



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Lavoro, Cittadinanza Sociale, Interculturalità
ordinamento ex D.M. 270/2004

Tesi di Laurea

Emergenza Ucraina e riorganizzazione dell'accoglienza: quando la montagna ha partorito il topolino?

Relatrice

Prof.ssa Francesca Campomori

Correlatori

Prof. Matteo Bassoli

Prof. Maurizio Busacca

Laureanda Magistrale

Anna Benvegnù

Matricola 842530

Anno Accademico

2021 / 2022

Indice:

| | |
|---|-----------|
| <i>Introduzione</i> | 3 |
| 1. Contesto europeo | 4 |
| 1.1. Gli abitanti dell’Ucraina lasciano il paese | 4 |
| 1.2. Le risposte dell’UE, sia sul fronte unitario che individuale. Direttiva europea 2001/55/CE: perché proprio ora? | 7 |
| 1.3. Casi esempio: come si sono organizzati i Paesi europei | 10 |
| <i>1.3.1. Polonia</i> | <i>12</i> |
| <i>1.3.2. Germania</i> | <i>14</i> |
| <i>1.3.3. Spagna</i> | <i>15</i> |
| 2. Italia e Ucraina: contesto storico, numeri e accoglienza | 18 |
| 2.1. Comunità ucraina in Italia: contesto storico. Rapporti Italia-Ucraina | 18 |
| <i>2.1.1. Chi sono gli ucraini e le ucraine già presenti in Italia prima di febbraio 2022.</i> | <i>19</i> |
| 2.2. Numeri arrivi dopo febbraio 2022, andamento e statistiche. | 22 |
| 2.3. La riorganizzazione dell’accoglienza all’inizio dell’emergenza ucraina: risposte ufficiali e mobilitazione cittadina. | 25 |
| 3. La ricerca | 29 |
| 3.1. Perché questa ricerca: dal bando della protezione civile alla (mancata) implementazione | 29 |
| 3.2 Nota metodologica | 33 |
| 4. Literature review | 39 |
| 4.1. Cos’è una politica pubblica | 39 |
| 4.2. Il fallimento delle politiche pubbliche | 40 |
| 5. Presentazione dei dati raccolti | 48 |
| 5.1. Il bando della Protezione Civile del 11 aprile 2022. | 48 |
| <i>5.1.1. Tra innovazioni e vecchie abitudini.</i> | <i>53</i> |
| <i>5.1.2. Il ruolo del Terzo Settore e il rapporto con la Protezione Civile</i> | <i>59</i> |
| 5.2. ANCI e SAI: tra forze di potere e (non) riconoscimenti. | 62 |

| | |
|--|-----------|
| 6. Discussione..... | 69 |
| 6.1. I vizi di policy della riorganizzazione del sistema di accoglienza..... | 69 |
| <i>6.1.1. Il fallimento procedurale.....</i> | <i>69</i> |
| <i>6.1.2. Il fallimento programmatico.....</i> | <i>71</i> |
| <i>6.1.3. Vizi nella fase di formulazione.....</i> | <i>73</i> |
| <i>6.1.4. Vizi nella policy implementation.....</i> | <i>75</i> |
| 6.2. Errori e conquiste del bando della protezione civile: cosa è andato storto?..... | 76 |
| Conclusioni..... | 79 |
| Bibliografia..... | 82 |
| Sitografia..... | 86 |
| <i>Ringraziamenti.....</i> | <i>91</i> |

Introduzione

Nei giorni in cui viene presentata questa tesi ricorre il triste anniversario dell'inizio dell'invasione della Federazione Russa nel territorio ucraino, iniziata il 24 febbraio 2022, la quale ha provocato l'inizio della terribile guerra tra i due Paesi che dura tuttora, ad un anno di distanza. Secondo le stime diffuse dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) al 5 febbraio 2023 il conflitto avrebbe causato tra i civili più di 7 mila morti e più di 11 mila feriti (Statista, 2023) e oltre 8 milioni di profughi ucraini registrati nei paesi europei (UNHCR Data). Questa situazione è stata definita la più grande emergenza umanitaria avvenuta sul suolo europeo dal Secondo Dopoguerra. L'Unione Europea ha risposto unitamente di fronte a questa catastrofe, applicando per la prima volta la Direttiva 2001/55/CE con la Protezione Temporanea, che i paesi membri hanno dovuto applicare, ma mantenendo una certa discrezionalità. Ogni Paese europeo quindi si è organizzato per poter rispondere nel modo più efficace all'ingente flusso di persone in fuga dall'Ucraina. In Italia l'incarico di gestire e organizzare l'accoglienza di queste persone è stato affidato al Dipartimento della Protezione Civile che ha prodotto la policy di intervento oggetto della presente ricerca. Nonostante le migliori intenzioni di base della Protezione Civile e degli attori coinvolti che hanno partecipato allo sviluppo della policy d'intervento, il risultato finale non ha raggiunto lo scopo iniziale, creando bensì malumori e insoddisfazione per tutte le parti coinvolte. La presente tesi ha quindi lo scopo di analizzare il processo di policy e individuare quali errori possono esser stati commessi e in che fase del processo di policy.

