misure di accoglienza è che al momento della presentazione della domanda di protezione il richiedente asilo dichiari di essere privo di adeguati mezzi di sussistenza.

### **1.1 Chi sono i destinatari**

I destinatari dell'accoglienza, secondo la nuova legge, sono i richiedenti asilo e coloro ai quali è stata riconosciuta una forma di protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria). Destinatari dell'accoglienza sono anche:

- i minori stranieri non accompagnati fino al raggiungimento della maggiore età;
- i titolari di permesso di soggiorno per cure mediche, per calamità naturali, per atti di particolare valore civile e per casi speciali (protezione sociale, vittime di violenza domestica, sfruttamento lavorativo), qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati.

I richiedenti asilo possono essere accolti soltanto nei Centri governativi di Prima Accoglienza (**CPA**) o nelle strutture temporanee o Centri di Accoglienza Straordinaria (**CAS**)<sup>1</sup>.

---

1. Ci siamo occupati in maniera dettagliata del sistema CAS e SPRAR nei precedenti Report, *(Ben)venuti!* (2016) e *Straordinaria accoglienza (2017)*, disponibili a questo link: <https://naga.it/attivita/osservatorio-sullaccoglienza/>. Per completezza è importante ricordare che "lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare

I titolari di protezione internazionale, i minori stranieri non accompagnati e i titolari dei permessi di soggiorno richiamati sopra, sono destinati al *Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI)*<sup>2</sup>, che sostituisce, ridimensionandolo, il precedente *Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)* basato sull'accoglienza diffusa. Molti richiedenti, precedentemente accolti negli SPRAR, con la nuova legge avrebbero dovuto lasciare le loro sistemazioni; tuttavia è stato loro permesso, solo in una fase di transizione, di rimanere fino alla definizione della loro domanda, o fino alla scadenza del progetto di accoglienza in corso e già finanziato.

Il terremoto maggiore, con riferimento all'accoglienza, si è avuto con l'abolizione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, che ha completamente cancellato l'accoglienza per i titolari di protezione umanitaria e protezione speciale anche se vulnerabili. Anche in questo caso, tuttavia, è stata autorizzata una fase di transizione per coloro che erano già stati accolti in progetti SPRAR.

DESTINATARI	SISTEMA PRECEDENTE	SISTEMA ATTUALE
Richiedenti asilo	CPSA – CARA – CDA/ CAS/ SPRAR	CPA/CAS
Titolari protezione internazionale	CPA / SPRAR	SIPROIMI
Titolari protezione umanitaria	CPA / SPRAR	Fuori accoglienza
Titolari casi speciali (*) + cure mediche (art. 19, comma 2, lettera d-bis TUI), calamità naturali (art. 20 bis TUI), atti di particolare valore civile (art. 42 bis TUI)	-	SIPROIMI
Titolari protezione speciale	-	Fuori accoglienza
MSNA e neomaggiorenni	CPA (FAMI, CAS per minori o accoglienza Comuni) / SPRAR	SIPROIMI

(\*) Si applica solo ai permessi di soggiorno per casi speciali per: protezione sociale, ex art. 18 TUI; vittime di violenza domestica, ex art. 18 bis TUI; vittime di sfruttamento lavorativo, ex art. 22, comma 12 quater TUI. Non si applica al permesso di soggiorno per casi speciali "ex – umanitario", che viene rilasciato nei casi in cui, alla data di entrata in vigore del decreto Salvini, la Commissione Territoriale aveva già deciso di non accogliere la domanda di protezione internazionale ma ha ritenuto sussistenti gravi motivi di carattere umanitario.

## 1.2 Cosa è cambiato nel nuovo schema di capitolato d'appalto<sup>3</sup>

Poco dopo il decreto Salvini, il decreto ministeriale 20 novembre 2018 definisce un nuovo *"schema di capitolato per la fornitura di beni e servizi per la gestione e il*

è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi", i cosiddetti *hotspot* (art. 10-ter, decreto legislativo 286/1998).

2. Articolo 1-sexies del decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39), così come modificato dal decreto Salvini.

3. Sugeriamo la lettura di Nicoletta Vettori, "Servizio pubblico di accoglienza e diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Profili di illegittimità della recente riforma del sistema di accoglienza", *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* n. 3/2019, disponibile a questo link: <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/saggi/480-servizio-pubblico-di-accoglienza-e-diritti-fondamentali-dei-richiedenti-asilo-profili-di-illegittimita-della-riforma-introdotta-dal-d-l-n-113-2018/file>

*funzionamento dei centri di prima accoglienza*”. La **quota pro die pro capite** viene ridotta, passando dai tanto famigerati 35 euro a un massimo di 19-26 euro. Si penalizzano così i progetti di piccole dimensioni, a favore dei grandi centri e di enti gestori che riescono più facilmente a conseguire economie di scala.

In particolare a Milano i bandi della Prefettura pubblicati a febbraio 2019 stabiliscono un importo di 18 euro per i centri con capacità ricettiva fino a 50 posti e di 21,50 euro per quelli da 51 a 300 posti.

Gli enti aggiudicatari risultano essere a fine ottobre 2019 i seguenti<sup>4</sup>:

<p><b>STRUTTURE INDIVIDUALI FINO A 50 POSTI - Periodo dal 1° maggio 2019 al 30 aprile 2021</b></p> <p>1. Soc. coop. Soc. ELLEPIKAPPA onlus                  2. ASSOCIAZIONE CIELO E TERRA onlus                  3. COMMISSIONE SINODALE DELLA DIACONIA</p>
<p><b>STRUTTURE COLLETTIVE FINO A 50 POSTI - Periodo dal 1° maggio 2019 al 30 aprile 2021</b></p> <p>1. REMAR ITALIA ONLUS</p>
<p><b>STRUTTURE COLLETTIVE 51-300 POSTI - Periodo dal 1° maggio 2019 al 30 aprile 2021</b></p> <p>1. Costituendo RTI GEP SA s.a. (mandataria) con ASSOCIAZIONE CULTURALE ACUARINTO (mandante)                  2. Costituendo RTI FOND. FRATELLI DI SAN FRANCESCO DI ASSISI onlus (mandataria) con ANGELSERVICE soc. coop. Arl onlus e ARCADIA soc. coop. soc. onlus (mandanti)                  3. FARSI PROSSIMO onlus soc. coop. soc.                  4. FONDAZIONE PROGETTO ARCA onlus                  5. ASSOCIAZIONE CULTURALE COMETA                  6. ASSOCIAZIONE CROCE ROSSA ITALIANA COMITATO NAZIONALE</p>
<p><b>CAS DI VIA AQUILA - Periodo dal 1° maggio 2019 al 30 aprile 2020</b></p> <p>1. GEP SA S.A. SOCIÉTÉ ANONYME</p>
<p><b>SINGOLE UNITÀ ABITATIVE SINO A 50 POSTI - Periodo dall'1 agosto 2019 al 31 dicembre 2019 (Procedura negoziata)</b></p> <p>1. ASSOCIAZIONE TELEFONO DONNA                  2. GM RESIDENCE GIANNINO (mandataria) in RTI con ASSOCIAZIONE INTEGRA AZIONE (mandante)</p>

### 1.3 I tagli ai servizi

Il taglio dei fondi impatta soprattutto sui servizi all'integrazione: tutte le attività, dall'apprendimento della lingua italiana alla formazione professionale, alle attività sportive, vengono tagliate a dimostrazione di quanto poco esse contino nella visione del legislatore. Anche attività essenziali come le cure mediche, infermieristiche e psicologiche vengono drasticamente ridotte. Anche il supporto e l'orientamento legale si trasformano in "servizio di informazione normativa".

In aggiunta alla riduzione dei servizi, si riducono le figure professionali richieste e l'orario del personale.

- Rimane la figura del direttore, che "sovrintende al regolare svolgimento dei servizi" con un impegno che va da 18 ore settimanali fino a 36 per i centri da 300 posti in su.
- Sono previsti gli operatori in un numero che varia proporzionalmente al numero

4. Le gare e gli esiti sono disponibili a questo link: [http://www.Prefettura.it/milano/contenuti/Raccolta\\_bandi\\_di\\_gara\\_e\\_contratti-7043210.htm](http://www.Prefettura.it/milano/contenuti/Raccolta_bandi_di_gara_e_contratti-7043210.htm)

- degli accolti, ma non è più garantita la copertura notturna (nessun operatore, nei centri piccoli, un operatore ogni 150 ospiti nei centri più grandi).
- Il mediatore culturale rimane, ma per un monte ore che va da 10 ore a settimana per i centri fino a 50 posti (in media 48 minuti pro capite al mese, contro le 2 ore e 52,8 minuti precedenti) a 36 ore per i centri che accolgono da 151 a 300 persone (19,2 minuti pro capite al mese nel caso il centro sia al completo).
  - Anche l'impegno richiesto agli assistenti sociali diminuisce: 6 ore a settimana per 50 ospiti (ognuno potrà incontrare l'assistente sociale per 28,8 minuti al mese, contro 1 ora e 26,4 minuti di prima), 8 ore a settimana fino a 150 ospiti (in media colloqui di 12,8 minuti al mese), 20 ore a settimana fino a 300 ospiti (la media mensile sale a ben 16 minuti...).

## 1.4 Impatto sugli accolti

### La privazione dell'alloggio e la negazione della residenza.

L'impatto più pesante del decreto Salvini per chi ha presentato domanda di protezione riguarda il taglio dell'alloggio. Nessun supporto è previsto per coloro che sono costretti a lasciare i centri, ad esempio le persone che avevano un permesso umanitario e che da un giorno all'altro si ritrovano senza più diritto all'accoglienza e quindi per strada.

Questo meccanismo è fortemente patogeno: ritrovarsi per strada comporta i rischi e il degrado psico-fisico che ben si conoscono dagli studi sui senza fissa dimora, riscontrati anche tra i migranti nelle stesse condizioni<sup>5</sup>.

In generale, le persone che chiedono asilo arrivano in buona salute, fatte salve le conseguenze delle torture e delle privazioni subite durante i vari episodi di prigionia e lavoro forzato a cui sono stati sottoposti lungo il viaggio per arrivare in Italia. Ciò è conosciuto come il cosiddetto "healthy migrant effect": partono le persone più sane, con più probabilità di farcela. Una volta arrivate si scontrano con quello che la ex-primo ministro britannica Theresa May chiamò nel 2012 "hostile environment", cioè condizioni che scoraggiano l'integrazione di una data popolazione in un determinato ambiente. Da qui le condizioni di alloggio spesso proibitive, i lavori precari, saltuari e senza forme di protezione, la salute che via via si deteriora. Senza contare l'impatto psicologico dato dall'isolamento e dalla mancanza dei legami familiari, le conseguenze fisiche ancora attuali e lo stress delle torture subite<sup>6</sup> e l'incertezza per le lungaggini nell'ottenere un permesso di soggiorno pur non definitivo.

Allo stato attuale, se un migrante è senza alloggio è un "senza fissa dimora" e dunque non può avere una residenza. Senza certificato di residenza non può trovare un lavoro regolare. Senza un lavoro regolare non può pensare di poter affittare regolarmente una casa, o nemmeno una stanza. È in una situazione senza vie d'uscita.

---

5. *Cittadini senza diritti. Rapporto Naga 2018. Immigrazione e (in)sicurezza: la casa, il lavoro e la salute*, Dicembre 2018, p. 58. Disponibile a questo link: <https://naga.it/2018/12/13/cittadini-senza-diritti-rapporto-naga-2018-immigrazione-e-insicurezza-la-casa-il-lavoro-e-la-salute/>

6. "A circa un terzo dei pazienti visitati nell'ambulatorio del Naga sono stati diagnosticati disturbi mentali e comportamentali, in particolare disturbi d'ansia e post-traumatico da stress", Ivi, p. 66



### **La privazione del supporto psicologico, medico, sociale e legale.**

Il legislatore ha eliminato tutto il supporto psicologico precedentemente offerto agli ospiti dei centri di accoglienza. Parliamo di persone che nella gran maggioranza dei casi hanno affrontato un viaggio la cui conclusione poteva essere la morte, o lo è stata per i loro cari. Persone che sono state spinte a partire per sfuggire a pericoli o minacce gravissime e al pericolo di morte nella loro terra di origine. Persone che hanno subito torture e sono state sottoposte a lavori forzati, imprigionate senza motivo e vendute più volte a diversi trafficanti.

Gli psicologi sono ancora impiegati, rispettivamente per 12 e 16 ore settimanali, unicamente negli *hotspot* e nei Centri per il rimpatrio (CPR) che sono delle vere “prigioni amministrative” in cui una persona può essere trattenuta fino a 180 giorni per l’accertamento di identità, con la possibilità di essere messa su un aereo e riportata nel paese da cui si presume provenga.

Anche l’assistenza medica, seppure non del tutto eliminata, viene drasticamente ridotta, essendo la presenza di un medico limitata a 4 ore giornaliere di *reperibilità*, con l’obbligo di garantire a ogni ospite 4 ore di assistenza all’anno nei centri fino a 50 ospiti, e 12 e 24 ore settimanali nei centri fino a 150 e 300 posti rispettivamente (4,8 minuti settimanali a testa!).

Se volessimo leggerla in positivo, dovremmo supporre che questo taglio trovi giustificazione nel garantire il diritto all’accesso al sistema sanitario nazionale come ad ogni altro cittadino, poiché agli accolti viene data la tessera sanitaria. Sappiamo però per esperienza diretta che spesso questo diritto non è garantito poiché molti sono gli ostacoli che i richiedenti trovano quando chiedono la tessera sanitaria.

Gli infermieri invece sono totalmente aboliti sia nelle strutture fino a 50 che in quelle fino a 150 posti; vengono comunque lasciati per 6 ore al giorno in quelle da 300 posti. Quanto agli assistenti sociali e ai mediatori culturali, si è già detto sopra.

Abbiamo anche già accennato alla riduzione e ridefinizione del supporto legale come “informazione normativa”, lasciando solo il richiedente asilo a districarsi nel gergo delle questure e degli avvocati. Chi viene in aiuto sono le ONG e le associazioni che si occupano di immigrati, come ASGI, Avvocati di Strada, Avvocati per Niente e la nostra associazione. A titolo di esempio il Naga ha registrato nel 2019 un raddoppio dei ricorsi presentati contro il diniego alla domanda di protezione internazionale, rispetto all’anno precedente.

### **Corsi di lingua e cultura italiana.**

Prima del decreto Salvini questi corsi costituivano un elemento qualificante e distintivo per i gestori dei centri. L’apprendimento della lingua ha infatti un valore enorme per i migranti soprattutto se di recente arrivo, nonostante gli sforzi che comporta in una fase della vita molto complessa.

*“L’obiettivo numero uno è la certificazione linguistica, poi il diploma di terza media. L’alfabetizzazione è cruciale, amano studiare. [...] Lo studio intensivo le [le ragazze accolte] distrae dal pensiero fisso sull’esito del futuro colloquio con la Commissione”.*<sup>7</sup>

---

7. Intervista a un’operatrice del CAS di Novara per sole donne, *Avvenire*, 20 novembre 2018.

Molti migranti parlano abitualmente più lingue della loro regione di origine e spesso anche alcune lingue veicolari, come arabo, inglese o francese. Districarsi con la lingua del paese in cui si è arrivati non è importante solo per comprendere documenti da presentare (in primo luogo la presentazione della domanda di asilo) o lettere e comunicazioni di cui si è destinatari. Conoscere la lingua è anche importante ovviamente per cercare e mantenere un lavoro e anche per stabilire relazioni sociali.

### **Corsi professionalizzanti, sportivi e per il tempo libero.**

Anche questi sono aboliti nei centri, rendendo ancora più difficile e deprimente il passare dei mesi in attesa dell'audizione con la Commissione Territoriale e della risposta alla richiesta di protezione internazionale. Di nuovo, gli enti che organizzano attività educative con l'obiettivo di formare i/le giovani migranti in vista di un lavoro e dell'autonomia personale sono associazioni, fondazioni, parrocchie, società sportive, centri sociali, o anche imprese commerciali le più varie. Quasi tutti questi attori dichiarano di temere che, oltre alle difficoltà burocratiche (nel caso dei calciatori ad esempio, l'assenza del certificato di residenza impedisce agli atleti di partecipare al campionato federale), i tagli imposti dal decreto Salvini possano mettere a rischio i risultati che andavano ottenendo e che sono stati possibili prevalentemente attraverso il sistema dell'accoglienza diffusa e degli SPRAR.

## **1.5 Impatto sugli operatori**

Oltre alle conseguenze per gli accolti questo nuovo schema di capitolato ha effetti disastrosi sul personale e sulla quantità e qualità dei posti di lavoro: si calcola un taglio di 18.000 posti di lavoro qualificati su una stima di 36.000.

### **I posti di lavoro.**

La chiusura di molti CAS più piccoli perché non sostenibili economicamente dopo la riduzione del contributo pubblico, la riduzione dell'accoglienza a mero vitto e alloggio, ma soprattutto la ristrutturazione del sistema degli SPRAR (ora SIPROIMI) ha comportato l'uscita dal mondo del lavoro di schiere di persone, per lo più giovani, che vi operavano come assistenti sociali, mediatori culturali, psicologi, educatori. Anche per quel minimo di operatori che restano nelle strutture, la dequalificazione del loro lavoro disincentiva ogni tentativo di innovazione.

### **Senso di umiliazione e spreco di risorse e di intelligenze, i "disossatori di polli".**

*"Il nuovo bando da un lato taglia tutti i servizi alla persona, e dall'altro mantiene le solite richieste assurde: si possono usare solo piatti di plastica di un dato diametro, tovaglioli monovelo rigorosamente 30cm x 30cm, il pollo va disossato perché il peso netto corrisponda al peso previsto dal bando... questo vogliono, non degli operatori di comunità, non degli educatori che lavorino per l'integrazione. Dei controllori e dei disossatori di polli." (Martino, Firenze)<sup>8</sup>.*

---

8. Oxfam, In-Migrazione, *Invece si può! Storie di accoglienza diffusa*, 2018, p.18

## **Aumento dell'emigrazione.**

Più che per l'arrivo di immigrati, va aumentando il numero di persone che si dicono preoccupate per l'emigrazione di connazionali (per lo più giovani): secondo un sondaggio del *Corriere della Sera*, questi sono il 32% contro il 24% degli altri (26 aprile 2019). Pochi sono gli emigrati italiani che ritornano: secondo fonti ISTAT ("*Stime per l'anno 2018, Indicatori demografici*")<sup>9</sup> nel 2018 ci sono stati solo 47.000 ritorni a fronte di 120.000 espatriati, o forse molti di più, poiché i registri delle frontiere straniere rivelano che i numeri degli ingressi da loro registrati sono maggiori delle uscite registrate da noi.

## **1.6 Impatto sul territorio**

### **Sterilizzazione del territorio: il caso Riace.**

Con la chiusura dei centri, anche tutto l'indotto sul territorio (servizi di catering, di pulizie, servizi di aiuto legale e di mediazione, scuole e biblioteche, psicologi e animatori) viene fermato, con un costo vivo stimato di potenzialmente oltre 200 milioni di euro in ammortizzatori sociali da corrispondere agli operatori.<sup>10</sup> C'è poi la perdita di tutti gli affitti degli appartamenti dove i migranti, secondo la logica dell'accoglienza diffusa, venivano accolti in piccoli gruppi nei comuni italiani, che torneranno ad essere disabitati e perderanno così scuole, asili, uffici postali, ambulatori, botteghe perché non c'è più gente che usufruirebbe di questi servizi.

La vicenda di Riace, del suo sindaco e del suo SPRAR è nota. Quello che era un paesino destinato alla scomparsa per l'emigrazione degli abitanti e l'invecchiamento inesorabile della popolazione, era tornato alla vita grazie alla vitalità del suo SPRAR, dei suoi operatori, dei migranti che ci erano passati e di quelli che ci si erano fermati. La chiusura di quel centro, con il processo e l'inaudito, in tempi di democrazia, provvedimento di confino del sindaco e lo spostamento obbligatorio dei migranti, ha interrotto un'esperienza che era stata presa come modello anche all'estero.

La speranza di poter ricominciare quell'esperienza resiste, perché, nonostante le difficoltà e una politica avversa, esso ha giovato alla comunità locale e a quella immigrata, e il suo esempio continua a essere fonte di ispirazione per altre esperienze analoghe.

## **1.7 Dati relativi ai CAS della Prefettura di Milano**

Per completezza riportiamo i dati che la Prefettura di Milano ci ha fornito, a seguito di istanza di accesso civico generalizzato, relativi all'elenco delle strutture CAS in convenzione con la Prefettura di Milano e agli accolti al 31 luglio 2019.<sup>11</sup> Gli enti ge-

---

9 .Disponibile a questo link: <https://www.istat.it/it/archivio/226919>

10. Oxfam, In-Migrazione, *Invece si può! Storie di accoglienza diffusa*, 2018, a partire da dati CGIL Funzione Pubblica.

11. Istanza inviata in data 30/7/19 e con la quale il Naga chiedeva: 1) Elenco delle strutture CAS in convenzione con la Prefettura di Milano alla data odierna; 2) Numero dei richiedenti asilo accolti nelle suddette strutture; 3)

stori differiscono in parte da quelli riportati al paragrafo 1.2 poiché le aggiudicazioni lì riportate sono successive al 31 luglio 2019 e la Prefettura di Milano ci ha comunicato che l'elenco delle strutture e delle presenze di ogni ente gestore aggiudicatario sarà trasmesso nel mese di dicembre 2019.

ENTE GESTORE	COMUNE	TIPOLOGIA STRUTTURA	PRESENZE AL 31/07/2019
Associazione Cielo e Terra Onlus	Legnano, Cerro Maggiore, San Vittore Olona	9 Appartamenti	47
Associazione Croce Rossa Italiana	Bresso	Struttura di accoglienza	349
Associazione Telefono Donna Onlus	Abbiategrasso	4 Appartamenti	22
City Angels Lombardia Onlus	Milano	Struttura di accoglienza	60
Commissione Sinodale per la Diaconia Valdese	Melegnano, Cesano Boscone, Milano, Corsico	8 Appartamenti	47
Cooperativa Angelservice a r.l. Onlus	Milano	Struttura di accoglienza	43
Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione Coop. Soc. Onlus	Novate Milanese, Sesto San Giovanni	2 Appartamenti	3
Croce Rossa Italiana Comitato di Milano	Milano	C.A.R.A. + Struttura di accoglienza	598
Croce Rossa Italiana Comitato Locale di Cinisello Balsamo	Cinisello Balsamo	Struttura di accoglienza	19
Farsi Prossimo Onlus Società Cooperativa Sociale	Trezzano sul Naviglio, Pioltello, Milano, Sesto San Giovanni, Cernusco sul Naviglio, Paderno Dugnano	8 Appartamenti + struttura di accoglienza	111
Fondazione Fratelli di San Francesco d'Assisi Onlus	San Zenone al Lambro, Milano	Struttura di accoglienza + ex Hotel	171
Fondazione L'Albero della Vita ONLUS	Milano	Struttura di accoglienza + Appartamento	34
Fondazione Progetto Arca Onlus	Milano	4 Strutture di accoglienza + Appartamento	612
I Girasoli Società Cooperativa Sociale	Bubbiano, Pozzuolo Martesana, Corsico, Paderno Dugnano	4 Appartamenti	24
Remar Italia Onlus	Milano	Struttura di accoglienza	46
RTI - Liberitutti Società Cooperativa Sociale - Immobiliare S. Maurizio	Paullo	2 Appartamenti	15
RTI Bar ristorante pizzeria l'Aragosta - AURUM Assistance Coop. Sociale	Pessano Con Bornago, Gorgonzola, Paderno Dugnano,	2 Appartamenti + 2 Hotel	50
RTI Fuoriluoghi SCS Onlus - La Cordata scs	Milano, Melegnano	6 Appartamenti	24

Numero delle revocche di accoglienza emesse dalla Prefettura di Milano dall'1/1/18 al 31/7/19 con indicazione delle motivazioni delle revocche e delle date di emissione.

ENTE GESTORE	COMUNE	TIPOLOGIA STRUTTURA	PRESENZE AL 31/07/2019
RTI GEPSA s.a. - Associazione Culturale Acuarinto	San Colombano Al Lambro	Struttura di accoglienza	91
RTI Oltre il Mare - Associazione Culturale La Cometa	Milano	Struttura di accoglienza	132
RTI Residence Giannino GM Rho Fiera e Associazione Integra Azione	Rho	Struttura di accoglienza	48
Società Cooperativa Sociale Ellepikappa Onlus	Cassano d'Adda, Pozzo d'Adda, Cassano d'Adda, Trezzano Rosa, Trezzo sull'Adda, Vaprio d'Adda	6 Appartamenti	40
Totale accolti			2586

A seguito di un'altra istanza di accesso civico generalizzato, presentata in data 30 settembre 2019,<sup>12</sup> la Prefettura di Milano ci ha comunicato che, rispetto allo status giuridico delle persone accolte nei CAS, quella che segue era la situazione relativa ad una rilevazione del 31/05/2019:

PRESENZE ALLA DATA DI RILEVAZIONE (31/05/19)	3121
Richiedenti asilo in attesa della definizione della domanda	703
Richiedenti asilo ricorrenti avverso la decisione di rigetto della domanda	729
Titolari protezione internazionale	106
Titolari permesso umanitario ricorrenti	8
Titolari permesso umanitario non ricorrenti	65
Titolari permesso umanitario in attesa di permesso di soggiorno elettronico	85
Altri (rigetti, minori accompagnati)	1425

Per un confronto con il numero delle persone accolte nei CAS in tutta Italia, riportiamo i dati pubblicati nel *Dossier Viminale - 1 Agosto 2018 - 31 Luglio 2019 - Un anno di attività del Ministero dell'Interno*,<sup>13</sup> secondo il quale gli "Immigrati in accoglienza" al 31 luglio 2019 erano 105.142 di cui: 110 negli *Hotspot*, 78.865 nei CAS e 26.167 nel SIPROIMI. Il 14% di queste persone si trovava in Lombardia.