Nonostante questa tesi non parli direttamente della guerra, ma ci giri solo intorno, essa è il motore scatenante della crisi umanitaria che il popolo ucraino sta attualmente vivendo, internamente ed esternamente ai propri confini nazionali. Questa tesi, quindi, trova origine nello scoppio della guerra, in quanto cerca di analizzare una misura pensata e implementata per soccorrere le persone in fuga dal conflitto verso il nostro Paese in cerca di riparo e sicurezza, anche se a volte solo momentaneo.

Oltre all'anniversario sopra menzionato, il primo gennaio 2023, si è celebrato un altro importante anniversario: i 75 anni dall'entrata in vigore della Costituzione Italiana. Con questo vorrei riportare l'articolo della Costituzione Italiana per il quale anche Gino Strada ha speso tutte le sue forze, l'articolo 11:

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali.

1. Contesto europeo

1.1. Gli abitanti dell'Ucraina lasciano il paese

Il 24 febbraio 2022 alle 6.00 del mattino orario di Mosca (intorno alle cinque in Italia e in Europa centrale) con un discorso televisivo, il presidente russo Vladimir Putin annuncia l'invasione della Federazione Russa nei territori ucraini. L'Unione Europea quella mattina si sveglia con le immagini dell'esercito e dei carri armati russi entrare da più fronti nelle città ucraine. Forti esplosioni hanno colpito anche la zona della capitale, Kiev. Quella che Putin definiva nel suo discorso televisivo una "operazione militare speciale per smilitarizzare e denazificare l'Ucraina", è in verità apparsa fin da subito una dichiarazione di guerra. L'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, iniziata il 24 febbraio 2022, ha provocato quella che finora è stata definita la più grande emergenza umanitaria in Europa dal secondo dopoguerra. L'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale) afferma che dopo sole due settimane dall'inizio del conflitto, già 2.3 milioni di persone avevano varcato i confini in uscita dall'Ucraina. In quindici giorni l'invasione della federazione russa aveva provocato più profughi rispetto alle guerre dei Balcani, o alla guerra del Kosovo e addirittura un numero superiore delle persone arrivate in Europa durante la "crisi dei migranti" del 2015-2016 (ISPI Data Lab, 2022). Un numero superiore rispetto a tutte le emergenze profughi viste dall'Europa negli ultimi trent'anni. In soli quindici giorni.

A inizio ottobre 2022, il numero di persone che hanno attraversato i confini in uscita dell'Ucraina dal 24 febbraio 2022 era di circa 14,3 milioni di persone. L'UNHCR, situata ai confini esterni del Paese, tiene continuamente monitorata la situazione e aggiorna costantemente i dati. Per quanto riguarda gli sfollati interni, nel novembre 2022 si registravano più di 7 milioni di persone. I dati raccolti dell'UNHCR, però, raccontano il passaggio e non gli individui effettivi; quindi, i dati più attendibili sono quelli riguardanti le richieste effettuate nei Paesi europei di protezione temporanea o simili, che a novembre 2022 risultavano essere circa 7.750.000 richieste (UNHCR Data). Secondo il report di UNHCR pubblicato a sei mesi dall'inizio del conflitto, più 14 milioni di persone erano ancora sfollati, si parlava di più di un terzo della popolazione ucraina (UNHCR Italia, 2022). La maggior parte dei profughi e degli sfollati interni sono anziani, malati, donne e bambini, tra cui moltissimi minori non accompagnati. Gli uomini invece hanno l'obbligo di rimanere nel Paese. Questo perché qualche ora dopo i primi attacchi russi, il 24 febbraio il Presidente ucraino Zelensky firmava il decreto n°64/2022 con il quale dichiarava l'imposizione della legge marziale in tutto il Paese. Inizialmente doveva durare solo 30 giorni; attualmente (febbraio 2023) è stata ulteriormente estesa fino al 19 febbraio 2023.¹ La

¹ <https://kyivindependent.com/news-feed/ukraines-parliament-votes-to-extend-martial-law-mobilization>

legge marziale implica il divieto di lasciare il Paese per tutti gli uomini in età militare (18-60)², i quali sono obbligati a rimanere e ad unirsi alla resistenza ucraina. In verità, per molti di loro non risulta una imposizione, molti uomini e molte donne hanno deciso volontariamente di rimanere per contribuire agli sforzi della resistenza e dell'esercito ucraino.