Sempre in risposta alla suddetta istanza, la Prefettura di Milano ci ha comunicato

12. Istanza inviata in data 30/9/19 e con la quale il Naga chiedeva: 1) l'elenco delle strutture di ogni ente gestore con le presenze al 30/9/19, a seguito delle aggiudicazioni di settembre 2019; 2) Indicazione del numero e dello status giuridico delle persone accolte dai CAS di competenza della Prefettura di Milano nell'anno 2018 e nell'anno 2019 (fino al 30/9/19) e di quanti ne sono usciti nello stesso periodo (con indicazione della motivazione: trasferimento ad altro progetto/SPRAR- SIPROIMI; inserimento in comunità per minori; relocation; uscita dal progetto; fine trattamento sanitario; abbandono; revoca; arresto; espulsione/rimpatrio; altro); 3) motivazione delle revocche di cui all'istanza di accesso precedente; 4) Regolamenti vigenti nei CAS in convenzione con la Prefettura di Milano.

13. Ferragosto 2019: Dossier Viminale - I dati sull'attività del ministero dal 1° agosto 2018 al 31 luglio 2019, disponibile a questo link: <http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/ferragosto-2019-dossier-viminale>, slide 33.

che le persone uscite dai CAS dall'1/1/18 al 31/08/19 sono state 972, con le seguenti motivazioni:

MOTIVO DELL'USCITA	NUMERO
decreto di espulsione	30
fine accoglienza per trattamento sanitario	13
inserimento comunità minori	42
relocation	26
rimpatrio volontario	18
trasferimento SPRAR/SIPROIMI	843
totale complessivo	972

Da questi dati non emerge quale sia il numero delle persone che sono uscite dai CAS avendo perso il diritto all'accoglienza in quanto titolari di un permesso per motivi umanitari. Ciò potrebbe essere spiegato con il fatto che chi aveva già acquisito il diritto all'accoglienza prima del decreto Salvini, non ha poi perso tale diritto, oppure anche dal fatto che alla data della rilevazione (31/08/19) i nuovi titolari di protezione speciale, che non hanno diritto all'accoglienza, ancora non esistevano. Chi riceve un diniego, lo ricordiamo, e fa ricorso, conserva il diritto all'accoglienza.

# 2

## ***La parola agli enti gestori***

### **2.1 I questionari inviati agli enti gestori**

Da giugno a settembre 2019 abbiamo inviato un questionario a domande aperte a 34 enti gestori dei CAS (enti, associazioni, cooperative) che operano a Milano e provincia in convenzione con la Prefettura di Milano. Gli enti gestori che hanno risposto sono stati 20. Le risposte fornite sono spesso parziali e incomplete e non permettono un'analisi approfondita. Sono emersi comunque comportamenti e scelte che possono essere utili per inquadrare i cambiamenti e le strategie di adattamento che gli enti gestori hanno messo in atto a seguito delle importanti modifiche in materia di accoglienza di richiedenti asilo determinate dall'entrata in vigore del decreto Salvini.

### **2.2 Cosa è emerso dai questionari**

Di seguito illustreremo alcune delle risposte, trascrivendo sinteticamente le dichiarazioni degli enti gestori e citandone direttamente alcune.

***Cosa ha deciso di fare la tua cooperativa/associazione in seguito ai nuovi bandi? Ha partecipato al bando? Per quale motivo non ha partecipato ai nuovi bandi?***

Non hanno partecipato al nuovo bando 10 enti gestori. Cinque hanno invece partecipato in forma parziale rispetto al passato (cioè per un numero inferiore di strutture) e solo altri cinque hanno partecipato interamente. Una parte consistente degli enti gestori che ha deciso di non partecipare al nuovo bando ha dichiarato che la scelta è stata determinata sia da fattori di **sostenibilità economica** sia da fattori di **etica professionale**.

Così ha dichiarato un ente gestore: *“Non abbiamo partecipato perché non ci riconoscevamo nell’approccio securitario previsto dal nuovo bando”,* e ancora: *“Come cooperativa non abbiamo partecipato ai bandi perché le richieste tecniche e la parte economica non erano sufficienti a garantire un’accoglienza dignitosa”.*

Alcuni enti che invece hanno deciso di partecipare anche in forma ridotta al nuovo bando con le nuove regole hanno sostanzialmente riadattato il modello di accoglienza **riducendo i servizi di integrazione e accompagnamento**. Ecco la dichiarazione di un ente gestore che ha partecipato al nuovo bando: *“Con le nuove normative che regolano l’accesso alle strutture dal 1° gennaio 2019 abbiamo dovuto ridurre il nostro intervento, con una netta diminuzione delle ore di mediatori e psicologi. Inoltre, si è dovuto provvedere alla riduzione delle ore d’intervento del personale socio-educativo”.*

### ***Avete fatto ricorso per contestare le tariffe previste dal nuovo capitolato?***

A seguito della pubblicazione dei nuovi bandi da parte delle Prefetture lombarde, durante la primavera del 2019 alcuni enti gestori hanno deciso di presentare ricorso al TAR per contestare le tariffe previste dal capitolato. Le tariffe dei nuovi schemi di capitolato riguardanti la fornitura di beni e servizi per la gestione e il finanziamento delle strutture di accoglienza sono ritenute incongrue e inadeguate rispetto ai costi minimi che l’operatore candidato dovrebbe sostenere: *“L’accoglienza di tipo diffuso, che in precedenza dava autonomia nella conservazione dell’immobile e nella preparazione del vitto, prevedeva una retta di 18 euro pro die pro capite, che non consentiva la sostenibilità economica...inoltre a livello etico abbiamo scelto di non rispondere a un capitolato che richiedeva quasi esclusivamente servizi di vitto e alloggio”.*

In Lombardia hanno fatto ricorso sia alcune singole cooperative sia alcune associazioni di rappresentanza del mondo cooperativo. Sono cinque gli intervistati che hanno dichiarato di aver fatto ricorso.

### ***Come avete dovuto riorganizzarvi all’interno? Come sono cambiati i servizi erogati? Ci sono stati dei ridimensionamenti del personale (riduzione ore, ricollocamento o ri-mansionamento, licenziamenti)?***

Il nuovo bando ridimensiona fortemente la spesa prevista per l’accoglienza dei richiedenti asilo nei CAS (si veda il Capitolo 1). Al fine di evitare licenziamenti, la maggior parte degli enti gestori intervistati ha ricollocato gli operatori in altre attività e altri servizi erogati in un diverso ambito socio educativo, e in alcuni casi ha dovuto ricorrere a un cambio di mansioni. Ecco il racconto di un ente: *“Non abbiamo licenziato nessuno, ma abbiamo ricollocato le ore degli operatori in altri servizi...”;* e ancora: *“...Conseguentemente alla chiusura dei servizi e alla decisione di non partecipare ai bandi, abbiamo fatto degli spostamenti di personale su altri servizi...”.*

Un quarto degli enti intervistati ha dichiarato di non aver potuto rinnovare i lavoratori con contratto a tempo determinato. Altri ancora hanno fatto ricorso a licenziamenti individuali e alla riduzione dell’orario di lavoro, riduzione unilaterale senza previsione di ammortizzatori sociali.

Non mancano casi in cui gli stessi operatori hanno fatto ricorso alle dimissioni



volontarie. In ultimo, segnalato anche dalla stampa<sup>1</sup>, un ente ha avviato una procedura di licenziamento collettivo che, dopo una lunga trattativa con le organizzazioni sindacali, è stata ritirata e trasformata in un accordo sindacale che prevede licenziamenti individuali volontari a seguito della corresponsione di un incentivo all'esodo.

Gli intervistati hanno inoltre segnalato il ridimensionamento dei servizi rivolti agli utenti ospitati nei CAS, come: *"l'eliminazione del servizio di assistenza psicologica"*, *"la netta riduzione delle ore di mediatori e psicologi e delle ore di intervento del personale socio educativo"*, l'eliminazione dei corsi di lingua italiana con orientamento all'offerta sul territorio, *"la fine dell'erogazione dei farmaci"*. Un ente gestore ha inoltre dichiarato di aver deciso di erogare i servizi aggiuntivi non previsti dal bando in autofinanziamento.

***Se ha partecipato al bando: ha trovato altri/ulteriori fondi per l'accoglienza dei richiedenti asilo/rifugiati? Se sì, da quali fonti provengono? È possibile fornire una cifra indicativa? Che abbia o che non abbia partecipato al bando: la cooperativa/associazione ha concorso a nuovi bandi non legati all'accoglienza dei richiedenti asilo (per esempio Residenza Sociale Temporanea)?***

Circa un quarto degli enti gestori intervistati ha dichiarato di aver partecipato a nuovi bandi non legati all'accoglienza dei richiedenti asilo, anche al fine di ricollocare i dipendenti. Non manca chi ha valutato *"strategie di alleanze e progettazione comune con altri enti e associazioni"* e ha avviato attività di raccolta fondi rivolta a soggetti privati.

***Nel caso in cui diminuiscano i posti per l'accoglienza, quali scadenze sono state definite per la chiusura e l'uscita delle persone attualmente accolte? A cosa è dovuta questa scadenza?***

La Prefettura di Milano ha disposto per i mesi di aprile e maggio 2019 la cessazione dell'accoglienza per i cittadini che ne hanno perso il diritto a seguito dell'entrata in vigore della nuova legislazione. Sono stati invece disposti i trasferimenti dei richiedenti asilo presso i CAS gestiti da enti gestori che hanno partecipato al nuovo bando prefettizio: *"...Dal mese di giugno la Prefettura ha avviato i trasferimenti dei richiedenti asilo presso altri centri di accoglienza prefettizi gestiti da enti che hanno partecipato ai nuovi bandi"*. In molti casi la Prefettura di Milano ha dovuto prorogare le convenzioni in essere fino al 30/06/2019 o al 30/9/2019 a causa delle difficoltà di ricollocazione degli ospiti che hanno mantenuto il diritto all'accoglienza.

***Ha partecipato a un bando diverso e ha delle scadenze per l'attivazione dei nuovi servizi? Ha appartamenti in affitto per cui ha dovuto disdire dei contratti?***

La maggioranza degli enti gestori che ha lavorato in accoglienza diffusa non ha partecipato a bandi diversi per l'attivazione di nuovi servizi, di conseguenza ha dovuto effettuare la disdetta degli appartamenti in locazione utilizzati precedentemente

---

1. *Il Manifesto*, 7 aprile 2019, "Già 5mila licenziati nei centri per l'immigrazione".

per l'accoglienza: *"Sia quando si trattava di locazioni sia nei casi di comodato d'uso abbiamo dovuto disdire i contratti degli appartamenti che abbiamo chiuso".*

Solo pochi enti gestori più strutturati hanno potuto riutilizzare le stesse strutture/appartamenti per nuovi e/o diversi servizi di tipo sociale: *"Non abbiamo disdetto alcun contratto perché, anche cambiando le strutture, le utilizziamo per altri progetti di housing sociale..."*.

### ***Qual è il destino degli accolti? Avete concordato un accompagnamento in uscita dall'accoglienza? In che modo?***

Tutti i cittadini richiedenti asilo e rifugiati ospitati nei CAS di enti gestori che non hanno partecipato al nuovo bando sono stati trasferiti in altri CAS su ordine della Prefettura. I beneficiari di protezione internazionale sono stati trasferiti nel circuito SPRAR/SIPROIMI. I cittadini titolari di protezione umanitaria che hanno perso il diritto all'accoglienza in alcuni casi sono stati ricollocati (sono stati favoriti i più vulnerabili) in strutture di diversa tipologia in accordo con il Comune di Milano (alloggi per l'autonomia, RST, comunità mamma/bambino, dormitori).

Alcuni enti gestori hanno sostenuto un percorso di ricerca autonoma dell'abitazione per i cittadini in possesso di contratto di lavoro e di un reddito sufficiente.

Non mancano casi in cui gli enti gestori hanno dato continuità all'accoglienza in totale gratuità a cittadini che ne hanno perso il diritto: *"Stiamo attualmente accogliendo in gratuità una famiglia con protezione umanitaria per cui non era previsto nessun ricollocamento"*.

Sono svariati i casi di cittadini con diritto all'accoglienza che hanno rifiutato il trasferimento in altri CAS e hanno intrapreso un percorso autonomo di ricerca di una casa: *"Vista la nuova collocazione e le nuove condizioni dell'accoglienza, alcuni ospiti hanno preferito rinunciarvi e organizzarsi in autonomia"*.

Solo alcuni enti gestori intervistati hanno dichiarato di aver accompagnato il trasferimento degli ospiti nella nuova struttura di accoglienza con un passaggio di consegne individuale e/o una relazione sulla persona o sul nucleo familiare: *"I beneficiari di accoglienza sono stati tutti trasferiti presso altri centri, con i quali si è fatto un passaggio di consegne sulle singole situazioni"*.

### ***Con che tempi si muove la Prefettura nella comunicazione dello spostamento della persona?***

Nella maggior parte dei casi la Prefettura di Milano ha comunicato i singoli trasferimenti in tempi brevi o molto brevi. Gli intervistati hanno ricevuto le comunicazioni con 2 o 4 giorni di anticipo rispetto alla data di trasferimento. Solo due enti gestori hanno ricevuto la comunicazione con un anticipo di 10 - 15 giorni.

### ***Avete avuto casi di persone spostate su altri territori? Se sì, dove?***

Nella maggior parte dei casi i trasferimenti in altri CAS sono avvenuti nell'ambito della competenza territoriale della Prefettura di Milano. Alcuni intervistati hanno dichiarato invece che i trasferimenti in SPRAR/SIPROIMI sono avvenuti anche in altre regioni d'Italia: *"...Sono stati trasferiti due nuclei familiari in SPRAR in Puglia."*

***Cosa succede nel momento in cui la Prefettura non trova una posizione entro la data di chiusura dei centri o degli appartamenti della cooperativa?  
La cooperativa può tenere attivi dei posti finché la persona non è ricollocata?  
In questo caso con che retta?***

Le Prefetture di competenza hanno gestito i tempi di trasferimento degli ospiti attraverso proroghe delle convenzioni già in essere con gli enti gestori dei CAS. Le proroghe hanno avuto tempi e scadenze diverse, fino alla fine del mese di settembre 2019: *“Hanno chiesto una proroga al 30 giugno ma non avendo ricollocato tutti gli ospiti entro quella data ci hanno chiesto un’ulteriore proroga al 30 settembre”*. Nella maggior parte dei casi sono state mantenute le tariffe previste dalla convenzione precedente. In due casi le tariffe pro die per ospite sono state ridotte dalla Prefettura stessa.

***Gli accolti sono stati indirizzati dagli operatori della cooperativa verso servizi sociali del Comune o altri servizi sul territorio considerando che nei nuovi centri non sarà prevista alcuna presa in carico?***

Circa un quarto degli intervistati ha dichiarato di aver orientato gli ospiti ai servizi sociali del territorio, alcuni con un’attenzione particolare all’inclusione lavorativa: *“Il lavoro fatto negli ultimi mesi di accoglienza è stato nella direzione dell’inclusione e dell’inserimento nel mondo del lavoro”*.

In generale non è stata una strategia organizzativa utilizzata in modo omogeneo, considerando anche la complessità determinata dalla non conoscenza dei servizi dei Comuni di nuova destinazione.

***Quando e come è stata comunicata agli accolti la chiusura e il trasferimento?  
Sanno entro quando dovranno lasciare il centro?***

La maggior parte degli enti gestori che ha scelto di non partecipare al nuovo bando ha informato gli ospiti della conseguente chiusura dell’attività di accoglienza con ampio anticipo: *“A partire dalla scelta di non partecipare al bando sono stati fatti degli incontri di gruppo con tutti gli ospiti per renderli consapevoli della posizione della cooperativa e delle ripercussioni. Diversi poi sono stati gli incontri di aggiornamento sulle tempistiche di trasferimento”*.

Gli utenti sono stati informati dei tempi di trasferimento attraverso colloqui di gruppo e colloqui individuali con il supporto degli educatori e dei mediatori culturali. Le singole comunicazioni di trasferimento sono state fatte dalla Prefettura con un preavviso di 2-3 giorni.

***Avete notato un’accelerazione delle convocazioni in commissione e delle decisioni?***

Quasi tutti gli enti intervistati hanno dichiarato di aver notato un’accelerazione delle convocazioni degli ospiti in commissione. Alcuni hanno segnalato un aumento dei dinieghi. Un ente ha inoltre segnalato un accanimento nei confronti di alcuni cittadini richiedenti asilo, convocati più volte per l’esame della storia personale: *“... ci sono stati alcuni accanimenti, sono stati riconvocati più volte gli stessi soggetti”*

*(anche 4 volte) rifacendo vivere i traumi attraverso il racconto ripetuto dei propri vissuti”.*

***Quanti accolti avevate? Quanti continuano ad aver diritto all'accoglienza e quanti invece, a partire dal 4 ottobre, sono usciti? Avete notizie su dove siano andati?***

Dal 4 ottobre 2018, si è registrata la mobilità di circa 1000 – 1100 persone. Si tratta di trasferimenti riconducibili in parte alla cessazione dell'attività di accoglienza dell'ente gestore e in parte alla perdita soggettiva del diritto all'accoglienza e/o revoca della stessa. Non è stata possibile una ricostruzione più puntuale. La maggior parte degli enti intervistati ha dichiarato di conoscere la destinazione delle persone trasferite in altri centri. In alcuni casi le persone uscite dall'accoglienza si sono trasferite fuori dall'Italia presso amici o parenti, altre sono state ospitate in dormitori pubblici di Milano. In un caso l'ente gestore ha dichiarato che alcuni ospiti hanno cercato un rifugio di fortuna in strada.

### **2.3 Un commento**

Le interviste agli enti gestori ci restituiscono una fotografia di come gli stessi hanno risposto e si sono adattati alle nuove regole previste per l'accoglienza dei richiedenti asilo. Ecco di seguito valutazioni, comportamenti, strategie e soluzioni comuni:

- valutazione negativa del capitolato del nuovo bando che non consente la sostenibilità economica e priva l'accoglienza dei servizi di integrazione e accompagnamento rivolti agli utenti;
- scelta di non partecipare al nuovo bando, interrompendo così le attività sulle quali gli enti stessi avevano investito negli ultimi anni;
- presa in carico della riorganizzazione interna del personale su altri servizi, cercando di salvaguardare il più possibile l'occupazione;
- scelta di non rinnovare i contratti dei lavoratori a tempo determinato e di ridimensionare l'orario di lavoro come segno di una difficoltà comune di gestione del personale in conseguenza diretta del taglio delle attività;
- percezione di una accelerazione nei tempi di convocazione alle audizioni dei richiedenti asilo;
- accoglimento della richiesta di proroghe di gestione dell'accoglienza.

Appare infine evidente che le ricadute più negative siano gravate sulla vita dei cittadini accolti o espulsi dal sistema di accoglienza che hanno dovuto gestire il proprio trasferimento in una nuova struttura, con l'interruzione dei percorsi d'inclusione in essere, e a condizioni peggiori o addirittura trovandosi esclusi dal circuito di accoglienza.

# 3

## ***L'accoglienza secondo Milano. Le nostre osservazioni sul campo***

### **3.1 Un progressivo irrigidimento, con difficoltà per gli ospiti e gli operatori**

Lo smantellamento progressivo del sistema d'accoglienza è la diretta conseguenza di un processo trentennale di mala gestione del fenomeno dell'immigrazione, della criminalizzazione dei cittadini stranieri e di chi fornisce loro assistenza e supporto, di indebolimento dell'istituto dell'asilo e della diffusione del sospetto che chi chiede protezione non sia un "vero" rifugiato. Stiamo assistendo da anni al progressivo svuotamento dei diritti fondamentali dei migranti e delle fasce più deboli della popolazione che vive in Italia, abbandonati dalle istituzioni che dovrebbero essere deputate alla loro assistenza e al loro supporto e relegati a una vita spesso fatta di espedienti.

I governi che si sono succeduti dal 2017 in poi hanno deciso di mettere mano al sistema di accoglienza, che già non godeva di ottima salute. Il processo della richiesta di asilo è diventato sempre più farraginoso e l'ingresso nel sistema di accoglienza sempre più un terno al lotto.

Spesso al Naga Har, il nostro centro diurno per richiedenti asilo e rifugiati vittime di tortura, incontriamo persone che pur avendo fatto domanda di protezione internazionale non hanno un posto dove vivere. Il sistema non prevede nulla? In realtà non è così, ma le falle sono sempre più grandi.

Tentiamo di spiegare cosa succede a Milano, città in cui come Naga operiamo.

### 3.2 Rimpalli CASC - Questura di Milano - Prefettura di Milano

Ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142<sup>1</sup> (Modalità di accesso al sistema di accoglienza), comma 1: *“Il richiedente che ha formalizzato la domanda e che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con i familiari, alle misure di accoglienza del presente decreto.*

Comma 3: *“Al fine di accedere alle misure di accoglienza di cui al presente decreto, il richiedente, al momento della presentazione della domanda, dichiara di essere privo di mezzi sufficienti di sussistenza. La valutazione dell'insufficienza dei mezzi di sussistenza di cui al comma 1 è effettuata dalla Prefettura - Ufficio territoriale del Governo con riferimento all'importo annuo dell'assegno sociale”.*

I prodromi dei rimpalli di competenza tra Prefettura di Milano, Questura di Milano e Centro Aiuto Stazione Centrale (CASC) sull'accesso al sistema dei richiedenti protezione internazionale li registrammo già nel 2017. All'epoca erano numerosi i migranti di nazionalità cinese che si recavano al Naga Har per essere assistiti nelle fasi di richiesta d'asilo. Queste persone si discostavano dal profilo a cui ci eravamo abituati dal 2011 in poi (cioè dall'inizio della cosiddetta Emergenza Nord Africa). La caratteristica principale per cui si differenziavano (oltre alla nazionalità) era il mezzo con cui giungevano in Italia: i richiedenti asilo cinesi arrivavano nel nostro Paese via aereo con visto turistico e dopo qualche tempo richiedevano protezione internazionale.

Nel maggio 2017 chiedemmo per iscritto alla Prefettura di Milano di inserire nei centri di accoglienza da loro gestiti 18 richiedenti protezione provenienti dalla Cina. Richiesta che ottenne informalmente una risposta orale della Prefettura che ci comunicò che non “essendo in quota sbarchi” queste persone non potevano essere collocate nel sistema di accoglienza per richiedenti asilo. Come se richiedere protezione e accoglienza fosse prerogativa di chi arriva via mare; come se i mezzi d'ingresso legittimassero o meno la richiesta di protezione e di accoglienza. Per fortuna i giovani cinesi, attraverso altri canali, riuscirono (e riescono tuttora) a trovare una soluzione in autonomia. La stessa cosa valeva e vale per quanti entrano in Italia via terra (pensiamo per esempio a quanti attraversano la frontiera est da Trieste o Gorizia): per loro vige e vige il mantra dei “fuori-quota-sbarchi”.

Una nuova puntata della vicenda accoglienza richiedenti protezione internazionale fu nel 2018, quando chiedemmo un incontro con il CASC.<sup>2</sup> Ricevemmo dagli

---

1. 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. (15G00158) (GU n.214 del 15-9-2015).

2. “Il Centro Aiuto si rivolge alle persone adulte e ai nuclei familiari, nonché a chiunque giunga a Milano e necessita di un primo orientamento. Offre aiuto a chi necessita di soddisfare bisogni primari come, ad esempio, pasti, sistemazione notturna, ecc. Il servizio ha compiti di osservazione, ascolto, orientamento, presa in carico finalizzata all'invio verso i servizi pubblici o convenzionati, collegati in rete. Il servizio è frutto della collaborazione del Comune di Milano con gli enti del privato sociale”, dal sito: <https://www.comune.milano.it/servizi/centro-aiuto-stazione-centrale1>

operatori del CASC l'informazione che, per quanto riguardava i CAS gestiti dal Comune di Milano, il loro servizio indirizzava presso l'ufficio stranieri del comune di Milano di Via Scaldasole le persone che avevano manifestato questo bisogno, per poi procedere all'inserimento nei CAS prefettizi.

Nel 2019, ai primi di giugno<sup>3</sup> iniziammo una nuova interlocuzione con il CASC perché diversi richiedenti protezione internazionale registrati presso la Questura di Milano giungevano da noi dopo essere stati al CASC stesso, senza aver ricevuto l'assegnazione a un centro di accoglienza. Gli operatori del CASC ci comunicarono che dalla fine dell'inverno non stavano più inserendo le persone nei CAS gestiti dal comune in accordo con la Prefettura perché questi centri sarebbero stati chiusi di lì a poco a seguito del calo degli sbarchi e delle modifiche legislative del settore in corso. Gli stessi operatori del CASC ci confermarono che l'ufficio di Via Scaldasole del Comune di Milano era il riferimento per l'accoglienza nei CAS e filtro di comunicazione con Questura e Prefettura. L'altra informazione che ricevemmo, in parziale contrasto con quanto precedentemente dichiarato, era che i richiedenti asilo senza accoglienza erano invitati dal CASC a recarsi direttamente "in Prefettura, unica deputata ad oggi agli inserimenti".

Segui da noi la richiesta di avere specifiche sulla modalità di interlocuzione con la Prefettura: esisteva uno sportello aperto al pubblico, o un numero di telefono dedicato a cui chiedere appuntamento, o altro ancora? Volevamo capire se e come inviare le persone all'ufficio stranieri del Comune.

A queste domande ottenemmo una risposta orale. Una funzionaria del Comune di Milano ci contattò telefonicamente e confermò che la Questura di Milano avrebbe avuto il compito di segnalare le persone indigenti alla Prefettura di Milano, la quale poi avrebbe proceduto all'inserimento dei richiedenti nei CAS del territorio. Sarebbe stato onere del richiedente protezione esplicitare lo stato di indigenza e la necessità di accoglienza in Questura al momento della richiesta di protezione internazionale. La funzionaria ci suggerì di mandare al CASC le persone intenzionate a richiedere asilo a Milano che necessitavano di accoglienza poiché prima di mandarle in Questura per la richiesta di asilo, avrebbero inviato una comunicazione interna alla Questura stessa segnalando il caso e la necessità di alloggio. Così facendo la Questura avrebbe poi avvisato la Prefettura che avrebbe proceduto all'inserimento nei CAS. Praticamente il CASC avrebbe agevolato e sollecitato la Questura alla presa in carico della richiesta di accoglienza.

Per quanto riguardava quanti avevano già chiesto in passato asilo a Milano ottenemmo risposte piuttosto vaghe, basate su alcuni esempi di situazioni particolari riconducibili alla categoria della "vulnerabilità". Classificazione quanto mai aleatoria e interpretabile che lascia spazio alla discrezionalità dell'operatore del CASC, che avrebbe valutato il grado di vulnerabilità della persona e di conseguenza avrebbe valutato se chiedere e sollecitare l'accoglienza in un CAS. Per concludere con le parole

---

3. Nei mesi invernali a Milano è attivo il piano freddo: tutti coloro che sono senza fissa dimora possono accedere, indipendentemente dalla regolarità del loro soggiorno, a uno dei dormitori messi a disposizione dal Comune di Milano in collaborazione con gli enti del terzo settore; quindi solitamente in inverno sono sporadici i casi di persone senza accoglienza.



della funzionaria del CASC, “si sarebbe valutato caso per caso”. La Prefettura confermò che le segnalazioni di indigenza sarebbero state prese in carico dalla Questura. Restava (e resta) comunque irrisolto il nodo di chi non aveva iniziato la procedura di richiesta asilo a Milano: per queste persone la posizione della Prefettura era che non competeva a loro l’inserimento nei CAS.

Dalla nostra esperienza e dai dialoghi con centinaia di richiedenti asilo, agli sportelli della Questura di Milano mai nessun operatore chiedeva se le persone avessero necessità di alloggio. Una volta avuta la conferma sia dalla Prefettura che dal CASC (oltre che dalla legge!) che sarebbe stato compito della Questura segnalare lo stato di indigenza del richiedente protezione internazionale, scrivemmo nel luglio 2019 anche alla Questura di Milano che ci confermò l’esistenza di un accordo tra Questura, Prefettura e Comune di Milano per questi casi.

A questo punto decidemmo di preparare un modello di dichiarazione di indigenza e richiesta di accoglienza da inviare insieme all’esplicitazione della volontà di richiedere asilo<sup>4</sup> via posta certificata. Ad oggi i riscontri avuti sono praticamente nulli. Non sappiamo se il nostro modello funziona e se le persone hanno ottenuto accoglienza. A nostro avviso emerge un meccanismo quanto mai farraginoso che si basa sull’attivazione del richiedente protezione che ha l’onere di chiedere l’accoglienza e dimostrare l’indigenza.

Ci chiediamo se forse non sarebbe più logico che ai richiedenti asilo venissero comunicati i loro diritti all’accoglienza prima, e non solo in una fase successiva. *“Al fine di accedere alle misure di accoglienza di cui al presente decreto, il richiedente, al momento della presentazione della domanda, dichiara di essere privo di mezzi sufficienti di sussistenza”* (art. 14 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142). Molte persone, ovviamente, non sanno che potrebbero usufruire di questo diritto e quindi, totalmente ignare, non dichiarano la loro indigenza. Riuscire a ottenere successivamente l’inserimento in un centro di accoglienza è tutt’altro che semplice e il migrante deve sperare di incontrare qualcuno (o un ente) che gli spieghi questa possibilità. La Questura dovrebbe invece fornire questa informazione a chi presenta domanda d’asilo, oltre alla modulistica necessaria per dichiarare di essere privo di mezzi sufficienti di sussistenza e di voler essere dunque inserito nel circuito di accoglienza.

Il sistema è quindi organizzato in maniera respingente ed escludente. Il sospetto è che l’obiettivo sia quello di garantire a meno persone possibili l’accoglienza in un CAS.

Da questo circolo vizioso non si riesce a uscire, anche se le nostre richieste alla Prefettura, al CASC e alla Questura sono state numerose e la legge è chiara.

---

4. Dopo la metà del 2016 rilevammo che numerose persone si recavano in Questura a Milano per fare domanda di protezione internazionale e ne uscivano con un’espulsione, senza aver potuto inoltrare domanda di protezione. Decidemmo quindi di adottare la prassi di inviare via pec una dichiarazione con cui il soggetto manifestava la volontà di richiedere protezione. Questa dichiarazione servì in molti casi per contestare e annullare espulsioni che seguirono all’inizio della suddetta pec.



### 3.3 Dove vivono le persone fuori accoglienza?

Dove vivono queste persone è il tema di questo Report.

L'esercito di invisibili presenti a Milano (possiamo stimarne circa 3000 a oggi, considerando che il censimento "racCONTAMI 2018 - 3° Censimento dei Senza Dimora di Milano" parlava di 2600 persone senza fissa dimora, comprendendo nel numero anche gli italiani)<sup>5</sup> si ingrossa, come si sta ingrossando in tutta Italia. Il fenomeno è sotto l'occhio di tutti.

Chi non si è accorto di rifugi di fortuna messi in piedi notte tempo in qualche angolo sperduto di un parco cittadino, neanche troppo periferico? Chi non si è accorto che in un certo edificio abbandonato, vicino al proprio condominio, entrano ed escono fantasmi dalle forme incerte e dai colori scuri? Chi non si è accorto dei tanti che bivaccano in certe zone centrali della città? Tutto ciò oltre a creare sconcerto, paura, senso di insicurezza e grandi sensi di colpa, non fa che nutrire la politica dei nostri tempi.

Senza anticipare nulla su questo tema che verrà maggiormente approfondito nei capitoli successivi, vogliamo qui sottolineare come tra quelli che la stampa chiama in modo suggestivo "gli invisibili", troviamo non solo chi nel sistema di accoglienza non è mai riuscito a entrare, ma anche chi nel sistema ha avuto la "fortuna" di entrarci, ma poi per una serie di motivi è stato costretto a uscirne anzi tempo.

### 3.4 Le revoche delle misure di accoglienza

Cosa accade? Il fortunato, o la fortunata, che ha avuto accesso al sistema di accoglienza può vedersi revocare la sua sistemazione per svariati motivi.<sup>6</sup> Prima di adentrarci in questo intricato insieme forniamo qui di seguito alcuni dati.

La Prefettura di Milano, a seguito di due istanze di accesso civico generalizzato,<sup>7</sup> ha comunicato i seguenti dati relativi alle revoche delle misure di accoglienza (di cui all'art. 23 decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142) riferite al periodo dal 01/01/2018 al 31/08/2019 suddivise secondo le motivazioni:

---

5. Disponibile a questo link: [http://www.frdb.org/page/novita-progetti/categoria/progetti/scheda/raccontami-2018-milano/doc\\_pk/11314](http://www.frdb.org/page/novita-progetti/categoria/progetti/scheda/raccontami-2018-milano/doc_pk/11314)

6. La revoca delle misure di accoglienza dai CAS è disciplinata dall'art. 23 del decreto legge 18 agosto 2015, n. 142 che prevede: 1. Il prefetto della provincia in cui hanno sede le strutture di cui agli articoli 9 e 11, dispone, con proprio motivato decreto, la revoca delle misure d'accoglienza in caso di: a) mancata presentazione presso la struttura individuata ovvero abbandono del centro di accoglienza da parte del richiedente, senza preventiva motivata comunicazione alla prefettura - ufficio territoriale del Governo competente; b) mancata presentazione del richiedente all'audizione davanti all'organo di esame della domanda; c) presentazione di una domanda reiterata ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni; d) accertamento della disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti; e) violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture in cui è accolto da parte del richiedente asilo, compreso il danneggiamento doloso di beni mobili o immobili, ovvero comportamenti gravemente violenti. 2. Nell'adozione del provvedimento di revoca si tiene conto della situazione del richiedente con particolare riferimento alle condizioni di cui all'articolo 17.

7. Si vedano le note 11 e 12 del Capitolo 1.

Revoche art. 23, d. lgs 142/2015	Numero
<i>Comma 1, lettera a)</i> → mancata presentazione presso la struttura individuata ovvero abbandono del centro di accoglienza da parte del richiedente, senza preventiva motivata comunicazione alla Prefettura - ufficio territoriale del Governo competente	465
<i>Comma 1, lettera b)</i> → mancata presentazione del richiedente all'audizione davanti all'organo di esame della domanda	3
<i>Comma 1, lettera c)</i> → presentazione di una domanda reiterata ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni	2
<i>Comma 1, lettera d)</i> → accertamento della disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti	2
<i>Comma 1, lettera e)</i> → violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture in cui è accolto da parte del richiedente asilo, compreso il danneggiamento doloso di beni mobili o immobili, ovvero comportamenti gravemente violenti	42
<i>Comma 7</i> → Quando la sussistenza dei presupposti per la valutazione di pericolosità del richiedente (ai sensi dell'articolo 6, comma 2), emerge successivamente all'invio nelle strutture, il prefetto dispone la revoca delle misure di accoglienza	20
<b>Totale</b>	534

In aggiunta ai numeri sopra riportati, ciò che troviamo preoccupante è l'irrigidimento del sistema di controllo delle presenze nei CAS, di cui la circolare della Prefettura di Milano del 23 agosto 2019, indirizzata ai CAS di competenza della Prefettura di Milano, è un chiaro esempio. La circolare, ha come oggetto *La gestione delle presenze – servizi di accoglienza a favore di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale*. Cosa sta cambiando?

### 3.5 Sistema di accoglienza o sistema di controllo? Cosa sono diventati i CAS?

Per cercare di dare una risposta a queste domande, cominciamo col riportare il secondo capoverso della circolare:

*... Si specifica inoltre che:*

*– ai sensi dell'art. 23, comma 3, del D.Lgs. n. 142/15 “il gestore del centro è tenuto a comunicare, **immediatamente**, alla Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo la mancata presentazione o l'abbandono della struttura da parte del richiedente”; ...*

Salta subito all'occhio l'uso dell'avverbio “**immediatamente**” scritto in grassetto, a significare come non c'è più, e sottolineiamo più, l'elasticità, doverosa nei confronti degli ospiti, ma anche nei confronti degli operatori dei CAS, di permettere a questi ultimi di accertare eventuali ritardi nella comunicazione dell'assenza notturna degli ospiti, dovuta a motivi di lavoro o ad altri motivi personali. Infatti sono tanti i casi di persone che hanno trovato lavoro come lavapiatti nei ristoranti/pizzerie, che finiscono di lavorare dopo la mezzanotte e che non riescono a prendere i mezzi pubblici per tempo, in modo da poter tornare a dormire nei centri di accoglienza. Questo è solo uno dei tanti esempi di quello che spesso succede. I motivi di un'assenza non necessariamente sono legati solo al lavoro, ma anche alla partecipazione a una serie di attività importanti per l'inserimento dell'ospite in una rete sociale, che tanto

gli sarà utile nel momento dell'uscita dal centro. Finora questo tipo di assenza era tollerato, ora ci viene confermato dalla stessa Prefettura un irrigidimento a "tutela" degli ospiti. Il datore di lavoro deve firmare una lettera in cui conferma che la persona ospite nel CAS non è riuscita a rientrare per tempo la notte per motivi di lavoro. È vero che la norma stessa (richiamata appunto dalla Circolare) prevede che, nell'ipotesi di "mancata presentazione presso la struttura individuata ovvero abbandono del centro di accoglienza da parte del richiedente, senza preventiva motivata comunicazione alla Prefettura - ufficio territoriale del Governo competente", sia il gestore del centro a dover comunicare, immediatamente, alla Prefettura - ufficio territoriale del Governo la mancata presentazione o l'abbandono della struttura da parte del richiedente.<sup>8</sup> Tuttavia la nostra esperienza di anni di contatto con i CAS ci ha mostrato come venisse comunque sempre valutata la situazione delle persone accolte. Sottolineiamo inoltre come "abbandonare" un CAS non significhi assentarsi per una notte, ma "lasciare definitivamente e per sempre"<sup>9</sup> un luogo.

Facciamo un passo indietro. Le norme relative all'accoglienza dei cittadini richiedenti protezione internazionale nel territorio italiano sono stabilite nel decreto legge 18 agosto 2015, n. 142. Il quadro normativo si compone poi degli accordi quadro-convenzioni per l'affidamento dei servizi di accoglienza stipulati tra Prefettura e centri di accoglienza e, infine, dei regolamenti interni a ogni centro. Gli ospiti hanno l'obbligo di permanenza notturna nel centro, a meno di assenze concordate per motivi strettamente personali o legati alla domanda d'asilo; la Prefettura, che deve essere informata in anticipo, decide se autorizzare. Non si dice nulla in merito al numero massimo di assenze; alla possibilità di potersi assentare esclusivamente per motivi di lavoro; alla necessità di esibire un contratto di lavoro; alla possibilità di cessare l'accoglienza senza una valutazione della situazione personale dell'ospite. Restrizioni che, al contrario, vengono imposte sugli avvisi esposti nelle bacheche di almeno una struttura (di cui siamo venuti a conoscenza). Finora i centri avevano la possibilità di gestire le assenze degli ospiti, in considerazione della loro situazione personale, come già detto. La Prefettura di Milano ha invece deciso un maggiore controllo dei registri notturni, anche peggiori.

Sembra essere stato totalmente frainteso il significato dell'accoglienza. I CAS non sono dei collegi, o peggio ancora dei centri di detenzione, ma sono, o meglio dovrebbero essere, centri in cui si aiuta l'ospite a capire la realtà in cui si trova, a conoscerla e a imparare a muoversi in modo sempre più autonomo, perché, alla fine del suo percorso di riconoscimento di una forma di protezione, possa camminare con le proprie gambe e trovare di che vivere. Con il venir meno dei servizi per l'integrazione (si veda il Capitolo 1), di fatto i CAS sono diventati dei dormitori con regole via via sempre più limitanti le libertà personali. Una volta finita l'accoglienza, la situazione delle persone è ancora più precaria.

Se per gli ospiti la situazione è nettamente peggiorata, per i visitatori dei centri di accoglienza le cose non vanno meglio. Per accedere ai CAS (ad esempio per

---

8. Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, art. 23 comma 3.

9. Definizione del Vocabolario Treccani.

i volontari del Naga, ma anche per chiunque altro), come sempre, è necessario richiedere un nulla osta alla Prefettura di Milano, che a sua volta richiede l'autorizzazione al Ministero dell'interno. Dopo mesi, e dopo ripetuti solleciti, è possibile effettuare la visita ai CAS per i quali si è chiesto l'accesso, ma, a differenza di quanto accadeva fino al 2017 (si vedano i Report del Naga "*(Ben)venuti*", del 2016, e "*(Stra)ordinaria accoglienza*", del 2017)<sup>10</sup>, le visite avvengono, ormai, non solo con la necessaria e consueta presenza degli operatori del centro, ma anche al cospetto di un funzionario della Prefettura e senza possibilità di visitare la struttura. Vedersi quindi altrove, o parlarsi per telefono, è esattamente la stessa cosa. Nel corso degli incontri, abbiamo notato rigidità nel dare le risposte e scarsa apertura al dialogo. Anche quando abbiamo richiesto di poter inviare agli enti gestori il questionario di cui si è detto nel Capitolo 2, molti di questi si sono rifiutati di rispondervi senza l'avvallo della Prefettura che, alla nostra richiesta in merito, non ha mai risposto.

### **Ma l'accoglienza è un diritto?**

È un tema questo di cui il Naga da sempre si è fatto e si fa portabandiera. Ci preme sottolineare che quando si parla di accoglienza è raro che se ne parli in termini di diritto. Quando va bene se ne parla in termini di umanità, necessità, esigenza. Il diritto a essere accolti non è invece qualcosa di accessorio, ma è parte integrante dell'effettiva fruibilità del diritto d'asilo. Chiedere asilo equivale a chiedere protezione, categoria che giuridicamente implica molto di più che un mero non-respignimento alla frontiera. Negare l'accoglienza comporta, infatti, scarsa o errata informazione, mancato orientamento e accesso ai servizi del territorio, mancanza di un luogo, fisico, dove stare, svuotando così il concetto di protezione e configurandosi, de facto, come un respingimento.

L'accoglienza deve essere garantita da subito e per tutto l'iter della domanda di protezione. Riteniamo che scindere il discorso sull'accoglienza da quello sul diritto d'asilo, come se si trattasse di ambiti distinti, sia pericoloso perché significa creare una gerarchia tra i diritti, cosa che da un lato declassa l'accoglienza da diritto a "gentile concessione" e dall'altro snatura il concetto più ampio di diritto d'asilo. Riconoscere la possibilità di chiedere asilo senza garantire l'accoglienza sarebbe come riconoscere il diritto alle cure, impedendo però di accedere all'ospedale. L'accoglienza invece non può essere un regalo o una gentile concessione.

### **3.6 Dinieghi, ricorsi, ancora dinieghi. Un po' di numeri.**

Ci sembra importante riportare alcuni dati relativi ai dinieghi di protezione internazionale perché chi vede respinta la sua domanda d'asilo non ha più diritto all'accoglienza, a meno che non faccia ricorso. Gli ultimi dati disponibili a livello nazionale ci dicono che confrontando le decisioni delle Commissioni Territoriali del periodo 1

---

10. Disponibili a questo link: <https://naga.it/attivita/osservatorio-sullaccoglienza/>

giugno 2017 – 31 maggio 2018 con quelle del periodo 1 giugno 2018 – 31 maggio 2019 i dinieghi sono passati dal 48% al 68% delle domande esaminate<sup>11</sup>:

DECISIONE	Giugno 2017 – Maggio 2018		Giugno 2018 – Maggio 2019	
	numero	%	numero	%
Status di rifugiato	6.623	8%	8.894	9%
Status di Protezione Sussidiaria	6.360	7%	5.271	5%
Protezione umanitaria	25.669	30%	9.350	10%
Rigetto della domanda di Protezione internazionale	41.364	48%	64.454	68%
Irreperibili & Altro esito	6.202	7%	7.427	8%
<b>Totale decisioni</b>	<b>86.218</b>	<b>100%</b>	<b>95.396</b>	<b>100%</b>

I dati dell'Associazione Naga, relativi ai casi seguiti grazie alla collaborazione di avvocati, riflettono chiaramente l'aumento dei dinieghi di protezione se si considera che da ottobre 2017 a settembre 2018 il Naga ha seguito i ricorsi di 108 richiedenti asilo e da ottobre 2018 a settembre 2019 il numero è più che raddoppiato, arrivando a 231 ricorsi.

### 3.7 I rimpatri e i Centri di permanenza per i rimpatri (CPR)

Nei primi 9 mesi del 2019, secondo un articolo del *Corriere della Sera* del 5 ottobre 2019,<sup>12</sup> le espulsioni effettivamente eseguite da Milano di "extracomunitari indesiderati" (i cui precedenti penali o "profili di pericolosità sociale" *non vengono tuttavia identificati con chiarezza*) sono state quasi un migliaio. Oltre a questi espulsi, che secondo l'articolo sarebbero stati effettivamente accompagnati in frontiera, 244 (qui il numero della Prefettura è preciso) sono stati destinati a un Centro di permanenza per i rimpatri in attesa dell'espulsione. Sembra che i numeri degli ordini di espulsione firmati dalla questura di Milano dall'inizio del 2019 a oggi siano 2800. Un numero decisamente alto. Tutto questo in attesa dell'imminente apertura del Centro di permanenza per i rimpatri (CPR) di via Corelli. Il centro di via Corelli in questi

11. Ministero dell'interno, Il Presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo, IL SISTEMA NAZIONALE PER IL RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO DI ASILO, Giugno 2019, disponibile a questo link: [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload\\_file\\_doc\\_acquisiti/pdfs/000/001/792/APPUNTO\\_audizione\\_prefetto\\_11\\_GIUGNO\\_2019.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/001/792/APPUNTO_audizione_prefetto_11_GIUGNO_2019.pdf). Si veda anche Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - I numeri dell'asilo – Riepilogo anno 2018, disponibile a questo link: [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo\\_anno\\_2018.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_anno_2018.pdf)

12. *Corriere della Sera*, 5 ottobre 2019, Mille stranieri espulsi in nove mesi. E via Corelli torna alle origini.

anni ha cambiato molte destinazioni d'uso. Centro di identificazione ed espulsione fino al 2013, fu chiuso in quell'anno dopo una valanga di polemiche in seguito anche a rivolte, disordini e scioperi della fame. Con la nascita dei primi Centri di Accoglienza Straordinari, via Corelli cambia pelle e si umanizza, diventando un CAS che ha ospitato fino a più di 600 persone. Numeri importanti gestiti da Gepsa, la società specializzata nei servizi per i centri d'accoglienza che fa capo alla francese Engie.<sup>13</sup> Svuotato il Centro in pochi mesi e ricollocati gli ospiti (tra i quali anche madri con bambini) in altri CAS sul territorio, Corelli torna alle origini ed è stato ampiamente ristrutturato per accogliere il Centro di permanenza per i rimpatri di Milano. Il 26 luglio 2019 un Salvini dall'aria trionfale si fa immortalare davanti a una mappa del cantiere mostrando l'avanzamento dei lavori e promettendo che il CPR sarà pronto in autunno: *"i lavori procedono spediti perché per fare espulsioni occorrono centri di espulsione"*,<sup>14</sup> afferma con una logica ferrea. La reazione della giunta milanese alla novità di voler aprire un centro di permanenza per i rimpatri proprio nella cosiddetta capitale dell'accoglienza, sarà tiepida, e si alzano anche voci nettamente contrarie.

La questione rimpatri è un *leitmotiv* che ci accompagna ormai da qualche anno. Gli ultimi governi hanno tentato accordi con i paesi di origine per riuscire nell'intento di rimandare tutti "a casa loro". Non dimentichiamo gli scellerati accordi del Ministro dell'Interno Marco Minniti con la Libia. Recente il decreto interministeriale, frutto del lavoro di squadra tra Ministero della Giustizia, dell'Interno e degli Esteri, che prevede rimpatri in tempi lampo grazie sia agli accordi con Marocco, Algeria, Tunisia, Albania, Bosnia, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Montenegro, Senegal, Serbia e Ucraina, sia all'inversione dell'onere della prova. In pratica, come scrive *Repubblica* in un articolo del 4 ottobre 2019 *"verranno rifiutate le richieste che arriveranno dai migranti provenienti dai paesi ritenuti sicuri dall'Italia, a meno che il singolo richiedente non riesca a dimostrare che la sua situazione è tale che un ritorno in patria gli potrebbe arrecare gravi danni. E dunque se prima la valutazione delle singole domande veniva gestita dalla commissione asilo che era costretta a fare un'istruttoria che durava mesi, adesso sarà lo stesso richiedente a dover fornire le prove"*.<sup>15</sup> Sappiamo per esperienza e per aver letto negli anni migliaia di verbali e di decisioni delle Commissioni che già ora le decisioni sono spesso superficiali, basate su notizie e informazioni sui paesi di origini vaghe e poco circostanziate. Con questo recente cambiamento saranno ancora più diffusi i dinieghi sommari.

Ancora un po' di numeri. I migranti rimpatriati dall'Italia nel 2019 sono stati 5261. Il dato è stato fornito dal ministro dell'Interno, Luciana Lamorgese, durante una conferenza stampa che ha seguito il comitato nazionale per la Sicurezza pubblica tenutosi a Milano. I dati del Viminale ci dicono che dal primo agosto 2017 al 31 luglio 2018 i rimpatri sono stati 6909, mentre dall'1 agosto 2018 al 31 luglio 2019 sono

---

13. Gepsa in realtà nasce in Francia nel 1987 e riceve l'appalto della gestione di una serie di centri di detenzione. La professionalità acquisita nella organizzazione e gestione di luoghi "delicati e sensibili" le apre le porte della gestione dei CAS.

14. *MilanoToday*, 26/7/19: <http://www.milanotoday.it/politica/salvini-cpr-corelli.html>

15. *Repubblica*, 4 ottobre 2019, Migranti, firmato il decreto rimpatri: "Tredici Paesi sicuri. E per avere il permesso chi viene da lì dovrà dimostrare di essere in pericolo" disponibile a questo link: <https://www.repubblica.it/cronaca/2019/10/04/news/migranti-237669696/>

stati 6862, con una variazione percentuale del -0,7%. Per quanto riguarda i rimpatri volontari la differenza tra i due periodi è stata pari a un -53,8%, passando infatti da 1201 a 555.<sup>16</sup>

Secondo il Focus 27 giugno 2019 – Camera dei deputati documentazione Parlamentare, attualmente, dunque i CPR operativi sono 7, situati in 5 regioni. Secondo quanto riferito dal Ministro dell'Interno in occasione della sua audizione al Comitato Schengen, nei 7 CPR sono previsti 1035 posti complessivi, di cui effettivamente disponibili 715. I CPR operativi sono: Torino (Piemonte); Roma (Lazio); Bari e Brindisi (Puglia); Palazzo San Gervasio, Potenza (Basilicata); Caltanissetta e Trapani (Sicilia). Sono inoltre in corso lavori di ristrutturazione per attivare, tra gennaio e giugno 2019, in 4 regioni, nuove strutture per ulteriori 400 posti: Macomer (in provincia di Nuoro, Sardegna), l'ex CIE (Centri di identificazione ed espulsione) di Gradisca in Friuli Venezia Giulia, l'ex CIE di Milano in via Corelli, l'ex CIE di Modena in Emilia-Romagna. Ulteriori 100 posti derivanti dall'ampliamento dei CPR di Palazzo San Gervasio e Macomer potranno essere attivati nel secondo semestre del 2019. È prevista, inoltre, la realizzazione di un CPR in Calabria (Oppido Mamertina, Reggio Calabria) e l'ampliamento del CPR di Caltanissetta per ulteriori 144 posti. Il 9 aprile 2019 è stato completato l'intervento di riqualificazione del settore uomini del CPR di Ponte Galeria a Roma, gravemente danneggiato nel 2015. Da allora era attivo solo il settore femminile del centro.<sup>17</sup>

## MAI PIÙ LAGER - NO AI CPR

La Rete Mai più Lager – No ai CPR nasce a Milano, a seguito di una assemblea pubblica indetta dal Naga il 5 settembre 2018 sulla notizia della prossima riapertura di un centro di detenzione amministrativa per migranti privi di permesso (Centro di Permanenza per il Rimpatrio) proprio in via Corelli, dove l'ex CIE era stato nel frattempo convertito in un centro di accoglienza (vedi paragrafo precedente). Da quel giorno varie realtà milanesi (associazioni, partiti, centri sociali, collettivi di studenti, sindacati e singoli individui), e non solo, hanno cominciato a riunirsi spontaneamente ogni martedì presso le loro sedi, a turno. Il Naga è nel gruppo Coordinamento e Comunicazione della Rete.