Dall'inizio dell'invasione lo spazio aereo ucraino è stato evidentemente chiuso; quindi, l'unico modo per muoversi era (ed è) via terra. Nell'ovest del Paese coloro che potevano muoversi si sono riversati nelle strade, nelle stazioni ferroviarie e nelle autostazioni creando chilometri e chilometri di code, congestionando il traffico, arrivando a impiegare un giorno intero "per percorrere una tratta ferroviaria che di solito si fa in due ore" (Camilli, 2022c). Lo scopo era quello di riuscire ad attraversare il prima possibile i confini esterni, soprattutto in direzione della Polonia, Slovacchia, Ungheria, Moldavia e Romania. Nei primi 40 giorni di guerra la maggior parte delle persone in fuga attraversavano il confine per entrare in Polonia, per essere già all'interno dell'Unione Europea (Openpolis, 2022). Come riportano i dati raccolti dall'UNHCR la provenienza dei profughi che attraversano le frontiere variano a seconda dell'andamento della guerra stessa. Con l'intensificarsi dei bombardamenti su Kiev e nelle zone vicine, molte più persone entravano in Polonia e Romania passando per Leopoli (Openpolis, 2022); quando invece i combattimenti si spostavano anche sul fronte meridionale, quindi nella zona di Odessa, si registravano molte più entrate in Moldavia. Dall'altra parte, nel nord e nell'est del Paese, le parti più distanti dai confini occidentali, la popolazione locale non soltanto non è riuscita a raggiungere le frontiere ad ovest, ma si è ritrovata anche nelle zone più colpite dagli attacchi russi. La popolazione ha quindi trovato rifugio nei bunker antiaereo, nelle cantine delle case e nei tunnel della metropolitana sotterranea. Come testimoniato dalla giornalista Camilli Annalisa con l'inizio dei bombardamenti la città di Kiev si presentava così: "le cantine, i garage, le stazioni della metropolitana sono diventati una città parallela, in superficie la capitale ucraina è deserta, mentre la vita si è trasferita sottoterra" (Camilli, 2022b).

Secondo l'indagine svolta dall'International Organization for Migration (IOM) a settembre 2022 (la nona dall'inizio della guerra), al 26 settembre 2022 gli sfollati interni nell'intera Ucraina erano stimati a circa 6.243.000, circa il 16% della popolazione ucraina (IOM, 2022)³. La maggior parte di loro si trovava, per l'appunto, nella zona est del paese con quasi due milioni di persone che hanno dovuto abbandonare le loro case. Il report segnala le città con il più alto tasso di arrivo degli sfollati interni: prima fra tutte la città di Dnipro (Dnipropetrovsk) sulle sponde del fiume Dnepr (il fiume centrale dell'Ucraina) con il 13% di accoglienza di sfollati interni, a seguire Kiev con il 10%. Nella lista delle

²Esistono alcune eccezioni, come per gli invalidi, i malati e le persone con disabilità.

³ Report IOM, Ukraine internal displacement report, round 9.

città di origine di questi stessi sfollati, il primato lo ottiene Donetsk con il 23%, seguita da Kharkiv con il 21%.⁴ Questi report indicano anche il numero di rientri avvenuti, ed è interessante osservare l'andamento dei rientri degli ucraini, che da aprile 2022 è in continuo aumento. Il cambiamento del dato che salta all'occhio è proprio la diminuzione del 10% degli sfollati interni tra agosto e settembre: -732.000 rispetto ad agosto 2022. A questo dato si aggiunge un altro numero interessante: 6.036.000 di rientri in totale da aprile a settembre 2022. Questo indice risulta molto utile anche nel momento dello studio dell'implementazione delle politiche e dei progetti di accoglienza per gli sfollati ucraini in Europa e in Italia.