A seguito della conversione in legge del decreto Salvini (che oltre alle misure già viste volte ad abrogare il permesso umanitario e introdurre pesanti tagli all'accoglienza, ha anche raddoppiato i tempi di trattenimento in CPR, esteso l'applicazione della revoca della cittadinanza acquisita, e – al di là della materia dell'immigrazione – ha anche fortemente limitato il gratuito patrocinio a spese dello Stato, esteso l'applicazione del DASPO urbano, introdotto l'uso dei taser, inasprito il reato di blocco stradale e quello di occupazione di edifici e terreni, e previsto quello di accattonaggio molesto), la Rete ha preso atto di doversi occupare oltre che di CPR (che continua a essere considerato come il paradigma

<sup>16</sup>, Ferragosto 2019: Dossier Viminale - I dati sull'attività del ministero dal 1° agosto 2018 al 31 luglio 2019, disponibile a questo link: <http://www.interno.gov.it/sala-stampa/dati-e-statistiche/ferragosto-2019-dossier-viminale>, slide 33.

<sup>17</sup>. Disponibile a questo link: <https://temi.camera.it/leg18/post/cpr.html>



di politiche migratorie miopi e di politiche di pseudo “sicurezza” sempre più repressive) anche di argomenti più vasti, affrontando temi non solo strettamente attinenti alla questione immigrazione. Di seguito le varie realizzazioni e iniziative intraprese.

Sulla omonima pagina Facebook <https://www.facebook.com/NoaiCPR/> la Rete ha iniziato a fare controinformazione con le proprie “pillole” esplicative del decreto in questione e a commentare nella propria rubrica “News” le principali notizie della stampa attinenti agli argomenti affrontati. La pagina all’ottobre 2019 ha raggiunto oltre 7.200 follower.

Nel novembre 2018 è stato diffuso presso i centri di accoglienza di via Corelli un vademecum informativo sul decreto, tradotto in varie lingue.

Il 1° dicembre 2018 la prima manifestazione della Rete, che ha visto l’adesione di circa 250 realtà da tutta Italia, ha portato in piazza circa 20.000 persone.

Il 22 dicembre 2018, il flash mob in piazza Duomo con Giuseppe e Maria su un canotto mentre la città si dava allo shopping natalizio ha avuto gran risalto sulla stampa.

All’Assemblea Generale del 19 gennaio 2019, tenuta al Teatro Verdi, è stato approvato l’Appello della Rete, contenente le istanze rivolte a Comuni, Province e Regioni, Governo e Parlamento, UE (<https://m.facebook.com/notes/mai-più-lager-no-ai-cpr/verso-una-resistenza-civile-quotidiana-e-diffusa-a-difesa-dei-diritti-di-persone/408302743074571/>).

Anche l’Appello è stato tradotto in “pillole” illustrate sulla pagina Facebook della Rete. Da questo è stato tratto un apposito opuscolo, dalla cui diffusione la Rete si sovvenziona.

Dalla stessa pagina sono stati offerti strumenti di mobilitazione e resistenza diffusa da replicarsi sul territorio, soprattutto in materia di CPR e residenza anagrafica per richiedenti asilo, occupanti e senza fissa dimora.

Per sollecitare il Comune di Milano su tale argomento sono state inviate lettere, portate anche “a domicilio” con flash mob ribattezzati “c’è posta per te” e con “pentolate”.

Il 16 febbraio 2019 la Rete è tornata in piazza con un proprio corteo.

Continuando l’attività di sensibilizzazione e controinformazione anche presso le scuole e le università, l’8 giugno 2019 sono state chiamate alla giornata “NoCPR Lab” tutte le realtà della Rete, per condividere nuove modalità di resistenza e mobilitazione sul territorio. La discussione si è organizzata su tre ‘tavoli’: “Hotspot, CPR e accoglienza”, “Vivere la metropoli” e “Accoglienza e lavoro”. Dalla giornata sono uscite molte proposte sulle tre macro-aree, poi percorse nei mesi successivi. Tra queste, la decisione di tenere all’aperto le riunioni del martedì per la stagione estiva, nel “porto” di Milano, la Darsena, e quella di un corteo contro (tutti) i CPR e il decreto Salvini per il 12 ottobre 2019.

L’emanazione del decreto Sicurezza Bis, con la correlata criminalizzazione della solidarietà e dei soccorsi in mare e la repressione del dissenso attraverso l’inasprimento dei reati relativi alle manifestazioni di piazza, ha spinto la Rete a organizzare due incontri pubblici (tenutisi uno alla Casa delle Donne, nel luglio, e uno all’Archi Bellezza, nel settembre 2019), per approfondire queste due tematiche, oggetto anch’esse di “pillole” illustrative sulla pagina Facebook.



Lo striscione a sostegno della capitana Carola appeso dalla Rete a un ponte della Darsena nel luglio ha meritato gli onori della stampa (*Repubblica Milano*).

Il cambio di governo, ma senza nessuna prospettiva di discontinuità effettiva dal precedente, unitamente all'intervenuta conferma di apertura del CPR a Milano, ha confermato urgenza e necessità della mobilitazione del 12 ottobre e l'attualità dell'Appello della Rete. Il corteo è stato ridenominato come "Manifestazione contro i CPR e i decreti sicurezza – Giustizia climatica e giustizia sociale". L'accento, nel titolo, alla questione climatica ha avuto origine in recenti riflessioni avviate – e attualmente in via di sviluppo – sulla questione delle migrazioni climatiche, riguardo alle quali vi sono stati contatti con le realtà giovanili quali Fridays For Future. Il contemporaneo attacco delle autorità turche al popolo curdo del Rojava ha fatto sì che le iniziative di sostegno a questo popolo previste per quella giornata si unissero al corteo.

Continuano le riunioni e le attività di elaborazione di mobilitazione, sensibilizzazione e estensione dei rapporti con reti e realtà con sensibilità affini.



# 4

## ***I luoghi della non accoglienza a Milano***

### **4.1 Tipologie degli insediamenti informali**

A partire da gennaio 2018 l'Osservatorio Naga, accanto all'ormai tradizionale monitoraggio dei centri di accoglienza straordinaria, ha deciso di rivolgere la sua attenzione in modo più specifico a coloro che, pur avendo diritto all'accoglienza, ne sono stati privati oppure non sono mai riusciti ad ottenerla. L'interesse è nato anche in seguito a diverse segnalazioni che l'unità di Medicina di Strada della nostra associazione riportava sempre più frequentemente dalle proprie uscite. Le esplorazioni effettuate per individuare zone di emarginazione e isolamento, cui portare un supporto sanitario, mostravano una presenza sempre più consistente di richiedenti asilo e rifugiati prima intercettati dal sistema di accoglienza e poi per varie ragioni espulsi e/o allontanati. Nei mesi successivi, abbiamo lavorato in continuità con le attività di esplorazione di Medicina di Strada, ritornando più volte nei vari luoghi, per conoscere la realtà di ogni insediamento e le storie di chi li abita.

Restituiamo in questo paragrafo una descrizione delle tipologie di insediamenti informali che abbiamo trovato. Iniziamo con una divisione in base alle caratteristiche dello spazio e delle possibili infrastrutture in cui si trovano.

**I. Strutture coperte abbandonate:** vecchi capannoni industriali, magazzini delle Ferrovie dello Stato, costruzioni/edifici i cui lavori sono stati interrotti in fase preliminare, ripari costruiti dentro cunicoli in cemento armato ricavati sotto le autostrade o le tangenziali, magazzini militari abbandonati, palazzetti dello sport. Sono luoghi caratterizzati dall'assenza di mura o pareti per trattenere il calore o dividere gli ambienti in spazi personali, spazi costituiti solo dal suolo su cui si cammina e da un piano di riparo o un soffitto. Spesso in questi ripari mancano acqua e luce; quest'ultima viene reperita in alcuni casi con allacciamenti molto precari e poco sicuri. Possono esse-

re più o meno esposti al freddo e al vento e non vi è alcuna possibilità di tenere lo spazio salubre e pulito (ad es. mancanza di sistemi di scarico e di raccolta dei rifiuti, mancanza di porte o finestre).

**II. Spazi all'aperto (parchi, cantieri dismessi, scali ferroviari, ecc.):** si tratta di insediamenti "invisibili", perché nascosti da mura, alberi, reticolati, sufficientemente distanti dalla strada e dagli sguardi dei passanti, ma facilmente accessibili da chi vi abita. La reperibilità di acqua o luce non è in alcun modo possibile e le persone ricercano quindi fonti di approvvigionamento esterne.

### INTERVISTE IN LORENZINI/PARCO DELLE RIMEMBRANZE

Nel periodo tra marzo e luglio 2018 abbiamo intervistato quattro titolari di protezione internazionale che risiedevano presso lo Scalo di Porta Romana e nel Parco delle Rimembranze Industriali. Nel primo caso i ripari di fortuna erano stati ricavati in un ex deposito dei treni sotto al quale erano state costruite delle capanne con legno, con teli e coperte trovate per strada, nel secondo caso si trattava, invece di uno spazio nascosto dietro una recinzione all'interno di un parco, dove era sorto, in seguito a uno sgombero in un'area vicina, un nuovo insediamento informale. Nascosta nella boscaglia in questa zona ai limiti esterni del parco una decina di persone aveva costruito dei rifugi notturni. I più erano arrivati a queste soluzioni abitative dopo essere stati costretti ad abbandonare precedenti situazioni precarie, e avevano storie di diritti all'accoglienza negati. C'è chi per esempio, una volta riconosciuta la protezione era stato allontanato dal CAS senza essere stato inserito in uno SPRAR, chi invece aveva usufruito di questo ulteriore periodo di accoglienza. Alcuni lavoravano come fattorini facendo consegne. Altri avevano precedenti esperienze lavorative a Milano nell'ambito della ristorazione, come muratori o in attività di volantinaggio. Sono persone in Italia da vari anni, in possesso di tutti i documenti, compresa la residenza e la carta d'identità, ma costrette ad abitare in quel luogo ormai da qualche mese. Hanno viaggiato molto, sono state in diverse città italiane (per cercare lavoro o per lavori stagionali), anche all'estero. Considerano la presente situazione abitativa come transitoria, di appoggio, in attesa di trovare un lavoro stabile e quindi di potersi permettere l'affitto di un posto letto in una stanza. Rispetto alla mancanza di acqua e alla difficoltà di lavarsi la mattina per presentarsi decorosamente alla ricerca di un lavoro, sono obbligati a mettersi alla ricerca di bagni o docce pubbliche gestite dal terzo settore. Al momento della scrittura del Report entrambi gli insediamenti sono stati sgomberati.

**III. Palazzine abbandonate,** il cui utilizzo originario non era necessariamente a vocazione abitativa (es. vecchie terme, uffici, scuole): non si tratta di cantieri avviati e abbandonati, o di immobili non finiti: lo spazio è edificato e in qualche misura sicuro, organizzato secondo una divisione in unità (uffici, appartamenti, stanze). In queste strutture è possibile far arrivare acqua e luce e garantire delle condizioni di vita minime.

## INTERVISTE IN VIA ESTERLE/DE STAEL

Tra febbraio e maggio 2018 abbiamo intervistato otto persone che risiedevano in due palazzine occupate a Milano. Questi insediamenti rientrano nella tipologia degli "immobili in disuso": si tratta spesso di palazzine abbandonate, spazi coperti, suddivisi in stanze o piccoli appartamenti, con fornitura di gas, luce e acqua. A sostegno di entrambe queste realtà si muove il gruppo "Noi ci Siamo". La presenza presso gli insediamenti di alcuni membri di questo gruppo ha permesso di organizzare attività strutturate, come la scuola d'italiano e lo sportello legale, ma anche di offrire sostegno di altro genere, come i contatti con le realtà del territorio. Delle otto persone intervistate tre erano titolari di protezione internazionale, e cinque richiedenti asilo (in fase di ricorso o appello, oppure ancora in attesa dell'esito della Commissione Territoriale). Al momento delle interviste le persone risiedevano in questi spazi, occupati da un minimo di una settimana a un massimo di quattro mesi. Gli occupanti erano tutti giunti in Italia tra il 2014 e il 2016. Erano arrivati a questa soluzione abitativa passando da esperienze e percorsi di accoglienza differenti tra loro. Quattro di loro, provenienti dall'Africa Occidentale, erano stati allontanati dai precedenti centri di accoglienza (CAS) a seguito di presunti coinvolgimenti in proteste: tre di loro erano ancora richiedenti asilo e uno ricorrente. Una coppia era arrivata dopo aver lasciato lo SPRAR della provincia di Foggia, su consiglio di conoscenti. Un giovane era arrivato al termine del progetto SPRAR in provincia di Trapani; un altro era stato allontanato da un CAS in provincia di Varese dopo aver ricevuto un diniego in fase di ricorso. Delle otto persone che abbiamo intervistato solo una lavora come fattorino (rider per Uber Eats), alcuni hanno avuto esperienze lavorative in passato (in particolare di raccolta stagionale) o hanno frequentato corsi di formazione, spesso in altre città. Alcuni raccontano di essere arrivati a conoscere e abitare in questa realtà tramite passaparola, c'è chi è arrivato da un'altra città e ha incontrato connazionali in stazione che lo hanno indirizzato lì, chi ha preso il posto di un amico che è andato all'estero... Una cosa molto comune è che si verifichi un ricambio di persone durante i periodi della raccolta stagionale, con gente che lascia le palazzine per recarsi in altre regioni del nord e del sud a lavorare, e altri che ne prendono temporaneamente il posto. Altri arrivano in seguito a precedenti occupazioni, spesso in altri stabili abbandonati a Milano e hinterland. All'interno dell'edificio alcuni frequentano la scuola d'italiano, c'è chi si appoggia ai servizi del territorio per la ricerca del lavoro e chi per i pasti quotidiani.

Abbiamo intervistato altre cinque persone che risiedono in uno spazio edificato, non adibito a uso abitativo, coperto, fornito di acqua, luce e gas, che garantisce le condizioni di vita minime. Qui un'associazione operante sul territorio fornisce un supporto significativo e gestisce l'accesso ai posti disponibili; talvolta è riuscita ad aiutare le persone accolte nel reperire una soluzione abitativa più stabile dopo un periodo più o meno lungo trascorso in questo luogo. Tutte le persone intervistate si trovano in Italia dal 2014, provengono dall'Africa occidentale e quattro sono titolari di permesso di soggiorno per protezione umanitaria, mentre uno è sprovvisto di documenti in quanto il suo appello è stato rigettato. Tutti hanno seguito l'iter d'accoglienza in regime CAS, mentre la propria richiesta d'asilo veniva esaminata. C'è chi è stato trasferito in svariati CAS prima di giungere nell'attuale

situazione e chi ha trascorso 2 anni e mezzo nello stesso centro. In tutti i casi le persone sono state allontanate dai CAS in seguito alla notifica del diniego alla richiesta d'asilo oppure una volta riconosciuta la protezione umanitaria in fase di ricorso. Nessuno di loro è passato da un progetto SPRAR (ricordiamo che prima dell'entrata in vigore del decreto Salvini i titolari di protezione umanitaria avevano diritto all'accoglienza SPRAR). Tre delle persone intervistate sono impiegate in attività lavorative con regolare contratto (addetto alla sicurezza, azienda di catering, uno con contratto a tempo indeterminato presso un albergo). Le altre due lavorano saltuariamente per l'associazione. Come nelle situazioni descritte sopra, anche qui spesso le persone hanno un trascorso di borse lavoro, corsi di formazione e impegno in lavori stagionali nel sud d'Italia.

#### **IV. Giardini pubblici, spazi verdi presenti nelle piazze e nei piazzali della città, pan-**

**chine.** In questi luoghi si radunano piccoli gruppi di persone che si costruiscono giacigli di fortuna con cartoni, giornali, coperte e, a volte, un corredo di suppellettili ben organizzato. Chi ci dorme viene spesso assistito dalle associazioni del terzo settore o da gruppi di cittadini auto-organizzati che, soprattutto in zone centrali e semicentrali, garantiscono una copertura quasi capillare del territorio. Il più delle volte il "riparo" viene utilizzato solo di notte, e il giaciglio nascosto durante il giorno.

All'interno di queste quattro casistiche rientrano gli insediamenti che abbiamo potuto mappare negli ultimi anni. In essi, il livello di riorganizzazione degli spazi e le modalità di intervento sugli stessi possono variare significativamente. All'interno delle prime due casistiche (spazi all'aperto e strutture abbandonate), abbiamo osservato l'autocostruzione di capanne, casotti, baracche, garantendo non solo un funzionale riparo dal freddo, dallo sporco e dalla polvere, ma anche un tentativo di recupero di uno spazio minimo per la propria privacy. In altri casi invece, questi luoghi sono riempiti da distese di materassi e sacchi a pelo: semplici rifugi notturni, senza le condizioni per una cura di sé, delle proprie relazioni e del proprio spazio, accampamenti precari, disagiati e temporanei – anche se il tempo effettivo di permanenza può prolungarsi di diversi mesi o addirittura anni. Una tale differenza di arrangiamento e "arredamento" del proprio spazio di vita o di domicilio abituale può dipendere da vari fattori, per esempio dalle caratteristiche infrastrutturali o dal tempo di permanenza dell'insediamento. Ma, in ultima istanza, le diverse modalità di uso dello spazio sono un segnale forte della volontà delle persone di essere agenti, avere potere di intervento sul proprio percorso e sullo spazio dedicato alla cura quotidiana.

Un secondo tema è quello della **visibilità degli insediamenti**. Le tipologie sopra descritte, soprattutto quelle che rientrano nella prima casistica (spazi aperti), hanno maggiori probabilità di espandersi e attirare un numero considerevole di persone – in alcuni luoghi, si è arrivati a raggiungere il centinaio di residenti. Quando si creano queste condizioni, solitamente, il posto diventa maggiormente visibile e si crea una comunità che può disporre di un certo grado di organizzazione interna. Le persone

raggiungono così una soglia di apparente stabilità, e sono più facilmente nelle condizioni di interagire con la città e i corpi sociali che la abitano. Allo stesso tempo, però, si creano tensioni con il quartiere, con i “residenti” (la cui abitudinarietà del domicilio è sancita da una formale, corretta iscrizione anagrafica), che giustappone la presenza lecita a quella illecita e indesiderata. In breve tempo, la sicurezza che deriva dall’essere invisibili e poco notati diventa insicurezza di esistere pubblicamente, e la “stabilità apparente” deve confrontarsi con posizioni apertamente ostili e di denuncia (come la nota protesta inglese NIMBY – *not in my backyard* – coloro cioè che si lamentano solo se qualcosa viene fatto nel loro spazio vitale o “giardino”), che vengono puntualmente fomentate da campagne di stampa e portano in parecchi casi e più o meno rapidamente allo sgombero. Nell’ultimo anno, non a caso, il primo tipo di insediamento è quasi sparito. Al momento in cui viene scritto questo rapporto, ne conosciamo uno solo ancora abitato. Le persone che abitavano questi posti, salvo le rare eccezioni rappresentate da coloro che hanno potuto usufruire della rete di solidarietà creatasi intorno all’insediamento, si sono trasferite in posti meno visibili e affollati, classificabili perlopiù nella seconda tipologia da noi incontrata. Quella più precaria e con peggiori condizioni di vivibilità: non a caso, lo spostamento delle persone più vulnerabili e dei profili marginali non avviene in meglio, per aspirazione, ma in peggio, per disperazione.

Anche questi ultimi insediamenti sono spesso soggetti a sgomberi, o per meglio esprimersi, alla distruzione repentina. Si creano e si consolidano, almeno temporaneamente, grazie anche alle condizioni di (in)visibilità: si creano baracche o rifugi che si estendono in altezza, o raso terra, con distese di materassi. Accade frequentemente che, essendo stati visti e individuati, alcuni accampamenti vengano sgomberati, le capanne rimosse. Quando ciò avviene, una delle soluzioni più frequentemente utilizzata dai loro abitanti è quella di dormire, da quel momento, all’interno di tende da campeggio (spesso sulla stessa porzione di terreno), più piccole e facilmente smontabili e rimontabili tra giorno e notte. Succede anche che questo tipo di sgomberi (che l’amministrazione comunale definisce “allontanamenti”, utilizzando una nomenclatura che le permette di non avere l’obbligo di attuare le procedure di tutela previste dalla legge), siano stati ripetuti più volte intervenendo nel medesimo insediamento. Le persone che lì si riparavano vi tornavano la sera stessa, con strumenti ridottissimi per trovare rifugio dal freddo. Infatti, durante le operazioni della Polizia Locale, tutti gli strumenti adatti venivano distrutti: cartoni, sacchi a pelo e coperte. Questi episodi, nel caso più eclatante, si sono ripetuti per anni a cadenza quasi regolare, ogni due o tre mesi. A ogni distruzione, l’insediamento veniva ricostruito e comparivano nuovamente le capanne, più o meno rudimentali. Non è stata data tregua nemmeno nel periodo invernale. Ne possiamo dare testimonianza diretta: la prima volta che abbiamo visitato un insediamento nella periferia nord della città è stata in occasione di un’uscita dell’unità mobile del Naga chiamata Medicina di strada effettuata il 7 gennaio 2018 in una serata di nebbia densissima, umidità elevata e temperatura inferiore ai cinque gradi centigradi. Gli uomini che vi abbiamo trovato dormivano, letteralmente, sul prato e non tutti loro erano ancora riusciti a procurarsi almeno una coperta. Le esigenze più immediate erano riusciti a soddisfarle grazie

ad aiuti provenienti dagli ospiti dell'adiacente CAS. Non è stato questo l'unico caso in cui abbiamo incontrato rapporti di conoscenza e solidarietà tra le persone all'interno del sistema d'accoglienza e quelle da esso escluse o allontanate, e sistemate negli insediamenti informali.

All'interno delle palazzine occupate invece, le condizioni di vita diventano più accettabili. In particolare, negli spazi nati da azioni collettive di occupazione, supportati e sostenuti dai movimenti per la casa o a sostegno dei cittadini migranti, l'organizzazione politica degli stessi facilita la messa in campo di strategie di ottenimento di acqua corrente e gas per i suoi abitanti, e la creazione di un'idea di collettività al suo interno attraverso la redistribuzione di ruoli e responsabilità.

Abbiamo trovato palazzi in buone condizioni, con bagni e allacciamenti, con gruppi referenti che gestiscono gli ingressi, assegnando gli spazi e aiutando le persone a sistemare le stanze in modo da farle diventare dei piccoli appartamenti. In queste strutture si può individuare un gruppo interno che si fa carico della gestione della struttura stessa, stimolando una maggior consapevolezza sull'uso comune degli spazi. La presenza di un gruppo politicamente consapevole permette anche che i soggetti che ne fanno parte possano essere rappresentati o possano avanzare direttamente delle istanze di fronte alle istituzioni. Inoltre, si creano più facilmente le condizioni grazie alle quali le persone riescono ad accedere ai servizi offerti dalla città e a curare i propri interessi personali, tentando di ricostruire una propria progettualità in vista di un futuro che non abbia come uniche prospettive la sopravvivenza fisica e la permanenza sul territorio: rapporti con le amministrazioni pubbliche, in particolare l'anagrafe; frequenza scolastica sia per minori che per adulti; assistenza legale sono alcuni esempi di servizi ai quali queste esperienze abitative riescono a dare accesso.

Anche questi insediamenti sono soggetti a sgombero e, infatti, al momento di scrivere due delle realtà che abbiamo visitato lo hanno subito, mentre per una terza vi sono voci di un intervento imminente conseguente a un cambio di proprietà dell'immobile. La presenza di un gruppo organizzato politicamente che supporta l'occupazione ha effetti positivi anche quando occorrono queste evenienze: una risposta coesa e collettiva allontana il rischio che le persone possano essere ridistribuite in altri luoghi e non subiscano quella polverizzazione sul territorio a cui abbiamo fatto cenno.

Quanto all'ultima tipologia di insediamento, infine, parlare di riorganizzazione dello spazio è veramente difficile. Piuttosto si tratta dello sforzo di preservare la propria dignità in condizioni di precarietà estrema. In questo caso, a differenza degli altri tipi di insediamento, il problema della visibilità non si pone perché le persone e i loro giacigli sono perfettamente individuabili, dato che il più delle volte non fanno nulla per nascondersi. Ci interessa sottolineare che anche in queste condizioni si creano situazioni in cui la solidarietà tra le persone che li frequentano genera, a volte, le condizioni per dar vita a una piccola comunità che condivide, ad esempio, la preparazione del pranzo e la sorveglianza dei propri averi, esposti alle operazioni di pulizia



effettuati dalla Polizia locale durante il giorno. Anche alcuni di questi insediamenti, che solitamente sono stabili, vengono sgomberati e distrutti. Le motivazioni di queste operazioni sono legate, di solito, alle ragioni del decoro urbano, come avvenuto per le aree intorno alle stazioni cittadine in occasione di eventi e rassegne di settore (es. settimana della moda), e conseguenza diretta dell'inasprimento dei controlli legati all'applicazione del DASPO urbano introdotto dalla legge Minniti-Orlando e rafforzato dal decreto Salvini.

## 4.2 Identikit dei fuori accoglienza

La nostra ricerca era iniziata per capire dove i rifugiati e i richiedenti asilo andassero a vivere una volta abbandonati i centri di accoglienza. Questa tuttavia non è, ovviamente, la sola tipologia di persone che abbiamo ritrovato nei vari insediamenti. Allo stesso modo non è possibile tracciarne una classificazione univoca, perché il loro *status* giuridico, le loro condizioni soggettive e le storie personali sono molto variegiate. Abbiamo incontrato richiedenti asilo; titolari di protezione (quindi non solo cittadini in regola, ma con una serie di diritti esigibili in quanto soggetti meritevoli di protezione); stranieri appena arrivati in Italia intenzionati a chiedere la protezione che non sono ancora riusciti ad accedere agli uffici della Questura per formalizzarla; altri stranieri appena arrivati che hanno fatto un primo accesso in Questura uscendone con un appuntamento per la formalizzazione della domanda, con tempi di attesa di settimane; stranieri in Italia da anche più di vent'anni che avendo perso il lavoro, hanno di conseguenza perso anche i documenti; stranieri provvisti di un regolare permesso di soggiorno in corso di validità; rom con cittadinanza rumena o bosniaca presenti sul territorio metropolitano da decenni; rom diventati cittadini italiani; cittadini italiani per nascita.

In molti casi, anzi nella maggioranza, non si tratta di persone in stato di estrema marginalità: alcuni lavorano ma non guadagnano abbastanza per pagare un affitto a prezzo di mercato. Tra costoro esistono anche coloro che svolgono lavori pagati in nero. Il più delle volte, però, si tratta di attività che si avvalgono di forme contrattuali che un tempo si sarebbero definite atipiche, ma che ormai hanno una larghissima diffusione: lavori a cottimo tra i quali il più diffuso è quello delle consegne in bicicletta, i cosiddetti "riders" o fattorini; contratti a chiamata presso i mercati ortofrutticoli o per svolgere l'attività di montaggio e smontaggio dei palchi per manifestazione artistiche, culturali o politiche, anche prestigiose come, secondo quanto ci è stato riferito da un rom di nazionalità rumena, l'allestimento del palco in piazza Duomo sul quale si esibisce, in occasione dell'ormai tradizionale concerto primaverile, l'orchestra della Filarmonica della Scala.

Il minimo comune denominatore rimane, purtroppo, la debolezza del contratto di lavoro e la quasi totale assenza di tutele (assicurazione, malattia, contributi pensionistici, ferie) che aggiungono alla instabilità sul fronte abitativo la precarietà sul fronte occupazionale e salariale. Infine, tra i lavoratori abbiamo incontrato anche alcune persone che avevano un contratto di lavoro subordinato di tipo classico, anche

a tempo indeterminato. Costoro, però, ricevevano stipendi insufficienti ad accedere all'esoso mercato dell'affitto privato milanese e al tempo stesso, essendo residenti in Lombardia da meno di cinque anni, non presentavano i requisiti per accedere alle graduatorie per le case di edilizia pubblica (case popolari). Per lo più si trattava di addetti alle pulizie con contratti part-time.

Alcuni dei richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale che abbiamo incontrato erano fuoriusciti dal sistema di accoglienza e provenivano non solo dalle regioni centrali e meridionali, ma anche da cittadine della provincia lombarda, emiliana e piemontese. Avendo abbandonato di loro volontà le strutture presso cui erano ospitati, o avendole dovute abbandonare perché i progetti SPRAR a cui avevano avuto accesso si erano conclusi, hanno scelto di dirigersi verso Milano, attratti dalla supposta facilità di trovarvi lavoro e, in alcuni casi, dalla presenza di comunità di connazionali provenienti dalle loro stesse regioni d'origine. In questi casi, il periodo trascorso in un insediamento informale è relativamente breve perché, attraverso questa rete di conoscenze, un alloggio lo trovano: quasi sempre un posto letto in una stanza subaffittata e condivisa da più persone, una soluzione che rappresenta l'unica possibilità per le ridotte capacità economiche di cui dispongono.

Un'altra via per ottenere un luogo meno precario dove abitare, anche solo temporaneamente, è entrare in contatto con la rete di associazioni cittadine che si occupano, in varie forme e più o meno strutturalmente, di migrazioni. Alcune delle persone che sono riuscite ad arrivare a questi canali – molto spesso grazie alle informazioni ricevute da altri migranti incontrati negli insediamenti o nei luoghi di ritrovo più comuni, come le stazioni ferroviarie – hanno l'opportunità di essere reintrodotte, o introdotte per la prima volta, nel sistema d'accoglienza. Esse vengono, per lo più, accolte nei CAS cittadini. Altre vengono aiutate a crearsi una propria indipendenza economica grazie alle opportunità lavorative che vengono loro offerte. Il passo successivo è quello dell'ingresso in una qualche realtà che mette a disposizione alloggi a costi agevolati per persone in difficoltà abitativa (ad es. progetti di housing sociale con affitti a canone sociale o calmierato).

Altre persone hanno avuto problemi recenti e hanno difficoltà a risolverli. In questa categoria si trovano principalmente cittadini stranieri che hanno perso il lavoro e che non hanno una rete di relazioni personali o l'appoggio dei familiari che li possa sostenere, perdendo così la possibilità di pagarsi un alloggio. Oltre a vivere il disagio abitativo, essi rischiano la perdita del permesso di soggiorno, ancora strettamente legato al lavoro. Alcuni lo hanno già perso, e si trovano appunto spinti nell'irregolarità anche dopo decenni di presenza regolare sul territorio italiano. Rientrano in questo gruppo le persone con cittadinanza italiana (italiani per nascita, ma anche molti rom, e alcuni immigrati, diventati cittadini italiani) che abbiamo incontrato negli insediamenti: un momentaneo periodo di difficoltà li costringe a vivere nei luoghi dell'abitare informale per la più semplice e, quasi ovvia, delle ragioni, e cioè l'impossibilità di pagare l'affitto di una casa o di un posto letto a canone di mercato.

Altri ancora, non in grado di lavorare per problemi di salute, non riescono ad accedere ai sussidi statali. Il più delle volte questo è a causa della mancanza di uno dei requisiti indispensabili per poter usufruire degli strumenti del welfare destinati

alle persone particolarmente disagiate: la residenza nel Comune di Milano, conseguenza dell'iscrizione anagrafica. Questo è un problema consolidato nel tempo che ora riguarda anche i richiedenti asilo, ai quali l'iscrizione anagrafica viene negata in seguito alle novità nella normativa introdotte dal decreto Salvini. Ad oggi non abbiamo ancora incontrato, negli insediamenti, persone che siano riuscite ad accedere con successo agli sportelli per senza fissa dimora aperti di recente dall'amministrazione cittadina allo scopo di concedere loro la cosiddetta residenza fittizia. Abbiamo avviato noi stessi alcune persone verso questo percorso: delle 74 persone che abbiamo assistito nell'inoltro della richiesta di iscrizione anagrafica solo una piccola parte ha ricevuto la chiamata per un appuntamento, e ad oggi di certo sappiamo che una sola persona avrà, per dicembre 2019, l'appuntamento per il rilascio della carta d'identità.



# 5

## ***La risposta politica della giunta di Milano: gli sgomberi***

### **5.1 Gli sgomberi**

A marzo 2019 il Naga ha pubblicato un dossier sui provvedimenti presi dalla città di Milano nell'anno 2018 volti a sgomberare diversi insediamenti informali sul territorio.<sup>1</sup> Si tratta di un tema strettamente legato a quello dei fuori accoglienza: diversi spazi occupati e insediamenti precari, luoghi di dimora dei migranti, sono stati sgomberati causando la dispersione e ostacolando la permanenza delle persone sul territorio. In questo capitolo intendiamo richiamare tale dossier e approfondire l'aspetto normativo e di disciplina degli sgomberi, la sua evoluzione negli ultimi due anni e le conseguenze sul territorio di Milano.

Lo sgombero è una misura utilizzata per "liberare" un'occupazione illecita di un suolo o di un immobile, anche pubblico, per il quale chi lo occupa non ha alcun titolo per esercitarne il possesso. Viene eseguito sulla base di un provvedimento di una autorità giudiziaria che emette decreto di sequestro e dispone lo sgombero a partire da una denuncia da parte della proprietà dell'immobile. Viene quindi delegata la forza pubblica, che a seconda delle competenze territoriali è tenuta ad effettuare materialmente lo sgombero. I soggetti pubblici coinvolti si allargano a seconda delle situazioni, ad esempio in caso di presenza di minori si attivano i servizi sociali dell'ente locale.

Negli ultimi anni ci sono stati due importanti interventi normativi sugli sgomberi, contenuti nel decreto Minniti, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza della città*,<sup>2</sup> e nel decreto Salvini, introducendo e allargando l'utilizzo di alcuni dispositivi di controllo del territorio, quali per esempio il DASPO urbano.

---

1. Disponibile a questo link: <https://naga.it/2019/03/12/dossier-sgomberi/>

2. Decreto legge 20 febbraio 2017, n. 14 convertito con modificazioni dalla L. 18 aprile 2017, n. 48.

Con il primo decreto, vengono forniti strumenti per una maggiore cooperazione e allineamento tra prefetture ed enti locali per il fine ultimo della pubblica sicurezza, della “promozione del rispetto della legalità”, o del rispetto del decoro urbano, compresa l’occupazione arbitraria di immobili. In primo luogo, vengono attribuiti nuovi poteri di ordinanza al Sindaco, che diviene soggetto preposto alla promozione della sicurezza urbana insieme al Questore e al Prefetto. Il Sindaco può adottare ordinanze anche urgenti per contrastare situazioni non più solo di sicurezza e minaccia all’incolumità dei cittadini, ma anche di grave incuria, degrado o pregiudizio del decoro, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti. L’occupazione illecita di immobili compare come fattore che favorisce l’insorgere di fenomeni criminosi, insieme a sfruttamento della prostituzione e accattonaggio... Il Sindaco collabora nell’individuazione di aree pubbliche da sottoporre “a particolare tutela” attraverso sanzioni e allontanamenti.

L’azione del Prefetto per l’esecuzione degli sgomberi di occupazioni è disciplinata in particolare dall’art. 11: prevede l’attivazione del Comitato Provinciale per l’Ordine e la Sicurezza Pubblica (CPOSP) per assicurare il concorso delle Forze dell’ordine e garantire lo sgombero (il CPOSP è un organo consultivo volto a coordinare l’intervento e l’utilizzo della Forza pubblica, di solito convocato dal Prefetto per gestire casi particolari). In tale sede si prevede la firma di un piano di azione per gli sgomberi, delineato secondo le priorità decise in base ai “possibili rischi per l’incolumità e la salute pubblica”, tenendo conto dei “diritti dei soggetti proprietari degli immobili”, e in ultimo dei livelli assistenziali che possono essere assicurati agli “aventi diritto” dalle Regioni e dagli enti locali. Le informazioni usate per la pianificazione possono arrivare direttamente da un nuovo organismo, il Comitato metropolitano (art. 6), cui partecipano anche le associazioni e gli enti che svolgono un ruolo nel sociale. Con la Circolare n. 11001/123/111 (1) del 1° settembre 2017<sup>3</sup>, si promuove la mappatura delle singole situazioni di criticità in ordine alla tipologia di immobili occupati e alle categorie di soggetti presenti. Infine, per garantire gli interessi degli sgomberati, nel caso in cui il Prefetto lo ritenga necessario, ovvero di fronte alla conclamata vulnerabilità dei soggetti, viene introdotta una cabina di regia di cui fanno parte anche rappresentanti della Regione e degli enti locali, per attivare misure assistenziali per soggetti che non sono in grado di reperire una sistemazione alternativa autonomamente. Questa cabina di regia deve provvedere nel termine di 90 giorni, scaduti i quali può richiedere di rimandare l’esecuzione, ma per non più di un anno.

In materia di allontanamenti, il decreto Minniti ha ampliato le aree in cui è possibile intervenire sulla presenza di soggetti che “offendono” il decoro di tali luoghi (aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano e delle relative pertinenze, università). In questi casi il Sindaco è l’autorità competente ad irrogare la sanzione (da 100 a 300 euro) e l’ordine di allontanamento. In caso di reiterazione e occupazione degli spazi sopra indicati, interviene il Questore, “qualora dalla condotta

---

3. Disponibile a questo link: [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/12/2017\\_9\\_1\\_Interno\\_circolare\\_sgombero\\_immobili.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/12/2017_9_1_Interno_circolare_sgombero_immobili.pdf)

tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza” (art. 9, co. 2), disponendo il divieto di accesso ai luoghi tutelati (per un periodo non superiore a sei mesi). In ipotesi più gravi si arriva al DASPO (acronimo per “Divieto di Accedere alle manifestazioni Sportive”, cioè il provvedimento di allontanamento coatto contro la violenza negli stadi introdotto nel 1989).

Il primo settembre 2018, con l’insediamento del nuovo governo, prima ancora del decreto Salvini, è stata emessa la circolare N. 11001/123/111(1)<sup>4</sup>, in cui il Ministero dell’interno fornisce indicazioni perché si effettuino sgomberi con la massima tempestività. Poggiandosi sulla disciplina del precedente governo, si tenta di scavalcare l’“ostacolo” della presenza di vulnerabilità prevedendo misure di assistenza a carico dei Comuni, ma l’accertamento sui requisiti per ottenere l’assistenza deve avvenire solo successivamente allo sgombero, e non prima. Vengono quindi date indicazioni in merito al censimento degli occupanti sotto la regia dei servizi sociali dei Comuni, cui si dice di considerare le situazioni di fragilità, la situazione reddituale e la regolarità sul territorio. Tale misura ha sollevato diverse critiche da parte, per esempio, del Presidente del Consiglio nazionale degli assistenti sociali, preoccupato per il ruolo di “agente di pubblica sicurezza” così assegnato agli assistenti sociali, “elemento questo del tutto incompatibile con i principi della professione disegnati dalla legge che la regola oltre che dal discendente codice deontologico”<sup>5</sup>. Il decreto Salvini accoglie la disciplina introdotta dal precedente governo in materia di sgomberi e si struttura su quella, per dare qualche giro di vite finale. Inoltre amplia l’applicazione del DASPO anche a ospedali e a luoghi deputati all’organizzazione di fiere e mercati.

Questo insieme di provvedimenti ha sigillato uno stretto legame tra difesa della proprietà privata e difesa della sicurezza, ovvero del cosiddetto ordine e decoro, che diventano gli interessi primari quando si scontrano con gli insediamenti informali, abitati invece da persone in disagio abitativo i cui diritti, quando si decide di sgomberarli, vengono tutelati solo in modo parziale e secondario. Tali cambiamenti hanno permesso, e facilitato, l’adozione di azioni cruente, di “pulizia” nei confronti di chi rappresenta la marginalità sociale, persone la cui presa in carico da parte dei territori è sempre più difficile.

Questo nuovo approccio ha comportato una svolta in questi ultimi due anni a Milano. Infatti, a maggio 2018 è stato stipulato il patto per la sicurezza pubblica previsto dall’articolo 5 del decreto, in cui rientrava anche la creazione di un piano per gli sgomberi da programmare secondo quanto normato dal decreto stesso. A settembre 2018, invece, è stato convocato il CPOSP tra Comune di Milano, Regione Lombardia e Prefettura, cioè secondo l’articolo 11 l’organo responsabile di attivare le procedure per l’esecuzione degli sgomberi (che dal lato operativo sono in carico alla Prefettura). Durante il 2018 e fino a gennaio 2019 abbiamo così assistito agli sgomberi di grandi insediamenti informali; allo sgombero di poche famiglie che occupavano appartamenti di edilizia pubblica vuoti da decenni, con un dispiegamento

4. Disponibile a questo link: [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare\\_2018\\_0059445.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_2018_0059445.pdf)

5. Si veda: <http://www.oaspiemonte.org/cnoas-comunicato-stampa-del-02-settembre-2018-circolare-viminale-su-sgomberi-gazzi-sconcerto-e-perplexita>

di forze dell'ordine spropositato rispetto alle esigenze operative; a numerosi, continui e persecutori allontanamenti da luoghi adibiti a dimora informale.

Riportiamo qui di seguito un elenco degli sgomberi e allontanamenti a noi noti:

- 30 marzo 2018: vengono sgomberati gli ex uffici e magazzini dell'Aeronautica militare tra le vie Olivieri e Della Rovere, lungo via Forze Armate. I magazzini erano di proprietà di Invimit e abbandonati da due anni. Il Naga all'interno dei magazzini aveva incontrato un gruppo di famiglie rom bosniache e alcuni immigrati di origine marocchina e afghana. Il giorno dello sgombero sono state mobilitate protezione civile, agenti di polizia di stato e della polizia locale, carabinieri e vigili del fuoco. L'intervento era stato studiato dal CPOSP in Prefettura (*Repubblica*, 29 marzo 2018).
- 2 aprile 2018: per la ex scuola Mazzini, in Via Zama, era stato firmato un provvedimento di sgombero, ma a quanto pare è stato sufficiente un "sopralluogo" di otto macchine dei carabinieri (*Liberò*, 4 aprile 2018; *Repubblica*, 6 aprile 2018) perché i migranti (circa 50, riporta *Repubblica*) si allontanassero.
- 7 maggio 2018: Scalo Porta Romana - via Lorenzini. Per mettere in sicurezza l'area di proprietà di Rete Ferroviaria Italiana (RFI), il sindaco Giuseppe Sala aveva firmato un'ordinanza ad hoc il 17 novembre (*Corriere della Sera*, 8 maggio 2018; *Il Giorno*, 9 maggio 2018). Nello scalo si erano succeduti tre insediamenti: l'ultimo nel capannone a lato di via Lorenzini, vicino a una tensostruttura dove i cittadini andavano a sentire la musica nella stagione estiva, sgomberato con un certo clamore. Uno precedente, sul lato opposto, sotto il ponte della ferrovia in un antro in cui vivevano numerosi richiedenti asilo o migranti un tempo regolari, anche loro sgomberati mesi prima, ma più silenziosamente, con tanto di muro per impedirne l'ingresso. Infine, diversi mesi prima, erano state rase al suolo decine e decine di tende e rifugi di fortuna immersi nella boscaglia che negli anni era cresciuta al centro dell'area dello scalo ferroviario e di cui si poteva vedere un'ampia panoramica dal fabbricato dei Fratelli di San Francesco adibito a CAS con ingresso da viale Isonzo.
- Luglio 2018: Parco Delle Memorie Industriali: in seguito allo sgombero di via Lorenzini è sorto in estate un insediamento informale in uno spiazzo nascosto all'interno del parco, dietro un cantiere vuoto, smantellato dalla polizia dopo solo poche settimane. In seguito sono rimasti solo 6/7 uomini, dentro due tende da campeggio. Erano tutti in Italia da almeno 2 anni, e tutti con regolari documenti, per lo più asilo politico. Ci hanno riferito che la polizia è passata più volte per dirgli di spostarsi, ma che era interessata più che altro a individuare un giro di spaccio nella stessa zona.
- 12 giugno 2018: sgombero di alcuni appartamenti in via Palmanova, organizzato dal questore Marcello Cardona, in accordo con il CPOSP presieduto dall'ex prefetto Luciana Lamorgese. Proprietario degli stabili, il Comune di Milano (gestione affidata alla società MM). L'occupazione era sostenuta dal collettivo Noi ci siamo! Intervento massiccio delle forze dell'ordine, con blocco dell'uscita della tangenziale (lontana almeno 2 km), blocco di via Palmanova con decine di cellulari



- di polizia e carabinieri. Delle dodici famiglie sgomberate, a quelle con i figli più piccoli è stata offerta come unica alternativa praticabile il CAT di via Sacile, di cui parleremo in seguito.
- 9 luglio 2018: controllo e prelievo dei migranti che dimorano in Porta Venezia, nei giardini lungo via Vittorio Veneto (*Il Fatto Quotidiano*, 10 luglio), luogo di dimora e di passaggio principalmente per i migranti provenienti dal Corno d’Africa. A luglio una camionetta con agenti antisommossa, più qualche pattuglia, ha prelevato e portato in Questura i migranti, poche decine di persone soggiornanti nell’area, al fine di identificazione.
  - 3 settembre 2018: sgomberato il “Residence Aldo dice 26x1” dall’ex sede Alitalia (progetto di autogestione di residenza sociale in spazi abbandonati, dava casa a circa 180 persone). Lo sgombero arriva tre giorni dopo la circolare inviata da Salvini alle prefetture per chiedere di accelerare gli sgomberi degli occupanti abusivi, anche in caso non si sia trovata una soluzione per le persone (il sindaco di Sesto aveva già lanciato in precedenza un appello a Salvini).
  - Nel corso del 2018 – inizio 2019: di fronte al centro di accoglienza di via Corelli, sotto al cavalcavia della tangenziale, per mesi si sono accampate decine di ex ospiti (usciti dal centro per vari motivi), rifugiati usciti dall’accoglienza, insieme a cittadini in Italia da anni, ma rimasti senza casa. I migranti raccontano che ciclicamente venivano effettuate visite delle forze dell’ordine perché le persone ogni volta ritirassero i propri averi e si allontanassero. Tuttavia, la loro presenza è divenuta visibile ai più (*Il Giornale*, 17 dicembre 2018) con l’inizio dei lavori necessari a riconvertire il centro di accoglienza in centro di detenzione (CPR), e con l’apertura di un cantiere nello spazio antistante: per avere lo spazio di raccolta dei mezzi e il materiale per il lavoro i migranti sono stati piano piano allontanati.
  - Nel corso del 2018 – inizio 2019: nell’area Lampugnano (ex-Palasharp), all’interno della recinzione che chiude la struttura è presente un tendone che viene affittato dal Comune di Milano alla comunità musulmana che lo usa per la preghiera del venerdì. Al suo fianco sono presenti i lavabi necessari per le abluzioni rituali e dei gabinetti mobili. Fino all’inizio di gennaio 2019 il luogo era frequentato da qualche decina di migranti, con o senza permesso di soggiorno, che lo usava per dormire la notte. Anche all’interno dello stesso palazzetto dormivano altre persone in condizioni igieniche pessime, a differenza dei primi. In dicembre 2018 la situazione viene resa nota con articoli di giornale molto aggressivi che descrivevano con toni eccessivi lo stato di degrado della struttura e criminalizzavano indiscriminatamente chi ci dormiva (*Imola Oggi* del 5/12/2018 e *Il Giornale* del 11/12/2018). Il 17 gennaio, durante un’uscita dell’Unità di Medicina di Strada del Naga, il luogo risultava del tutto disabitato e il passaggio solitamente utilizzato per accedere all’area sbarrato in modo invalicabile. I pochissimi ospiti rimasti in zona raccontavano che l’operazione si era svolta pochi giorni prima e che tutti gli altri migranti si erano allontanati.

Durante l’anno il Naga ha raggiunto le persone che erano state sgomberate e ha raccolto le loro testimonianze. Il Comune si è più volte espresso riguardo alle forme

di tutela che intende garantire per le persone con vulnerabilità coinvolte dagli sgomberi, e anche riguardo alla necessità di pianificare attentamente e valutare “caso per caso” prima di procedere con gli stessi. Rispetto alle interviste che il Naga ha fatto a diverse famiglie coinvolte, abbiamo ravvisato le seguenti criticità:

- non sussiste alcun tipo di preavviso dello sgombero: nel caso in cui ciò è avvenuto (via Zama), lo stesso avviso è servito ad allontanare le persone dal luogo che verrà sgomberato e “messo in sicurezza”;
- la presenza di un assistente sociale è prevista solo in caso di nuclei famigliari con minori, ma non è ritenuta indispensabile nel caso vi siano delle altre forme di vulnerabilità. Tuttavia né in via Palmanova né in Forze Armate, pur in presenza di minori, il giorno dello sgombero le famiglie hanno visto assistenti sociali;
- le alternative non sempre vengono trovate e proposte prima dello sgombero, e la loro assenza non impedisce che lo stesso avvenga;
- non è prevista alcuna fase interlocutoria, fatto salvo per la presenza di sindacati, comitati o altre forme di soggetti organizzati che difendono gli inquilini o che rivendicano politicamente l’occupazione;
- la condizione di fragilità e marginalità delle persone che si insediano in strutture vuote e in spazi abbandonati, e la concreta mancanza di alternative, non sembrano essere considerate nella pianificazione degli interventi rivolti alla grave marginalità. Si prevede invece che venga prestata attenzione ai casi di maggior vulnerabilità (donne e bambini);
- le condizioni di povertà estrema e di emarginazione non sembrano essere considerate sufficienti per strutturare risposte da parte dei Comuni;
- la mappatura delle occupazioni (Circolare n. 11001/123/111 (1) del 1° settembre 2017)<sup>6</sup> è un lavoro funzionale a preparare un piano di intervento per lo sgombero di insediamenti e strutture. La priorità viene data alle realtà ritenute più urgenti per dichiarati motivi di sicurezza urbana, ma in cui è possibile individuare anche interessi economici e politici, legati ad esempio alla valorizzazione fondiaria o immobiliare delle aree;
- tra le alternative proposte alle famiglie troviamo il CAT, Centro di Accoglienza Temporaneo, una soluzione totalmente inadeguata che viene infatti rifiutata dalle famiglie. Tale rifiuto, anche se motivato, non ha sempre dato origine a una ricerca di altre soluzioni né a proroghe per lo sgombero.

Dietro questi vari sgomberi si sono manifestati diversi obiettivi: svuotamento di alcuni appartamenti di case popolari per ristrutturazione, demolizione o vendita (Palmanova); sgomberi su migranti in parte collegati a utilizzo della zona per realizzazione di progetti di scali ferroviari (Porta romana) o di grossi progetti a lunga scadenza (Piazza d’armi); sgomberi periodici nelle aree adiacenti a strutture della cosiddetta “accoglienza pubblica” (Sacile, Corelli) al fine di evitare la formazione di ampi insediamenti informali a fianco di centri pubblici; sgomberi persecutori (rom,

---

6. Si veda nota 3 di questo Capitolo.

pakistani allontanati ripetutamente dal Parco delle Memorie industriali, eritrei a Porta Venezia, maghrebini e africani nella boscaglia al centro dello scalo di Porta Romana). Gli sgomberi persecutori (allontanamenti nel gergo dell'amministrazione) sono rivendicati con le parole della legalità e del decoro urbano, ma vengono effettuati radendo al suolo boscaglia e tende e buttando coperte e materassi, con l'obiettivo di impedire il consolidamento degli insediamenti, affinché non diventino visibili mettendo a rischio il consenso dei cittadini.

Tuttavia, benché effettuati in nome della sicurezza, il fine e il bisogno esplicito di questi sgomberi è stato quello di liberare spazi in vista di piani di riqualificazione urbana. Nel caso dello sgombero degli ex depositi ferroviari di via Lorenzini, per esempio, vi era da attuare il piano di riqualificazione per gli scali ferroviari. Comune di Milano, Regione Lombardia, Ferrovie dello Stato Italiane (con Rete Ferroviaria Italiana e FS Sistemi Urbani) e COIMA SGR – per conto del fondo immobiliare MISTRAL – hanno siglato un Accordo di Programma a giugno 2017 per la riqualificazione dei sette scali ferroviari dismessi (Farini Porta Romana, Porta Genova, Greco-Breda, Lambrate, Rogoredo, San Cristoforo), e i piani di riqualificazione previsti per l'area di Porta Romana si riferiscono a progetti "futuristici" per la Milano del 2030. All'inaugurazione della Torre della Fondazione Prada, di aprile, era stata annunciata l'arrivo in via Adamello del nuovo quartier generale di Fastweb, sede avveniristica del progetto Symbiosis, un business district tecnologico (*Il Giornale*, 9 maggio 2018). Invece, nel caso dello sgombero degli ex magazzini militari della caserma Perrucchetti in Forze Armate, la società Invimit (immobiliare a capitale totalmente del Ministero delle finanze, proprietaria di immobili e terreni) ha presentato le pratiche per gli abbattimenti delle palazzine dei magazzini in riferimento all'accordo di riqualificazione – anche se rimangono alcuni edifici sottoposti a vincolo e non abbattibili.

Intanto dopo lo sgombero dell'ex scalo di Porta Romana, l'assessore all'Urbanistica Pierfrancesco Maran ha rivendicato che «lo scalo non sarà abbandonato perché FS ha assegnato l'area a una società che non solo "presiederà gli spazi contro nuove occupazioni", ma farà attività che "faranno vivere il luogo", organizzando giornate dedicate allo sport che lasceranno attrezzature dedicate agli atleti utilizzabili per tutta l'estate».

Nel caso dell'ex Palasharp, o meglio dell'ex Palazzetto dello Sport, lo spazio è stato messo in "sicurezza" con procedura d'urgenza allo scopo di impedire che i senza fissa dimora lo utilizzassero come luogo dell'abitare, e che la polemica sollevata da alcuni mezzi di stampa e cavalcata dai consiglieri comunali del Municipio 7 si ampliasse. Nell'occasione in cui annunciava l'avvio della "messa in sicurezza", il sindaco Sala ha dichiarato che l'area verrà restituita alla città sotto forma di un palazzo dello sport – presumibilmente dedicato all'hockey su ghiaccio in vista delle Olimpiadi invernali – che sarà edificato dai privati a cui sarà venduta l'area.

Riguardo invece al fine evocato della pubblica sicurezza, è sufficiente riportare le parole dell'allora prefetto Luciana Lamorgese. A maggio, alla sigla del patto tra Comune, Regione, Prefettura e vertici delle Forze dell'Ordine, con la previsione di un piano sgomberi (*Repubblica* 23 maggio 2018), il Prefetto Lamorgese ha affermato che tale piano è la "risposta alla percezione" della diminuzione della sicurezza dei cittadini, sebbene i reati siano di fatto diminuiti.

## OCCUPAZIONI

L'art. 54 del Codice Penale prevede che qualora il soggetto che occupa un'abitazione si trovi in stato di necessità – da valutarsi dal giudice di merito ossia dal Tribunale o dalla Corte d'Appello – il reato non sussista, perché lo stato di necessità è considerato causa oggettiva che elimina il carattere di reato altrimenti ritenuto tale.

La giurisprudenza afferma che lo stato di indigenza può costituire giustificato motivo dell'occupazione della casa. La Suprema Corte inserisce dunque il diritto all'abitazione tra i beni primari collegati alla personalità e, di conseguenza, tra i diritti fondamentali della persona, tutelati dall'art. 2 della Costituzione italiana. Secondo la Suprema Corte, infatti, "non avere un tetto è un danno alla persona" (Cass. pen., sez. II, 35580/2007).

Il fatto che non costituisca reato però non vuol dire che gli enti proprietari di case popolari non debbano andare avanti con i procedimenti amministrativi. I decreti di rilascio possono trovare sostegno con l'esecuzione per mezzo della forza pubblica.

Anche la legge n.47 del 2014, il cosiddetto "Piano casa" di Renzi, all'articolo 5 prevedeva due principi molto semplici. Il primo: "Chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge". Il secondo: "I soggetti che occupano abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica non possono partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i cinque anni successivi alla data di accertamento dell'occupazione abusiva."

### 5.2 Le associazioni solidali

Come è stato ampiamente esposto nel capitolo precedente, le persone in difficoltà abitativa, o, per essere precisi, del tutto escluse dalla possibilità di accedere a un alloggio in modo formale con una qualsiasi tipologia contrattuale che ne certifichi la legalità, sono numerose e appartengono a diverse categorie: persone fuoriuscite dall'accoglienza senza avere i mezzi per sostenersi; disoccupati; sottoccupati; sottopagati che si distinguono dai primi perché, pur avendo un lavoro a tempo pieno, o quasi, non guadagnano comunque a sufficienza; infine, lavoratori pagati in nero, che, in quanto tali, non possono stipulare un contratto valido per una locazione. Queste persone si trovano di fronte ad alcuni ostacoli che risultano insormontabili per la maggior parte di loro: reddito insufficiente per accedere all'offerta abitativa a prezzi di mercato; scarsità dell'offerta residenziale pubblica dovuta sia ai pochi alloggi disponibili che agli ostacoli posti dalla legge regionale che ne regola l'accesso penalizzando nelle graduatorie chi non è residente da almeno cinque anni in Lombardia e stabilendo che solo il 20% delle assegnazioni può essere concesso a persone in stato di indigenza; difficoltà di ottenere l'iscrizione anagrafica da cui dipende la concessione della residenza.

Quest'ultimo è un grosso problema perché la residenza che, stando alla legislazione vigente, dovrebbe essere assegnata indipendentemente dal possesso o meno di un alloggio, viene concessa quasi esclusivamente a persone che ne hanno uno. Al momento, la procedura standard per la verifica dell'effettiva presenza sul territorio milanese si basa sulla verifica del domicilio, che corrisponde, esclusivamente, all'abitazione in cui chi fa la richiesta vive. La recente apertura degli sportelli per la residenza per senza fissa dimora non risolve il problema, sia perché la procedura è lunga e lascia le persone in un limbo che dura parecchi mesi, sia perché non a tutti coloro che vivono a Milano è concessa la possibilità di accedere al servizio. Pensiamo, ad esempio, ai richiedenti asilo, ai quali viene negata dal decreto Salvini, ma anche ai cittadini dell'Unione Europea che non abbiano un'assicurazione sanitaria o, in alternativa, che non possano esibire il modello UNILAV compilato dal datore di lavoro e copia delle ultime tre buste paga. E, ovviamente, agli irregolari sul territorio italiano.

Durante il loro lavoro di monitoraggio della sorte della persone fuori accoglienza, i volontari e le volontarie del Naga hanno incontrato alcune esperienze di associazioni del terzo settore, di comitati di quartiere e di organizzazioni politiche che tentano di offrire soluzioni alternative o, perlomeno, di intervenire a tamponare le emergenze più gravi.

Il **collettivo Noi ci siamo!**, ad esempio, è l'espressione di un'organizzazione politica che ha scelto la strada dell'occupazione di stabili abbandonati, praticata organizzando gruppi di persone ai quali viene fornita assistenza tecnica e legale. L'obiettivo è quello di creare una comunità che sia in grado di autogestire l'occupazione creando le condizioni perché le abitazioni conquistate con questa metodologia diventino un luogo dignitoso dove poter abitare. Si tenta anche di interagire con il quartiere creando momenti di incontro e socializzazione attraverso l'organizzazione di eventi aperti. A questi momenti si aggiunge l'ulteriore tentativo di attivare dei servizi utilizzabili anche dagli abitanti del quartiere. La costruzione di una comunità è anche uno strumento attraverso il quale si vogliono creare le condizioni per poter difendere collettivamente le occupazioni ed essere in grado di aprire vertenze con le amministrazioni locali. Tentativo che, stante la totale chiusura del Comune di Milano verso esperienze di questo tipo, non sempre riesce a garantire la sopravvivenza dell'occupazione. E infatti, su cinque stabili al momento ne sono stati sgomberati due, e un terzo dovrebbe esserlo a breve.

Il **Residence Sociale Aldo dice 26X1** è il nome di un'altra realtà, nata nel 2014, che fornisce una risposta all'emergenza abitativa attraverso l'occupazione di stabili dismessi nei quali vengono ospitati nuclei familiari che, pur avendone diritto, non hanno ancora accesso a una casa popolare. Si tratta di una soluzione temporanea durante la quale le famiglie, che nel frattempo dispongono di un'abitazione dignitosa, vengono assistite nelle procedure che le avviano all'assegnazione della casa a cui hanno diritto. Attualmente, dopo essere stato sgomberato prima da un edificio in via Oglio a Milano e poi dall'ex sede dell'Alitalia a Sesto San Giovanni, il Residence si trova in un grattacielo situato nella periferia Nord Ovest, abbandonato da anni. Le

famiglie già ricollocate sarebbero 150 e quelle attualmente presenti, in attesa che ciò avvenga anche per loro 43. In una delle uscite esplorative sull'abitare informale il Residence è stato raggiunto dalle volontarie dell'Osservatorio del Naga che provenivano da un giro negli altri palazzi vuoti dei dintorni dove trovano rifugio altre persone non supportate da un'organizzazione e dove le condizioni erano parecchio disagiate. Le condizioni che invece si riescono a creare in questa struttura sono buone.

La **Comunità di Sant'Egidio**, negli ultimi anni, è intervenuta offrendo le strutture di cui disponeva per risolvere, sul breve periodo, le emergenze di chi si trovava improvvisamente costretto a vivere in strada nel periodo estivo che, in città, è quello più problematico. La carenza di posti letto diventa più grave quando le strutture temporanee, aperte durante il periodo dell'emergenza freddo, vengono chiuse e le alternative offerte dai dormitori pubblici, o del privato sociale, sono precluse a moltissime categorie di persone che vivono in strada. Nell'estate del 2017 l'esperienza si è realizzata nel Memoriale della Shoah e ha ospitato 931 profughi<sup>7</sup> che per un motivo o per l'altro non avevano i requisiti richiesti dall'Assessorato alle Politiche Sociali. L'estate successiva, venuta meno la disponibilità del Memoriale, si è ripetuta in scala più ridotta presso la sede della comunità che si trova in via degli Olivetani.

La **Diaconia Valdese**, invece, è attiva nel settore abitativo con due progetti differenti. Il primo consiste nel rendere disponibili alcuni appartamenti, in grado di ospitare 20 persone, per un periodo di circa un anno, in possesso di regolare permesso di soggiorno e con contratto di lavoro della durata di sei mesi o più. La cifra richiesta è di 250 euro al mese. Si tratta, dunque, di un'offerta destinata a quelli che si potrebbero definire lavoratori poveri. Troppo poveri per pagare un affitto a prezzo di mercato. La quantità di persone che fanno domanda per accedere a questa opportunità è tale che la lista di attesa è molto più lunga del numero di posti disponibili. A evidenziare quanto sia drammatica la questione del lavoro regolare malpagato che non consente di avere le disponibilità economiche necessarie alle esigenze di chi deve vivere a Milano, valga l'esperienza di un gruppo di titolari di protezione sussidiaria che avrebbe potuto avere la possibilità di accedere al progetto, ma ha dovuto rinunciare ritenendo questa cifra troppo alta. Al momento di scrivere questi giovani uomini, che hanno contratti di lavoro regolare, stanno preparando un accampamento di tende nel quale progettano di trasferirsi in vista dell'imminente sgombero dello stabile che occupano.

Il secondo progetto<sup>8</sup>, sviluppato in collaborazione con altre associazioni, offre alcuni altri alloggi destinati a persone in difficoltà abitativa che vengono accompagnate in un percorso di reinserimento sociale e lavorativo. Gli ospiti possono usufruirne per un periodo che va da un minimo di un anno a un massimo di due, durante il quale dovrebbero essere messi in grado di diventare autonomi.

---

7. Si veda: <http://www.vita.it/it/story/2017/10/05/la-virtuosa-accoglienza-estiva-del-memoriale-della-shoah/156/>

8. Si veda: <https://www.fondazioneisacchisamaja.it/housing-sociale/>

### 5.3 Milano e l'emergenza abitativa

Il Comune di Milano, con ripetute dichiarazioni del Sindaco Sala e degli assessori competenti, nell'ultimo anno ha ammesso più volte che in città esiste un'emergenza abitativa, che noi definiamo **difficoltà abitativa strutturale**. Per rendersi conto di tale situazione è sufficiente citare due numeri e confrontarli tra di loro: secondo il Report del Ministero degli Interni sugli sfratti eseguiti in Italia, a Milano e provincia sono stati 2845 nel 2018 che, confrontati con i 410 del 2017, corrispondono a un aumento del 593,3 per cento su base annua. Oppure, stando alle cifre fornite dal sindacato Siset-Cisl, si possono mettere a confronto, per la sola città di Milano, le 25.000 richieste pervenute a fronte dei soli 859 alloggi di edilizia residenziale pubblica assegnati, sempre nel 2018. A fronte di questa ondata di persone e famiglie che hanno perso o non hanno la casa, il Comune è riuscito a fornire, secondo quanto dichiarato in occasione della presentazione avvenuta il 16 marzo 2019 del nuovo modello di accesso a questa opportunità, ospitalità in hotel a sole 25 famiglie sfrattate. Per quest'anno si propone di aumentare il numero di famiglie beneficiarie e arrivare a 150. Il risultato dovrebbe essere raggiunto senza aumentare il budget di 300.000 euro messo a disposizione che, nel 2018, è stato speso per meno di un terzo a causa dei criteri di accettazione eccessivamente stringenti. Si procederà, dunque, ad ampliare la platea di chi potrà avere accesso a questo genere di ospitalità.

Nel corso del tempo, sono state annunciate numerose iniziative finalizzate a intervenire sull'emergenza abitativa, attraverso la creazione di un Coordinamento Emergenza Abitativa. Da quanto risulta dall'ultimo aggiornamento della pagina dedicata al progetto sul sito del Comune di Milano (7 ottobre 2019, per chi scrive), l'emergenza abitativa viene affrontata attraverso una serie di interventi che, nello specifico, sono: l'assegnazione di alloggi pubblici in deroga alla graduatoria che può avvenire secondo la norma per un massimo del 25% delle assegnazioni (che ricordiamo sono state 859 nel 2018), a meno di accordi con la Regione per estendere le deroghe al 50% (la maggior parte delle famiglie, di fatto, è esclusa da queste assegnazioni perché quasi tutti gli alloggi a disposizione sono di metratura ridotta); l'ospitalità temporanea in hotel di cui sopra; la collocazione presso gli alloggi in condivisione della Residenzialità Sociale Temporanea che, nel 2018 erano 500 e, stando alle dichiarazioni rese il 19 aprile 2019 dall'Assessore alla Casa, Gabriele Rabaiotti, diverranno 1050.

A questi interventi più classici, che sembrerebbero in grado di garantire una vera e propria abitazione attualmente a molte decine (in prospettiva a poche centinaia) di famiglie sfrattate (i numeri esatti non siamo riusciti a ottenerli perché manca la cifra sul numero di assegnazioni in deroga), si affiancano altre iniziative sperimentali "orientate a dare risposte innovative ai bisogni emergenziali". Alcune già in essere e altre in via di attivazione. I progetti elencati tra quelli attivi sono elencati qui di seguito.

- Il Polmone Abitativo, che si occupa di mettere a disposizione alloggi temporanei a costi limitati a famiglie sfrattate o in emergenza abitativa; gli alloggi possono



essere anche in condivisione; sulla pagina di presentazione del Coordinamento Emergenza Abitativa risultavano due indirizzi disponibili, in via Ortles 71 e via Antonini 36 che, stando, alla pagina di presentazione del progetto, sempre sul sito del Comune, avrebbero a disposizione 15 unità abitative. Sul sito compare anche l'indirizzo di via Celio 11, con altre sei unità. Non è chiaro se quest'ultima è effettivamente in uso. La durata dell'ospitalità è di sei mesi/max un anno. Il progetto è fornito dai un Fondo di garanzia di 20.000 euro che serve a coprire le possibili incapienze.

- I bandi per il recupero degli alloggi sfitti di proprietà comunale da affidare a enti del Terzo Settore che, dopo averli ristrutturati, li affidano a famiglie in emergenza abitativa. Facendo una ricerca tra gli avvisi attivati dal Comune negli ultimi tre anni i risultati restituiti sono tre: 19 unità abitative in ambito Mecenate con bando pubblicato il 29/09/2017; 13 unità abitative in ambito Vigentino con bando pubblicato il 15/12/2017; 32 unità abitative in ambito Barona - Porta Genova con bando pubblicato il 21/03/2018.
- L'Albergo Sociale Diffuso, che mette a disposizione, sempre in gestione a un ente del Terzo Settore, 35 alloggi sottosoglia (cioè di metratura inferiore ai 28mq) da destinare a persone in emergenza abitativa.
- Il Ponte Abitativo, che mette a disposizione 48 alloggi, dei quali 32 assegnati a persone in emergenza abitativa che pagheranno un canone annuo non superiore ai 54 euro per metro quadro. Il contratto avrà una durata massima di 18 mesi, eventualmente prorogabile. Gli altri 16, non ancora assegnati, potranno esserlo anche a persone individuate dal gestore. In questo caso il canone massimo sarà di 93,50 euro al metro quadro annui.

Sommando questi numeri, l'offerta sperimentale proposta dal Comune, stando a quanto dichiarato sul sito ufficiale garantirebbe, al massimo, poco più di 160 alloggi che si aggiungono a quelli dell'offerta fatta con un approccio più classico. Anche per questi tipi di intervento è previsto un progressivo incremento. Lo sforzo complessivo, però, non dà la sensazione di riuscire a aggredire con la necessaria rapidità la radice di un problema che viene ripetutamente definito di tipo emergenziale.



# 6

## ***Il problema della residenza per i richiedenti asilo***

*di Enrico Gargiulo\**

L'iscrizione anagrafica delle persone che non vivono in contesti abitativi "normali" e "decorosi" o che non sono radicate in un Comune in maniera stabile è un fatto tutt'altro che scontato. Nonostante la normativa in materia sia pensata e disegnata per tenerne traccia in maniera capillare, la loro registrazione è un evento che, in concreto, si produce soltanto a determinate condizioni. Comprendere le difficoltà legate al riconoscimento della residenza di chi vive in strada o conduce un'esistenza "itinerante" implica allora gettare uno sguardo, per quanto rapido, alle leggi e ai regolamenti che disciplinano un atto apparentemente formale, ma in realtà carico di conseguenze sostanziali e di valenze politiche.

Le categorie su cui il sistema dell'anagrafe è basato sono definite dall'articolo 43 del codice civile: la *residenza* è il luogo di dimora abituale mentre il *domicilio* è la sede principale degli affari e interessi individuali. Le due nozioni rimandano a stili di vita e a rapporti con il territorio molto diversi tra loro: se la prima presuppone la disponibilità di un ambiente abitativo, seppur precario o di fortuna, e una certa stabilità temporale, la seconda si fonda invece su legami, economici o semplicemente affettivi, che possono sussistere anche a distanza o, comunque, in assenza di un radicamento alloggiativo.

La residenza civilistica e il domicilio civilistico, più in dettaglio, sono figure giuridiche che esprimono stati di fatto differenti: la presenza *materiale*, in un caso; un legame *elettivo*, nell'altro<sup>1</sup>. Ciò nonostante, si traducono entrambi nello stesso *atto amministrativo* e nella stessa posizione formale: la *residenza anagrafica*. A condizioni di partenza diverse, in altre parole, deve corrispondere un identico esito: secondo le norme in materia<sup>2</sup>, nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni di

---

\* Professore associato in sociologia generale presso l'Università di Bologna.

1. Morozzo della Rocca, P., 2017, *I luoghi della persona e le persone senza luogo (itinerari di diritto civile ed anagrafico)*, Rimini, Maggioli.

2. La legge n. 1228/1954 e il suo regolamento esecutivo, contenuto nel d.p.r. n. 223/1989.

singoli individui, famiglie e convivenze che hanno fissato nel Comune la residenza e quelle relative alle persone senza fissa dimora che vi hanno stabilito il domicilio.

Sebbene il punto di arrivo sia lo stesso, la registrazione avviene però con modalità diverse: nel primo caso le autorità locali devono verificare che la persona dimori in maniera abituale nel luogo indicato, mentre nel secondo che abbia un qualche legame con il territorio comunale. Sulla carta, dunque, i controlli da un lato hanno a che fare con la presenza materiale; dall'altro con interessi e sentimenti che non presuppongono un rapporto fisico con lo spazio municipale. Tant'è che se per le persone dimoranti abitualmente, la residenza anagrafica viene riconosciuta in un'abitazione, per le persone senza fissa dimora è "localizzata" in un indirizzo virtuale.

Eppure, il percorso di iscrizione di coloro che non dispongono di una sistemazione alloggiativa vera e propria è spesso molto più complesso di quanto non appaia. Le difficoltà che possono essere sperimentate da chi si reca presso gli uffici di una amministrazione comunale dichiarandosi domiciliato – e non dimorante in maniera abituale – sono diverse e costituiscono il frutto di percorsi di esclusione che si vanno articolando nel corso degli ultimi decenni. Già negli anni Novanta, diversi Comuni pongono ostacoli in questa direzione, come testimoniato anche dall'emanazione di due circolari da parte del Ministero dell'interno, che vanno a chiarire quali requisiti non possono essere richiesti da parte delle autorità locali.

Un passaggio cruciale è costituito però dalla legge n. 94/2009, che riduce la rilevanza della dimensione elettiva. Modificando la normativa anagrafica, il Pacchetto sicurezza voluto dall'allora Ministro dell'interno Roberto Maroni prevede che la persona senza fissa dimora, «al momento della richiesta di iscrizione», sia «tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio».

Obbligando a dimostrarne l'*effettività*, la legge 94/2009 ha l'obiettivo politico di «materializzare» la condizione di domiciliato subordinando il riconoscimento della residenza anagrafica a un rapporto sempre più stretto – e sempre meno elettivo – con il territorio. La norma, in altre parole, prova a sovrapporre la figura del residente a quella del domiciliato veicolando l'idea che chi si iscrive come senza fissa dimora debba dimostrare la sua presenza fisica.

Considerata la confusione che il Pacchetto sicurezza rischia di introdurre, l'Istat<sup>3</sup>, l'anno successivo, interviene sull'argomento chiarendo che

*l'accertamento del domicilio è cosa ben diversa dall'accertamento della residenza e non presuppone la presenza fisica della persona, con carattere di prevalenza, all'indirizzo indicato. Pertanto l'accertamento del vigilante dovrà riguardare la sussistenza o meno della sede principale degli affari e interessi del richiedente e non la sua presenza fisica, che è e resta, in questi casi, un elemento accidentale<sup>4</sup>.*

---

3. Come previsto dall'art. 12 della legge 1228/1954 e dagli artt. 52-55 del regolamento esecutivo, il d.p.r. n. 223/1989, all'Istat è affidato il compito di vigilare sulla regolare tenuta delle anagrafi comunali.

4. Istat, 2010, *Guida alla vigilanza anagrafica*, Roma, Istituto nazionale di statistica, p. 71.

Inoltre, in termini operativi l'Istituto stabilisce che nel caso di persone "senza tetto", il luogo del domicilio potrebbe coincidere con luoghi che coinvolgano la sfera giuridica di altri soggetti (ad esempio portico del palazzo sotto il quale la persona passa abitualmente la notte, bar presso il quale consuma i pasti ecc.), qualora ci sia, però, il consenso alla domiciliazione da parte di tutte le persone interessate. Se si tratta di persone assistite da enti assistenziali pubblici o privati (ad esempio i servizi sociali del comune, comunità religiose ecc.) il domicilio di queste persone potrebbe coincidere con la sede della struttura assistenziale di riferimento. Nulla però impedisce che, una volta individuati i luoghi che sintetizzano il concreto vivere del richiedente nel territorio del Comune, la sua iscrizione avvenga, presso una via fittizia, quale quella indicata dall'Istat<sup>5</sup>.

L'Istat, insomma, sottolinea che tra i due requisiti – l'effettività del domicilio e l'abitudine della dimora – vi è una differenza sostanziale: attraverso il primo si va ad appurare che un dato luogo sia veramente centrale per gli affari e gli interessi di una persona, mentre per mezzo del secondo si verifica la presenza materiale della stessa nel posto indicato. L'iscrizione anagrafica, in questo caso, non passa attraverso un riscontro oggettivo, ossia la certificazione di una condizione abitativa visibile e accertabile, ma mediante una dichiarazione soggettiva, vale a dire la scelta di *eleggere* un certo punto dello spazio a proprio domicilio.

Nonostante i chiarimenti, il percorso di iscrizione, per le persone senza fissa dimora, è tutt'altro che semplice. Molto spesso, le evidenze che il richiedente deve produrre ai Comuni presuppongono un qualche radicamento. Di solito, a essere coinvolti sono i servizi sociali: il contatto con il personale comunale è considerato, da molte amministrazioni, la condizione necessaria per ritenere una persona effettivamente domiciliata. Un contatto di questo genere implica una presenza, se non stabile, quantomeno non episodica.

Eppure, il rapporto con i servizi sociali non può essere considerato l'unico modo di dare conto dei propri interessi in un dato territorio. Questi, potenzialmente, sono tali e tanti da implicare molti altri tipi di "certificazione": ad esempio, la presenza di un figlio che vive con il/la coniuge da cui la persona interessata si è separata; un fratello o una sorella; un'associazione che si frequenta saltuariamente ma che riveste un significato affettivo particolare, ecc. Il domicilio, del resto, è un interesse, e l'averne uno in un dato Comune non è una circostanza difficile da realizzarsi<sup>6</sup>.

Vincolare la condizione di domiciliato al contatto con i servizi sociali è una scelta che oscilla tra paternalismo e disciplinamento. È, in altre parole, un'opzione che mostra i due volti dell'assistenza: aiuto da un lato, controllo dall'altro. Si tratta di un fenomeno dalle radici storiche piuttosto profonde, che rimandano alle politiche e alle misure volte, nel corso dei secoli, a governare le popolazioni povere e marginali.

La tensione tra paternalismo e disciplinamento, oggi, può assumere forme e proporzioni variabili, a tratti più nascoste, perché legate all'agire quotidiano di operatori e "burocrati del livello della strada", e altre volte più visibili, quando deriva da

---

5. *Ibidem*.

6. Minardi R., 2005, *Senza fissa dimora, senza tetto, senza diritti*, «I servizi demografici», II, 4, p. 8-13.

scelte politiche e amministrative più formalizzate. I casi di Milano e Firenze sono emblematici al riguardo.

Nel capoluogo lombardo, nell'ambito di un progetto *PON inclusione sociale* promosso dall'amministrazione comunale e assegnato alla Caritas Ambrosiana, finalizzato al contrasto della marginalità estrema e indirizzato alle persone senza fissa dimora, i soggetti destinatari sono chiamati a documentare «attraverso una relazione di presentazione da parte di un Ente del Terzo settore che ha in carico il percorso individuale del beneficiario della prestazione, l'esistenza di una relazione continuativa con il territorio in termini di interessi, relazioni e affetti». Nel modello di relazione, alla sez. 2 è previsto che sia indicato quanto segue: «relazione con il territorio (riferimenti per definire la permanenza sul territorio da almeno 6 mesi: servizi di riferimento...)».

Il Comune, insomma, chiede alle persone che intendono iscriversi all'anagrafe secondo il criterio del domicilio una presenza *continuativa e qualificata*, della durata minima di un semestre. In questo modo, stravolge la logica a cui si ispirano la legge e il regolamento – l'elettività –, pretendendo un radicamento assolutamente non dovuto. L'amministrazione locale, inoltre, nel momento in cui coinvolge obbligatoriamente le associazioni del Terzo Settore nel ruolo di garanti della presenza e della buona volontà del soggetto dichiarante, nega implicitamente l'autonomia di quest'ultimo: chi vuole ottenere la residenza non può interagire direttamente con la pubblica amministrazione. Le modalità di gestione del servizio, dunque, mostrano, riprendendo le parole del Naga, «un approccio assistenzialista secondo il quale la persona senza fissa dimora debba necessariamente essere un soggetto bisognoso di soccorso e necessiti di una valutazione da parte di un altro soggetto circa la "meritevolezza" di un diritto»<sup>7</sup>.

Anche nel capoluogo toscano la prova dei legami materiali con il territorio è decisiva e il paternalismo è esplicito. Il provvedimento dirigenziale<sup>8</sup> che, attraverso un accordo tra comune e associazioni, modifica la procedura di iscrizione e cancellazione anagrafica da parte delle persone senza fissa dimora è piuttosto interessante sul piano del linguaggio impiegato, prima ancora che delle conseguenze giuridiche e materiali che produce. Il testo rimanda continuamente alla presenza del soggetto interessato nello spazio cittadino, richiedendo in maniera perentoria che sia "continuativa" ed "effettiva", e parla inoltre di «reale domiciliazione». Il provvedimento arriva addirittura a disporre che, nel caso di iscrizione per nascita nel comune – modalità considerata, all'interno del quadro normativo, "l'ultima spiaggia" per chi non ha alcun legame, nemmeno puramente elettivo, con un ambito territoriale – la registrazione avvenga presso la via dedicata alle persone senza fissa dimora «fatto salvo l'accertamento teso a valutare l'effettiva presenza sul territorio e la situazione di mancanza di domicilio».

Al di là delle regole del gioco stabilite dall'amministrazione locale, la procedura effettivamente impiegata per il riconoscimento della residenza costringe a seguire un percorso quasi kafkiano, tortuoso e pieno di insidie<sup>9</sup> (Boldrini e Passoni, 2019). I

---

7. Il passaggio citato è ripreso dalla lettera inviata all'amministrazione cittadina, disponibile all'indirizzo <https://naga.it/wp-content/uploads/2019/05/Lettera-comune-di-milano-residenza-senza-fissa-dimora-DEF.pdf>

8. Il d.d. n. 03209/2018.

9. Boldrini M., Passoni V., 2019, *Dalla normativa Nazionale a quella locale: l'accesso alla residenza*, in *Le*

tempi per ottenere un appuntamento presso gli uffici anagrafici sono molto lunghi – tre o quattro mesi, in media –, mentre la durata dell'*iter* complessivo, anche nel caso in cui l'esito sia positivo, può arrivare a otto o nove mesi, durante i quali i diritti del richiedente sono "sospesi". Chi supera questa fase estenuante si trova di fronte un modulo di difficile comprensibilità, contenente richieste e avvisi del tutto illegittimi: ad esempio, si afferma che la domanda è archiviata entro trenta giorni in caso di mancata consegna di documenti aggiuntivi.

Per chi riesce ad arrivare al termine del percorso, i problemi non sono finiti: la persona senza fissa dimora iscritta in anagrafe, obbligata a dare prova della sua presenza – pena la cancellazione anagrafica per irreperibilità –, deve recarsi almeno una volta al mese presso l'indirizzo a cui corrisponde la registrazione (*ibidem*). Eppure, questo tipo di cancellazione, come chiarito in una circolare dell'Istat<sup>10</sup>, dovrebbe avvenire soltanto se l'interessato non è rintracciabile da almeno un anno. Nel caso di coloro che sono iscritti secondo il domicilio, peraltro, si tratta di una condizione quasi impossibile da realizzarsi: secondo la normativa vigente, non essendo dimoranti in maniera abituale non vivono presso un'abitazione. Il provvedimento dirigenziale citato in precedenza, inoltre, aggiunge un ulteriore tassello di esclusione e confusione a uno scenario già complesso, sancendo che la residenza può essere revocata dopo soli quattro mesi di mancata firma.

Il percorso di iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora è dunque complesso e articolato. Nonostante la normativa sia chiara, anche al netto dei cambiamenti apportati nel 2009, la registrazione è spesso ostacolata o, comunque, subordinata a requisiti non semplici da soddisfare.

Le restrizioni alla residenza poggiano su visioni della società improntate all'*accettabilità* e alla *meritevolezza* quali criteri che vanno a legittimare l'inclusione o, viceversa, l'esclusione di specifiche categorie della popolazione. Visioni di questo genere richiamano, più o meno esplicitamente, retoriche che fanno perno su nozioni come *igiene pubblica*, *sicurezza* e *ordine pubblico*. Le intenzioni proclamate dagli attori istituzionali che ostacolano l'iscrizione anagrafica di chi non ha una dimora stabile, più in dettaglio, rimandano alla tutela delle persone, al benessere e al decoro dei luoghi, al rispetto della proprietà pubblica e privata. Una gestione troppo aperta e "liberale" della registrazione costituirebbe una minaccia al raggiungimento di questi obiettivi.

Al di là dei discorsi giustificatori, tuttavia, chi esclude dalla residenza persone che si trovano in condizioni socioeconomiche precarie e che occupano quindi una posizione bassa nella scala sociale porta avanti un progetto che nulla ha a che fare con le finalità dichiarate e manifeste. Le discriminazioni anagrafiche promuovono piuttosto un programma di *selezione* che va a punire la povertà e l'indigenza come se fossero colpe e a reprimere modi di vivere considerati inappropriati. Comportamenti di questo genere, paradossalmente, più che contrastarle o risolverle, acuiscono le tensioni sociali.

---

*residenze invisibili. Indagine sulle emergenze abitative a Firenze*, a cura di Medici per i Diritti Umani-MEDU, Firenze, MEDU, pp.49-62.

10. La circolare n. 21/1990.



# 7

## ***La nostra rassegna stampa***

L'Associazione Naga ha stipulato un contratto con la Società Kantarmedia per ricevere nel biennio 2018-2019 una selezione editoriale delle notizie provenienti dalla Rassegna Stampa dei media e di alcuni siti web. La selezione degli articoli viene fatta sulla base di parole chiave che il Naga ha fornito alla Società e tali articoli vengono messi a disposizione dell'associazione tramite una piattaforma web con accesso riservato (all'indirizzo <https://kmplus.kantarmedia.com>).

### **7.1 Organizzazione attività Rassegna Stampa, modalità di scelta degli articoli e testate di riferimento**

Gli articoli vengono suddivisi dalla Società Kantarmedia in due macro-categorie denominate "Scenario Sociale" e "Dicono di Noi". Questa seconda categoria riporta tutti i pezzi nei quali sono state individuate le parole direttamente riconducibili all'Associazione Naga, come meglio esplicitate più avanti. Internamente al Gruppo Osservatorio viene poi effettuato un ulteriore lavoro di smistamento degli articoli.

Oltre ad utilizzare le parole chiave fornite dal Naga, che comprendono <CAS> <SPRAR>, <CASC>, <SGOMBERI>, <MIGRANTI>, <SENZATETTO>, <MINORI NON ACCOMPAGNATI> e altre, la società Kantarmedia effettua sulle seguenti principali testate nazionali anche un'analisi manuale con consulente dedicato.

Corriere della Sera	Il Giornale	Vita
Repubblica	L'espresso	La Prealpina
Avvenire	Panorama	Il Giorno
La Stampa	Famiglia Cristiana	Il fatto quotidiano

Inoltre, Kantarmedia concentra l'individuazione delle parole chiave all'interno delle edizioni elencate nella nota in coda al capitolo\*.

## 7.2 Contesto geografico oggetto della ricerca e periodo di riferimento

L'ambito geografico di interesse per il progetto dell'Osservatorio è circoscritto alla città di Milano e provincia. Per avere un quadro d'insieme, si sono comunque esaminati anche gli articoli della Rassegna Stampa che non si limitano all'area di interesse. La durata del contratto con Kantarmedia è di 2 anni, dal 26/1/2018 al 25/1/2020. Il presente Report focalizza l'attenzione sugli articoli più recenti, fino ad agosto-settembre 2019.

## 7.3 Tematiche individuate dal Gruppo Osservatorio

Per rendere più produttivo e sostenibile il lavoro di analisi degli articoli, il Gruppo Osservatorio ha ulteriormente suddiviso i pezzi nelle categorie di seguito elencate.

- **Costi:** categoria che racchiude tutti gli articoli che fanno riferimento all'ambito economico nella gestione del contesto migrazione.
- **Cronaca / politiche immigrazione:** articoli che descrivono gli eventi di cronaca e fanno il punto su politiche di gestione dell'immigrazione.
- **Insedimenti informali & occupazioni:** gli articoli che descrivono gli eventi di occupazione illegale di edifici pubblici e privati e quelli che descrivono la presenza di insediamenti "informali", ovvero esterni alla rete di accoglienza ufficiale della città di Milano.
- **Numeri:** tale categoria individua gli articoli che descrivono i fenomeni di arrivo di migranti sul suolo italiano, eventi relativi alle richieste di asilo, fenomeni particolari e ampiezza del sistema d'accoglienza oltre ad articoli che presentano statistiche sul fenomeno della migrazione nel suo complesso.
- **Sgomberi:** tale categoria racchiude tutti gli articoli in tema di provvedimenti di sgombero degli edifici occupati nel contesto milanese. Trovano qui collocazione anche i pezzi che si occupano dell'eventuale ricollocazione degli occupanti in altre strutture.
- **Testimonianze dirette dei migranti & buone pratiche:** gli articoli che riportano interviste a migranti e richiedenti asilo, in cui tali persone raccontano la propria esperienza. La medesima categoria ospita anche articoli che raccontano esperienze positive di integrazione o di aiuto verso persone in difficoltà nel contesto delle migrazioni.



## 7.4 Analisi delle tematiche

### Costi

I costi dell'accoglienza dei migranti sono uno dei cavalli di battaglia dei media in questi ultimi mesi (settembre 2018- ottobre 2019), un tema lanciato con il consueto vigore dalla Lega nel periodo di governo gialloverde. La solita litania sui costi dell'accoglienza si accompagna a considerazioni sempre più generali e generiche su un mondo, quello degli enti gestori a cui essa è affidata, che coloriti affreschi di certa stampa (il *Giornale*, *La verità*, il *Tempo*) mostrano ai limiti dell'illegalità, denunciando truffe e macchiando di fango anche i molti operatori, sicuramente la maggioranza, che in questo settore lavorano con impegno e che si sono costruiti una professionalità, prima inesistente. Un settore nato in questi ultimi 7/8 anni, sull'onda della tanto declamata emergenza, che si è organizzato su basi solide, professionali, senza indulgere nella precarietà indissolubilmente legata all'emergenza. Precarietà che oggi rispunta fuori negli ultimi capitolati che dettano le regole dell'accoglienza. *L'Avvenire e Vita* hanno invece un taglio pacato, meno urlato e scervo da luoghi comuni. È loro, in modo particolare, l'analisi delle nuove regole che secondo Matteo Salvini dovrebbero essere le nuove linee guida di una stretta sui costi, che si traduce in una stretta dei servizi, riducendo i CAS a dormitori, senza più nessun progetto di integrazione. Al supporto ai tagli da parte delle testate più di destra si contrappongono quindi alcune acute analisi delle testate sopra citate sulle conseguenze di questo tipo di politica.

Inoltre, nei media nel loro insieme, sempre di più emerge la consapevolezza dell'infittirsi della schiera dei cosiddetti invisibili, cioè di quelli che l'accoglienza l'hanno persa o non l'hanno mai ricevuta. Solo certa stampa citata sopra, a cui potremmo aggiungere in questo caso *Repubblica*, *Corriere della Sera* e la *Stampa*, mette l'accento sulla scellerata politica messa compiutamente in atto in questo ultimo anno, ma avviata già nei due anni precedenti, che produce e sempre più produrrà questo fenomeno. Il paradosso che salta all'occhio sta proprio nel fatto che queste prassi, assunte in nome di un fantomatico risparmio "dei soldi degli italiani" e in nome di una tanto millantata sicurezza, non fanno che moltiplicare l'esercito dei senza fissa dimora, spingendo alcuni Comuni italiani ad affrontare l'emergenza stanziando fondi per correre ai ripari e creare soluzioni almeno momentanee, precarie, con un'inutile spesa pubblica, senza alcuna strategia e pensiero politico di lunga durata. Quindi, leggendo quanto una serie di soloni della politica non fanno che strombazzare sulle pagine dei principali quotidiani italiani e di quelli minori, ci si fa un'idea chiara di come il risparmio stia diventando un boomerang per chi lo ha propugnato. Inutile dire che la lettura dei quotidiani di questa rassegna stampa, fatta salva qualche solitaria voce su giornali come la *Stampa*, *Repubblica* e il già citato *Avvenire*, non mette in luce come il vero paradosso stia nel fatto che vengono stabilite le politiche sull'immigrazione in base ai costi, mentre ci si aspetterebbe l'esatto contrario, ovvero stabilire i costi in base alle politiche delineate.

Alcuni interessanti articoli su testate quali *Avvenire*, *Repubblica* e la *Stampa* descrivono una realtà diversa, dove l'immigrazione risulta un'opportunità per far cre-

scere e arricchire il Paese, non una penalizzazione. In particolare citiamo un articolo del 28 settembre 2019 dell'*Avvenire* sul festival "Porti di Terra", organizzato dal consorzio Sale della terra a Benevento, che dà voce ai tanti piccoli comuni meridionali, a rischio di spopolamento totale, che grazie agli SPRAR sono rinati. "L'arrivo degli ospiti ha creato posti di lavoro, ha obbligato a mantenere servizi come la scuola, ha salvato i borghi dalla cancellazione". Dei cosiddetti "Comuni Welcome", sempre in questi giorni parla anche l'allegato del *Corriere*, "Buone notizie", mettendo in evidenza come, grazie alla disponibilità di molti cittadini, si stanno moltiplicando le opportunità offerte dalla presenza di rifugiati negli SPRAR per il vivacizzarsi di questi luoghi abbandonati da tutti.

La caduta del governo gialloverde dà nuovamente fiato alle trombe della stampa di destra (vedi il *Giornale* che il 28 agosto 2019 spara il suo titolo a effetto "Da Mineo a Cona il piano PD per riaprire i centri"). I costi per ripartire con il sistema di accoglienza (si parla dei CAS e dei CARA), che in modo implicito il *Giornale* dava per morto, sono pari a 150 milioni. Possiamo osservare come il cambio di governo ha spostato l'attenzione delle principali testate, per la prima volta dopo mesi, su altri temi. Improvvisamente, dopo più di un anno, sembrano essersi dimenticate di quella "terribile emergenza" di cui si facevano portabandiera. L'immigrazione, e i suoi costi, occupano ancora qualche breve articolo nelle pagine interne, ma non sembra più – per ora – una notizia da prima pagina.

### **Cronaca /politiche immigrazione**

Nell'ultimo anno e mezzo la narrazione mediatica della cronaca sull'immigrazione ha perseguito un filone propedeutico al diffondersi di paure irrazionali e atteggiamenti ostili nei confronti dei migranti.

La cronaca riguarda quasi sempre atti di delinquenza commessi da migranti (regolari o meno poco importa), di cui viene sottolineata in primis la nazionalità (cosa che non succede quando l'atto delinquenziale è commesso da un italiano). Poco importa che i dati dicano chiaramente che non ci sono legami tra immigrazione e criminalità (semmai tra povertà e criminalità)<sup>1</sup>. L'altra faccia della medaglia sono le gesta "eroiche" compiute da qualche migrante, sottolineate come fossero notizie incredibili anche da quella stampa "amica", che lo fa con buoni propositi. Ha fatto storia la vicenda dei ragazzini italiani di origine nordafricana, insigniti della cittadinanza italiana per aver chiamato i soccorsi durante il dirottamento di un autobus verso l'aeroporto di Linate. La cittadinanza come un premio per gesta eroiche dunque, non un diritto per ragazzi nati in Italia.

Il tema Politiche dell'Immigrazione a cascata viene trattato come un tema che ha a che fare più che altro con l'ordine pubblico. Ha rafforzato questo punto di vista l'operato del governo giallo verde: il Ministro dell'Interno Salvini, al centro di una bulimica strategia di comunicazione fatta a fini di propaganda, oltre ai Decreti Sicurezza ha passato gran parte del suo tempo a fare la guerra alle ONG, a urlare sui social contro i diversi e a fomentare un clima di ostilità che ha avuto forte ripercussione

---

1. Si veda: <https://www.lenius.it/immigrazione-e-criminalita/>

nel tessuto sociale. Tanto da arrivare a invocare pene e punizioni per chi salva vite in mare o si spende a favore dell'accoglienza.

Anche a livello mediatico, sono aumentati i casi di episodi di cronaca di razzismo e intolleranza nei confronti del diverso, poco importa se cittadino italiano nero, migrante regolare, rifugiato o irregolare. Gran parte delle considerazioni dei quotidiani e delle dichiarazioni politiche riportate dai media tende a far equivalere l'ascesa dell'estrema destra e l'aumento dell'immigrazione (ma quale aumento poi?): solo pochi (*Avvenire*, *Manifesto*, *Internazionale*) sottolineano come il legame dell'ascesa della destra estrema possa essere più relativo all'asfissiante assedio mediatico sul tema immigrazione, che continua anche quando gli arrivi calano. Stesso discorso per l'aumento dei consensi in Italia: viene dato per scontato che "la linea Salvini" porti voti e che un atteggiamento solidale faccia perdere consensi. In pochi riflettono sulle enormi responsabilità mediatiche dietro questa rappresentazione.

Un altro tema caro alla stampa di destra (*Liberio*, *Giornale*, *Verità*, *Messaggero*, *il Tempo*, *Panorama*) è "italiani contro stranieri": ne dà un saggio notevole *Panorama*, che nei mesi scorsi è uscito con un numero sugli homeless italiani che non trovano più spazio e accoglienza a causa degli "immigrati". Sono poche le testate che si dissociano da questa narrazione che costruisce una rappresentazione forviante della realtà: su tutte *Avvenire*, *Manifesto*, *Espresso*, *Famiglia Cristiana* e *Internazionale*, a volte *Repubblica*, *Corriere* e la *Stampa*. Un dato curioso e controcorrente: *Avvenire*, che sul tema immigrazione è forse quello con la linea più chiara e netta, è anche l'unico quotidiano che secondo gli ultimi dati guadagna lettori e copie vendute.

### **Insedimenti informali & occupazioni**

Nell'ultimo anno e mezzo la stampa evidenzia sostanzialmente cinque tipologie di campi informali:

- i campi informali Sinti-Rom;
- gli insediamenti informali ai posti di frontiera;
- le grandi baraccopoli;
- le occupazioni abusive nelle grandi città;
- i micro insediamenti abusivi in luoghi abbandonati.

Gli insediamenti ai passaggi di frontiera e le grandi baraccopoli nel sud Italia arrivano all'attenzione mediatica in seguito a incidenti e a tragedie come le morti negli incendi delle baracche. La descrizione delle scandalose condizioni di vita, lo stato di assoluto degrado e abbandono degli spazi e lo sfruttamento della mano d'opera degli immigrati si trasforma per alcune testate come *Avvenire*, *Manifesto* e *Repubblica* in una critica all'assenza di strutture di accoglienza e al colpevole immobilismo degli amministratori locali e della politica nazionale. La lettura fatta dai giornali di destra è diametralmente opposta: l'accusa è contro chi permette l'ingresso degli stranieri in Italia e viene invocata la soluzione "porti e frontiere chiuse" e l'accesso in Italia solo per pochissimi.

Per baraccopoli e campi informali alle frontiere, l'onore delle pagine è sempre le-

gato a momenti emergenziali ed episodici. Anche nelle testate dove la segnalazione del degrado delle condizioni di vita è certamente maggiore (*Avvenire, Manifesto, Repubblica*), raramente si fa riferimento alla mancanza assoluta dei più elementari diritti sociali e umani delle persone che vi vivono (casa-lavoro-salute-famiglia-sopravvivenza economica).

Il degrado ambientale dei campi Rom e Sinti viene riportato dai giornali come danno al decoro e alla sicurezza nei quartieri. Spesso viene data voce al cittadino che nell' "urlare" il proprio disagio passa messaggi fortemente razzisti, criminalizzanti e violenti, di facile consumo e diffusione, che diventano poi la premessa per gli sgomberi dei campi e delle case occupate.

La criminalizzazione mediatica riguarda anche le occupazioni abusive, sia di appartamenti che di edifici. Per le piccole occupazioni, la lettura prevalente è la stigmatizzazione del comportamento abusivo come illegale e usurpatore del diritto (alla casa) altrui. Non c'è sui giornali una tematizzazione seria e costante del problema a partire dal diritto – mancato – alla casa.

La configurazione politica appare diversa per le occupazioni di edifici promosse dai centri sociali o dai movimenti di base. La politicizzazione delle occupazioni è dichiarata e l'azione politica e la lotta nella rivendicazione dei diritti è visibile. Di queste esperienze la destra e la Lega fanno un cavallo di battaglia dell'ideologia securitaria.

Anche la situazione dei senza fissa dimora viene segnalata dai giornali di destra come elemento di disturbo al decoro e alla sicurezza del cittadino, con la necessità di trovare luoghi adatti dove "costringere" queste persone a sostare. Quotidiani come *Repubblica* e *Corriere* segnalano l'aumento degli homeless e l'insufficienza degli interventi comunali, supportati da un numero crescente di organizzazioni di volontariato impegnate su tutti i fronti.

## Numeri

Per poter "pesare" il fenomeno migratorio e permetterci di riportarlo entro i binari dell'oggettività dobbiamo riferirci ai dati ufficiali messi a disposizione dal Ministero dell'interno, da Centri studi e di ricerca.

**Arrivi.** A seguito degli accordi con la Libia nel 2017, abbiamo assistito a una drastica riduzione degli arrivi via mare in Italia. Questi i dati ufficiali: 100.803 sbarchi nel 2017, 20.732 nel 2018 (-80%) e al 15 settembre 6.138 (-70% parziale)<sup>2</sup>.

Se ampliamo lo sguardo e ci confrontiamo con i dati forniti dall'Agenzia Onu per i rifugiati (UNHCR) dobbiamo prendere atto che nel bacino mediterraneo, a differenza dell'Italia, Spagna e Grecia hanno registrato un incremento degli arrivi, sempre via mare.

- Spagna: arrivi 2018-58.600 – arrivi 2017-22.100 (+165%)
- Grecia: arrivi 2018-32.500 – arrivi 2017- 29.700 (+10%)
- Italia: arrivi 2018-23.400 – arrivi 201-119.400 (-80%)<sup>3</sup>

---

2. Fonte: [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_15-09-2019.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_15-09-2019.pdf)

3. Fonte: [http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/10/Rapporto-UNHCR\\_Viaggi-disperati.pdf](http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/10/Rapporto-UNHCR_Viaggi-disperati.pdf)

Da ormai più di un anno le testate giornalistiche ci hanno assuefatto a notizie quotidiane in merito al “problema” dei migranti presenti e/o in arrivo sul nostro territorio. La bulimia di numeri e percentuali è sbandierata a volte in maniera frammentaria e con titoli allarmistici, a volte utilizzata per fini propagandistici, il che contribuisce spesso a proiettare un’immagine distorta della realtà del fenomeno migratorio in Italia, dove le percezioni contano più dei dati concreti. Un dato interessante che emerge da una ricerca dell’Istituto Cattaneo, riportato sul *Corriere* il 28 agosto 2018, è lo scarto tra numeri reali e numeri percepiti. Lo studio rileva in Italia una presenza di immigrati pari al 9% della popolazione, ma oltre il 70% degli intervistati crede che siano quasi tre volte tanto, 25%, una discrepanza che viene attribuita a disinformazione, pregiudizi, grado di istruzione e area geografica di appartenenza.

Ne è un esempio eclatante la spettacolarizzazione e la strategia di criminalizzazione nei confronti delle Ong impegnate nel Mediterraneo. I casi della Sea-watch (42 migranti) e Ocean Viking (182 migranti) hanno avuto un’eco mediatica spropositata e solo marginalmente alcune testate hanno voluto evidenziare il reale numero degli arrivi giornalieri attraverso i cosiddetti “sbarchi fantasma”. Nel 2019, con sei sbarchi, le navi umanitarie hanno portato a terra solo 297 persone rispetto alle 3.082 approdate in Italia nei primi sei mesi dell’anno su piccole imbarcazioni intercettate e aiutate dalla Capitaneria: meno del 10% (*Repubblica* 9 luglio 2019).

**Rientri.** Un altro dato che la stampa lascia ai margini si riferisce ai rientri in Italia di coloro che, sbarcati e registrati in Italia, hanno raggiunto altri Paesi, i cosiddetti “dublinati”. Nei primi mesi del 2019, oltre 3.500 migranti sono stati rimandati in Italia da altri paesi UE, soprattutto da Germania e Francia. (*Repubblica* 18 giugno 2019)

**Rimpatri ed espulsioni.** Uno dei cavalli di battaglia del partito leghista fu la promessa di seicentomila rimpatri, omettendo il fatto che per poter procedere occorre soprattutto un accordo con i Paesi riceventi, molto difficili da realizzare con gli Stati d’origine di tanti migranti. I dati ufficiali del Ministero dell’Interno non vanno infatti nella direzione indicata da Salvini quando era ministro. Dall’1° gennaio al 15 giugno del 2019 sono state rimpatriate 2.839 persone, circa 18 al giorno. Al primo posto tra i rimpatri figura l’Albania (680 persone). Poi Tunisia e Marocco (510 e 457) (*Avvenire* 10 luglio 2019). Nel 2017 i rimpatri furono 7.045 (di cui 1.805 volontari) contro i 36.240 ordini di allontanamento (*Repubblica* 23 maggio 2018).

**Effetti decreto sicurezza.** Nonostante la notevole riduzione di arrivi, a ottobre 2018 viene emanato il decreto Sicurezza, che stringe ulteriormente le maglie dell’accoglienza espellendo dai CAS i titolari di permessi umanitari e dagli SPRAR i richiedenti asilo. Da questo momento le Commissioni Territoriali iniziano a stringere sulle concessioni di protezioni.

I dati diffusi dal Viminale evidenziano il crollo dei rilasci dei permessi umanitari che passano dal 28% di gennaio 2018 al 2% del febbraio 2019. Di tenore inverso i dinieghi, dal 60% di gennaio 2018 avanzano all’82% nel febbraio 2019. (*Vita.it* 14 marzo 2019).

Iniziano le espulsioni dai centri anche per coloro che, già in possesso di un regolare permesso, stavano seguendo un percorso di accompagnamento verso l'autonomia e l'inserimento sociale. Nella sola città di Milano si stimava che sarebbero usciti dai centri 800 richiedenti asilo (26 settembre 2018 *Repubblica*) e 240 titolari di protezione umanitaria (*Repubblica* 1° dicembre 2019). Non è dato sapere dalla stampa il dato reale e aggiornato. I danni dell'effetto "sicurezza" continuano con la pubblicazione dei nuovi bandi per l'accoglienza emessi dalla Prefettura che prevedono un drastico taglio dei fondi e che di fatto escludono la partecipazione delle realtà più piccole e locali non più in grado di sostenere i costi.

Molte associazioni del terzo settore rinunciano alla gestione di questi centri e, a cascata, si assiste alla riduzione degli organici a discapito di molte figure professionali. Si stimano circa 18.000 esuberanti, di cui 5.000 già certificati, su tutto il territorio italiano (la *Stampa/Manifesto* 7 aprile 2019). A Milano sono 102 gli operatori licenziati e circa 50 non hanno avuto il rinnovo dei contratti a termine (*Il Giorno* 30 maggio 2019). Anche in questo caso non si riesce ancora a sapere dalla stampa quanti lavoratori, in gran parte italiani, siano realmente coinvolti in questi ridimensionamenti.

## Sgomberi

Durante l'ultimo anno e mezzo il tema sgomberi è stato trattato da varie testate. Fino a settembre 2018 il tema ha riguardato in particolare la cronaca cittadina (tra i vari, *Corriere*, *Repubblica*, *Messaggero*, *Foglio*, *Fatto Quotidiano*, *Liberò*, *Giornale*, *Milano Today*) o è stato evocato all'interno di indagini sugli spazi occupati (in particolare *Liberò* e *Giornale*). Solo pochi giornali vi hanno dedicato articoli di critica e riflessione. A settembre 2018 il Ministero dell'Interno, poco prima dell'uscita del Decreto Sicurezza, ha inviato una circolare alle prefetture dando un indirizzo per velocizzare gli sgomberi e ha promesso pubblicamente di colpire vari obiettivi simbolici: da lì, l'argomento sgomberi è entrato come tema politico anche in diverse testate che prima parevano acritiche.

Durante quest'estate si è parlato molto di due grandi sgomberi di stabili occupati di Roma (come titola un giornale, "La cura Salvini per Roma comincia con gli sgomberi"), delle tendopoli del sud Italia (San Ferdinando, Borgo Mezzanone) e di Cara (Castelnuovo di Porto), con un passaggio dalle occupazioni abusive a luoghi abitati da migranti e occupati legittimamente (i grandi centri di accoglienza e le tendopoli). A Milano invece, sebbene l'attenzione nazionale al tema sembri aumentata dall'entrata in vigore del decreto Salvini (ottobre 2018), le notizie sono notevolmente diminuite: "l'estate calda" degli sgomberi si è consumata prima, conseguenza delle misure introdotte dal ministero di Minniti, cosicché dallo scorso novembre alla fine della nostra indagine nell'agosto di quest'anno abbiamo registrato solo pochi articoli che rievocano il tema: il *Giornale*, per esempio, in due occasioni riporta l'attenzione su alcune occupazioni abitative di migranti, per poi criticare l'operato del Comune e lo sgombero mancato.

Per quanto riguarda Milano, il Naga ha già avuto modo di commentare nel dossier *Sgomberi* di marzo 2019<sup>4</sup> la narrazione creata dai giornali (in particolare *Gior-*

---

4. Disponibile a questo link: <https://naga.it/2019/03/12/dossier-sgomberi/>

nale, *Repubblica*, *Libero*, *Corriere*) sugli spazi occupati. Generalmente in linea tra loro, i giornali li descrivono innanzitutto come luoghi fatiscenti, argomentando la *necessità* di sgomberarli non solo in nome della proprietà degli spazi, ma anche delle modalità d'uso degli stessi (i migranti "bivaccano", vivono tra "sudiciume e panni stesi"). Lo sgombero, invece, si dice più volte che faccia pulizia: "Fa pulizia di tossici, balordi e senza fissa dimora" (*Libero*) – il termine "ripulire" viene usato anche in articoli di *Repubblica* o *Corriere*. Infine, si trova spesso un enfatico riferimento a "la vita nell'illegalità" degli abitanti delle occupazioni, con varie allusioni, mai specificate, alla possibile condotta di attività illegali.

In generale, la narrazione degli sgomberi – di occupazioni abusive, ma anche di tendopoli e CARA – segue una sinossi semplice e simile: vi è la descrizione di una situazione di illegalità o di degrado, evocativa di una condizione di disagio che ne sembra la conseguenza diretta. In alcuni articoli questa descrizione travalica i confini fisici dello stabile e si riversa sui problemi del quartiere (*Il Mattino*, per esempio parla del bisogno di sgomberare vari stabili occupati in modo da ripulire le "discariche dai motorini"). Lo sgombero è consequenziale e necessario: alcuni articoli fanno riferimento al lavoro e alla forza delle istituzioni (ad esempio illustrando quanto sono durati i lavori di pianificazione, o enumerando le forze dell'ordine mobilitate). Infine si considerano le alternative abitative post-sgombero proposte agli sgomberati, e di solito, per le occupazioni, gli articoli si fermano sul rifiuto delle persone di recarsi presso le destinazioni offerte, senza entrarne nel merito. Negli articoli sui CARA e le tendopoli, invece, più giornali hanno dato maggior spazio a considerazioni sull'ineadeguatezza o la mancanza di posti altri dove andare.

Sugli sgomberi dei CARA e nelle tendopoli, i giornali hanno esposto nettamente il loro giudizio, cosa non sempre riscontrabile negli articoli sulle occupazioni. Riguardo agli sgomberi dei CARA, per esempio, in diversi giornali si è parlato di deportazione dei migranti. Tuttavia ci sembra che la contrapposizione tra legalità e illegalità, tradotta in ordine e degrado, sia rimasta come criterio dirimente, come bilancia per giudicare la legittimità o meno dell'intervento di forza dello Stato, anche nei confronti di luoghi come i CARA, che non sono occupazioni abusive. I giornali si dividono tra chi punta i fari sulle attività commerciali abusive sviluppatasi dentro le tendopoli, e chi ricorda che i migranti che vi vivevano erano regolari, lavoravano e stavano integrandosi sul territorio. Se un articolo si posiziona partendo dai 30 occupanti senza documenti, gli "irregolari" che "grazie" allo sgombero sono stati fermati, un altro ricorda gli altri 100 che i documenti invece li avevano, il che rende lo sgombero irragionevole. Il CARA può essere alternativamente centro di eccellenza o causa di spreco, luogo sporco e in cui "si mangia male". In generale, ci sembra che in questi dualismi si accetti acriticamente la categoria del "clandestino" e se ne dia corpo, un corpo colpevole e pericoloso.

Infine ci sembra interessante riflettere sul modo in cui viene affrontato negli articoli il tema delle alternative: raramente si è parlato di misure alternative allo sgombero, se non nei casi dei CARA, di cui si criticano per lo più le modalità con cui è avvenuto, il modo in cui i migranti sono stati prelevati senza preavviso e inviati lontano da casa. Pochi articoli adottano uno sguardo di contesto storico-politico e sociale, in-



terrogandosi sulla mancanza di alternative abitative da cui nascono le occupazioni o le tendopoli. Si parla più spesso delle alternative offerte dopo gli sgomberi, entrando più o meno nel merito della loro in/adequatezza. Su questo punto è interessante notare che, in particolare da quando il permesso umanitario è stato cancellato e i richiedenti asilo non possono più avere accesso agli SPRAR, i giornali si preoccupano di dove andranno i migranti una volta che è preclusa loro la via dell'accoglienza e denunciano il rischio che vivano in strada, in altre tendopoli o occupazioni: sembra che lo sguardo dei migranti, e il nostro insieme al loro, non possa andare al di là dell'accoglienza: verso, per esempio, una casa propria, una casa in affitto (preclusa per problemi sia economici che di discriminazione), o verso l'assegnazione di spazi (per esempio i beni confiscati alla mafia ai lavoratori stagionali); o verso il riconoscimento di esperimenti abitativi autogestiti.

### **Testimonianze dirette dei migranti & buone pratiche**

Abbiamo incluso sotto questo titolo gli articoli che parlano di progetti o iniziative in favore dei migranti, gestiti da ONG, associazioni, gruppi di cittadini, chiese o singoli, che descrivono esempi di aiuto, inclusione, o creazione di buon vicinato. Generalmente, dato il tema, gli articoli presentano i migranti sotto una luce positiva, mettendone in risalto gli sforzi per raggiungere mete di studio o lavoro o comunque integrazione, che siano o no coronati da successo.

La narrazione delle buone pratiche rispetto ai migranti che stanno per essere esclusi dall'accoglienza, o che già lo sono, viene declinata dai giornali secondo i seguenti temi principali:

- lavoro (come mezzo di sussistenza e di integrazione);
- i traguardi dei migranti in campo sportivo o lavorativo;
- scolarizzazione e formazione professionale;
- SPRAR e fine dell'accoglienza diffusa, il problema della casa;
- i programmi di fondazioni, Comuni e istituzioni per i migranti;
- l'accoglienza e la solidarietà della gente comune, delle ONG e delle parrocchie;
- i salvataggi e le morti in mare.

Il lavoro, anche breve e transitorio, viene sempre riportato come una meta ambita e un traguardo positivo: è interessante che non si riscontrino articoli dove si parli del tanto declamato "furto del lavoro agli italiani". Le condizioni di semi-schiavitù di tanti lavori dei migranti soprattutto nelle campagne sono ben messe in risalto e giustamente considerate deplorabili (cfr. perfino il *Giornale*, 18 gennaio 2019), ma nonostante alcuni riferimenti alle cause che provocano tutto ciò, non si legge una chiara spiegazione che renda evidenti ed espliciti i collegamenti tra la manovalanza a bassissimo costo costituita dai migranti, il ricatto del trattenimento dei loro documenti da parte dei datori di lavoro, il sistema del caporalato e le politiche migratorie dell'Italia.

Anche i successi di numerosi giovani migranti nel campo dello sport e in particolare del calcio sono riportati con soddisfazione e con l'auspicio (un po' miracolistico) che le varie peripezie a cui un migrante può andare incontro non incidano negativa-



mente sulle sue potenzialità sportive. A livello mediatico comunque fanno rumore soprattutto i continui insulti lanciati alle squadre da gruppi ultras negli stadi, in un crescendo di odio e disprezzo di cui si è alimentato il governo gialloverde. Il calcio, così come la formazione professionale, hanno come principale valore quello di essere canali di integrazione.

Anche del successo nell'ambito lavorativo si fanno alcuni esempi: dal medico specialista (a cui tuttavia i pazienti si rivolgono immancabilmente come infermiere) ai giovani che divengono bravi tecnici, dall'agro-alimentare alla meccanica, fino a chi è riuscito ad aprire un piccolo ristorante "etnico". Il successo però è raro e implica grandissimi sforzi: come le donne, anche i migranti devono essere molto più bravi degli altri per farcela.

Del tema della scuola, dell'apprendimento della lingua e della formazione professionale si parla sempre in termini positivi, riportando sia l'interesse dei migranti che gli sforzi delle organizzazioni per creare opportunità di apprendimento. La presenza di migranti e dei loro bambini viene spesso ricordata come l'occasione e la condizione per tenere aperto l'asilo o la scuola elementare di piccoli centri, con beneficio di tutti. Questo tema si collega a quello degli SPRAR e al tema dell'accoglienza diffusa, esperienze che vengono prevalentemente considerate positive, con l'eccezione di un unico giornale (*La Verità*) che insiste nel voler coniugare SPRAR con illegalità e abusivismo (26 novembre 2018).

Un altro tema ricorrente è quello della solidarietà della gente comune, spontanea, generosa, disinteressata, che a volte riesce perfino a tacitare l'arroganza di coloro che cercano di aizzare sentimenti di rigetto verso i migranti. Il tema è quello delle Buone Pratiche: il peso del razzismo, quello aperto, sfacciato e quello istituzionale, viene qui evidenziato soprattutto dalle numerose risposte che riceve, seppure non urlate, ma ampie e radicate, da parte di chiese, gruppi, ONG e associazioni, storiche e non. Un esempio di questo lavoro tenace e non appariscente, ma essenziale, sta nei resoconti dei salvataggi in mare, divenuti più drammatici da quando è stata istituita la politica dei "porti chiusi".

**Testimonianze dei migranti.** Abbiamo inserito questa categoria perché consapevoli che il più delle volte sentiamo soprattutto commenti, considerazioni o racconti di operatori, assistenti, giornalisti, volontari che lavorano in ONG o associazioni in favore dei migranti, o di semplici cittadini che promuovono iniziative o manifestazioni, ma non sentiamo ciò che dicono i migranti stessi<sup>5</sup>.

In effetti, la voce dei migranti, che i giornali riportano, non è molto forte e consiste soprattutto nelle testimonianze che raccontano delle torture subite in Libia. Anche la paura dell'attraversamento del Mediterraneo e del salvataggio in mare torna spesso nel racconto spontaneo, che comunque riporta in modo più esteso le parole di sollievo per essere sfuggiti all'inferno libico ed essere vivi. L'elaborazione artistica (letteraria, teatrale o musicale) sembra essere possibile solo a una distanza a volte anche di anni.

---

5. Cfr. quanto scrive Shahram Khosravi p.129 in *Io sono confine*, Elèuthera 2019, Milano.

In generale, la mancanza di parole in italiano, e forse anche la mancanza di parole *tout court* di fronte al dolore per l'enormità dei soprusi e delle torture subite, taglia il racconto di queste testimonianze. Esse costituiscono eventualmente solo una traccia perché la memoria possa poi elaborarle in una narrazione che non riapra dolorose ferite, e su cui si possa poggiare il racconto delle nuove esperienze.

---

\* 100kmdamilano.it; Automobile club milano; buongiornomilano.it; chiamamilano.it; cittametropolitana.milano.it; clubmilano.net; Comune.milano.it; comunedimilano.it; CronacaMilano.it; csi.milano.it; dentromilano.eu; eatitmilano.it; ecodimilano.com; eleonoramilano.com; eventiatmilano.tumblr.com; FashionVictiMilano.com; Fiera Milano News; francescamilano.blog; ilsole24ore.com; freemilano.wordpress.com; jazzmilano.it; lagattasultettomilano.com; latuamilano.com; livemilano.it; mammeamilano.com; Milano Fixed; Milano Italia; Milano Mice News; milano.corriere.it; milano.fanpage.it; Milano.mentelocale.it; milano.ogginotizie.it; milano.repubblica.it; milano.zero.eu; milano.zone; milano-24h.com; milanoalquadrato.com; milano-anticapitalista.org; milanoartemoda.com; milanocollezioni.it; milanodabere.it; milanodavedere.it; milanodesignweek.org; milanoetnotv.it; milano-eventi.it; milanoevents.it; milanofamiglie.it; Milanofinanza.it; milanofree.it; milanogiornoenotte.com; milanoglamour.com; milanoicontemporanea.com; milanoincontro.it; milanoisola.it; milanolife.it; milanolifestyle.it; Milanolocali.it; milanomarittimalife.it; milanomilano.eu; milanonera.hotmag.me; milanonews.biz; milanonotizie.blogspot.com; milanonotizie.it; milanoonline.com; milanoperibambini.it; milanoplatinum.com; 66. milanopolitica.it; milanopost.info; MilanoPress.it; milanoReporter.it; milanorossoenera.it; milanosguardinediti.com; milanosportiva.com; milanoteatri.it; milanotoday.it; milanotopnews.it; MilanoWeb.com; milanoweekend.it; mondomilano.it; news.milanoonline.com; nordmilano24.it; olimpiamilano.com; omnimilanolibri.com; omnimilanostartup.com; passipermilano.com; PIME Milano; Pupa Milano; repubblicamilano.it; shoppingmilanoroma.it; sito.omnimilano.it; sopravvivimilano.it; turismo.milano.it; video.milanofinanza.it; Virgilio Milano; viveremilano.biz; viveremilano.info; Vivimilano.corriere.it; Vivomilano.com; vocidimilano.it



## *Conclusioni e proposte*

Lo scenario di assenza di diritto all'interno del quale si muovono le persone incontrate durante la nostra indagine è la costante che ha accompagnato il lavoro di stesura di questo report. Un'assenza che si concretizza su tre dimensioni, fondamento di qualsiasi percorso di integrazione: la casa, il lavoro, i documenti. In questi due anni abbiamo visto tali aspetti distorcersi, spingendo inesorabilmente le persone dentro circuiti di marginalità.

Quello che è cambiato, purtroppo e prevedibilmente, è cambiato in peggio. Il fatto che la coesistenza di due sistemi paralleli (SPRAR e CAS) innescasse una gara al ribasso degli standard dell'accoglienza era chiaro già da tempo. I recenti decreti Minniti - Orlando, 2017 e Salvini, 2018 non hanno fatto altro che istituzionalizzare l'erosione dello spazio di diritto di chi è (era) accolto, spingendo nuovi soggetti verso una crescente incertezza e illegalità, e stringendo la morsa attorno alle popolazioni più vulnerabili, in virtù di un decantato ritorno alla sicurezza e al decoro, perseguito con il rafforzamento delle strategie di controllo del territorio, seguendo l'equazione straniero=criminale.

Eppure, la condizione di precarietà e l'intrappolamento all'interno di circuiti di destituzione, intesa come mancanza di beni e delle risorse necessarie a produrli, non è una caratteristica propria del richiedente asilo, che ha perso il diritto all'accoglienza, né tantomeno del cittadino straniero: piuttosto, è imposta dall'assenza di politiche e di volontà istituzionale, e riguarda, per dirla con le parole di Bauman, gli "scarti" dei processi di produzione e del capitalismo urbano.

Dalle dinamiche descritte in questo report si comincia a intravedere la traiettoria che porta a convergere le misure di controllo sociale con le strategie di sviluppo territoriale. **Per questo, è bene coinvolgere i soggetti responsabili delle decisioni che portano (hanno portato, stanno portando) all'ennesima, attuale situazione di emergenza, e ai quali sono rivolte queste proposte che il Naga, come associazione fatta prima di tutto di persone, rivendica.**

**Chiediamo, a istituzioni e società civile, a seconda delle competenze, che:**

- venga **garantito un sistema di accoglienza sin dalla prima presentazione della domanda di protezione internazionale** (e per far ciò le Questure devono informare i richiedenti mettendo a disposizione modulistica ad hoc) e per tutto l'iter della procedura. Un'accoglienza che deve inoltre tornare a riguardare anche chi ora ne è escluso, come i titolari di protezione speciale;
- vengano garantiti all'interno del sistema di accoglienza: **la presenza di psicologi e counselor, la consulenza legale, la scuola di italiano e tutti quei servizi assistenziali di base** progressivamente eliminati dai capitolati;
- venga creata una **rete di collegamento con i servizi sul territorio** al fine di avviare gli accolti a un processo di autonomia e integrazione;
- venga **eliminato il "doppio sistema" fondato sull'accoglienza prefettizia (CAS) e SIPROIMI**, uniformando quindi l'accoglienza a un unico sistema conforme almeno agli standard qualitativi richiesti dal SIPROIMI;
- si ponga **fine** alla pratica di **revocare le misure di accoglienza** senza valutazioni **obiettive, imparziali, motivate e proporzionate alla particolare situazione del richiedente**, negando così un tenore di vita dignitoso ai richiedenti asilo;
- venga garantita **l'accoglienza a tutti i senza fissa dimora**;
- venga attuata una **politica regionale specifica per l'inserimento lavorativo** dei cittadini richiedenti asilo, dei cittadini titolari di protezione e dei cittadini stranieri utilizzando i fondi sociali europei dedicati a questo scopo;
- venga garantita **l'assistenza sanitaria ai richiedenti asilo**, a parità di trattamento con i cittadini italiani, con iscrizione al SSR e medico di medicina generale fisso;
- **vengano aboliti tutti i centri di detenzione amministrativa per migranti (CPR) e qualsiasi luogo di trattenimento forzato (come gli hotspot)** e che il Comune di Milano prenda provvedimenti contro la riapertura del CPR sul suo territorio;
- i **criteri di valutazione delle Commissioni Territoriali** tengano in considerazione qualunque aspetto dimostri il radicamento dei richiedenti sul territorio (es. lavoro, conoscenza della lingua italiana, ecc.) e non solo i motivi di fuga dal paese di origine, evitando così di vanificare percorsi e sforzi di integrazione e autonomia;
- i **richiedenti asilo** vengano iscritti **all'anagrafe**, possibilità attualmente loro negata;
- vengano **tollerate le occupazioni di insediamenti informali e queste non vengano sgomberate** fino a quando non siano messe a disposizione **concrete soluzioni alternative**;
- a ogni sgombero effettuato segua una proposta di **soluzione abitativa valida e che garantisca il mantenimento dell'unità familiare**;
- vengano **censiti tutti gli stabili vuoti** presenti sul territorio del Comune di Milano che potrebbero essere messi a disposizione di tutti i senza fissa dimora;
- venga **sospeso quanto previsto dall'art. 5 del cd. Decreto Lupi del 2014**, che prevede l'impossibilità di chiedere allacciamento di utenze e residenza per chi vive in stabili occupati;
- **la casa sia un diritto per tutti** e che venga quindi attuata una politica abitativa,

- oggi estremamente carente ed escludente, soprattutto nei confronti dei cittadini stranieri;
- venga istituita la **figura del Garante** per garantire un servizio pubblico gratuito per dare una risposta a chi ha redditi troppo bassi per sostenere gli attuali canoni di mercato;
  - vengano **reintrodotti i contributi previsti per sostenere le spese di affitto** una volta che i richiedenti asilo/beneficiari di protezione sono usciti dal sistema di accoglienza.

Infine ci auguriamo che **le istituzioni si adoperino per:**

- **l’abolizione** della procedura d’ingresso attraverso il **decreto flussi**;
- **l’introduzione del visto di ingresso per ricerca lavoro** e relativo permesso di soggiorno per ricerca lavoro della durata di almeno 12 mesi;
- **l’introduzione del diritto a ottenere un permesso di soggiorno per lavoro anche ai richiedenti asilo** che al termine della procedura non vengano riconosciuti come rifugiati;
- **la regolarizzazione ordinaria dei migranti già sul territorio** che svolgano un’attività lavorativa, che abbiano concreti legami familiari o non abbiano più rapporti significativi con lo stato d’origine;
- **la revisione complessiva del meccanismo di incidenza prevalente del contratto di lavoro** quanto al mantenimento del permesso di soggiorno;
- **l’ampliamento** delle possibilità di **ricongiungimento familiare**;
- **l’introduzione della convertibilità reciproca** di tutti i permessi di soggiorno;
- la **revisione del regolamento Dublino** con la previsione del diritto del richiedente asilo di scegliere il paese di destinazione;
- l’introduzione del **permesso di soggiorno europeo**, cioè di un permesso ancora rilasciato da ciascuno stato ma con validità in tutta l’unione europea;
- **l’abbandono e la revoca immediata dei trattati semi-segreti** con gli stati extra-UE che prevedano l’esternalizzazione delle procedure di asilo e del trattenimento dei migranti cd. economici.

Come Naga continueremo a monitorare la situazione, a denunciare ogni violazione dei diritti fondamentali e a offrire gratuitamente ai cittadini stranieri i nostri servizi di assistenza sanitaria, sociale e legale. Fino a quando ce ne sarà bisogno.



## *Il Naga e il Naga-Har*

I 400 volontari del Naga, con diverse professionalità, ogni anno dal 1987 garantiscono cure e visite mediche a 10.000 cittadini stranieri irregolari; assistenza legale e sociale a cittadini stranieri, richiedenti asilo, vittime della tortura, rom e sinti; forniscono informazioni sanitarie e sociali alle persone che si prostituiscono e ai detenuti stranieri, in attesa che le istituzioni competenti si facciano carico dei loro specifici doveri, come l'accesso alle cure per tutti i cittadini presenti sul territorio. Il Naga completa e arricchisce le proprie attività con la denuncia, la pressione sulle istituzioni, la comunicazione e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica. L'associazione Naga si è costituita a Milano nel 1987 e fornisce tutti i propri servizi in modo gratuito, senza discriminazione alcuna.

Nel 2001 l'associazione Naga ha deciso di aprire un centro, Naga Har, dedicato a richiedenti asilo, rifugiati e vittime della tortura, da un lato per dare supporto nella procedura di riconoscimento dello status di rifugiato, dall'altro per proporre un processo non medicalizzato di cura delle ferite invisibili lasciate da tortura e persecuzione, attraverso attività formative e socializzanti. Il Centro Naga Har è aperto tutti i pomeriggi in via San Colombano 8, a Milano, e i suoi volontari forniscono assistenza legale e sociale, lezioni di italiano e attività di socializzazione.

Per maggiori informazioni [www.naga.it](http://www.naga.it).





## ***Ringraziamenti***

Hanno lavorato alla stesura dei capitoli di questa indagine: Giorgia Bagna, Marta Bazzoffi, Guido Belloni, Davide Biffi, Emilia Bitossi, Maria Chiara Coppola, Maria Cuomo, Alessandra Durante, Emilia Ferrario, Davide Fracasso, Roberta Liopi, Cesare Mariani, Elena Medi, Elisa Morellini, Marta Pepe, Paola Pirra. Il Naga ringrazia tutte le persone che hanno partecipato alla ricerca e che hanno voluto condividere alcune loro esperienze contenute in questo rapporto. Un ringraziamento particolare a Giulia Binazzi e Anna Cravero, per i sempre preziosi suggerimenti, a Sergio Bontempelli ed Enrico Gargiulo per l'entusiasmo con il quale hanno deciso di contribuire a questo lavoro, a Paolo Curti per la pazienza, l'impaginazione e la grafica.