Le persone che non sono riuscite a fuggire sono soprattutto quelle situate nelle zone più a est, più vicine al confine russo e alle cosiddette repubbliche separatiste del Donbass. Le zone intorno a Kiev, sono diventate fin da subito campo di battaglia accesa, come per esempio la città di Irpin, diventata tristemente famosa fin dall'inizio dei combattimenti. La giornalista Camilli, che ha seguito la guerra dal fronte, riporta i vissuti di varie persone e famiglie sfollate a causa dei bombardamenti. Molte famiglie con i primi bombardamenti sulla capitale avevano provato a fuggire verso le cittadine di periferia fuori da Kiev "perché non c'erano obiettivi militari nelle vicinanze" (Camilli, 2022a), ma dopo qualche giorno a Irpin la popolazione si è ritrovata intrappolata: da un lato l'esercito russo che avanzava, dall'altro l'esercito ucraino che cercava di frenare l'avanzata russa facendo saltare le infrastrutture di collegamento. In questo modo, però, anche i residenti di Irpin rimanevano bloccati, "isolati sotto i bombardamenti" e immobilizzati. Se da un lato i profughi e gli sfollati interni vengono immediatamente riconosciuti come migranti forzati, che hanno dovuto abbandonare le loro città e case a causa di combattimenti, dall'altro lato le persone che sono rimaste intrappolate nelle loro case e città assediate dagli eserciti contrapposti, devono essere riconosciuti come "forzatamente immobili" (Lubkemann, 2008). L'immobilità forzata, infatti, è proprio uno degli effetti dei conflitti armati. Lubkemann descrive la condizione della popolazione costretta a rimanere nei luoghi in cui si trova a causa della situazione creata dalla guerra e dagli eserciti in campo. Queste persone, pur volendo muoversi, non possono spostarsi dal luogo in cui si trovano, perché per esempio come nel caso di Irpin, i cecchini russi sparano sui civili in fuga (Camilli, 2022a). Seguendo la teorizzazione di Lubkemann, i residenti delle zone del nord, nord-est ed est dell'Ucraina possono essere identificati come "*displaced in place*", ovvero sono considerati sfollati interni senza essersi spostati dal loro luogo di residenza abituale (Lubkemann, 2008). Queste persone sono *forcibly immobilized* a causa proprio degli effetti immobilizzatori della guerra. Non sono rimasti in quel luogo per propria volontà ma perché la situazione contingente di battaglia sul campo e presa di potere di nuove forze rivali ne

⁴ Questi dati sono relativi ad agosto 2022.

ha impedito lo spostamento (ibid). Nonostante gli sforzi dei volontari ucraini che fin da subito cercarono di aiutare il più possibile la popolazione ad evacuare, queste persone si sono trovate tra i due fuochi: da un lato quello ucraino e dall'altro quello russo, creando di fatto l'impossibilità di spostamento. Nella città di Irpin, per esempio, dopo aver fatto saltare il ponte principale per fermare l'avanzata russa, le autorità ucraine hanno cercato di concordare alcuni cessate il fuoco per permettere alla popolazione rimasta intrappolata di raggiungere Kiev. Purtroppo, molte volte l'esercito russo non ha rispettato le tregue concordate, portando ad altre vittime civili (Camilli, 2022a).

Un'altra categoria di persone che sono state impossibilitate ad evacuare in tempo sono le persone con disabilità fisiche e cognitive. Secondo il European Disability Forum (EDF) al 24 febbraio 2022 vi erano 2.7 milioni di persone con disabilità registrate in Ucraina, di cui 261 mila con disabilità cognitiva. Per molte di queste persone era praticamente impossibile raggiungere i rifugi antiaerei sotterranei, perché spesso non accessibili a persone con disabilità motoria, costringendole a rimanere intrappolate in casa durante i bombardamenti. Anche altri dispositivi di allarme non consideravano le persone con disabilità, come gli allarmi sonori e altre comunicazioni radio che rimanevano incomprensibili per persone con sordità. Secondo l'EDF a giugno 2022 più di 143.000 sfollati erano persone con disabilità (EDF, 2022b). Tra le persone con disabilità e impossibilitate a muoversi, bisogna anche ricordare le persone anziane allettate e con difficoltà motorie, le persone ricoverate negli ospedali e nelle strutture sanitarie che non sono riuscite a fuggire. Fin dall'inizio di marzo 2022 Ucraina e la Federazione Russa avevano iniziato dei negoziati specifici per consentire l'evacuazione dei civili nelle zone più interessate dal conflitto, come appunto Irpin, attraverso dei corridoi umanitari. Questi negoziati però sono stati difficili da portare a termine e far rispettare, con continue accuse dalla parte ucraina di sabotaggi russi al cessate il fuoco necessario per il passaggio dei civili (Montenegro, 2022).

1.2. Le risposte dell'UE, sia sul fronte unitario che individuale. Direttiva europea 2001/55/CE: perché proprio ora?

L'opinione pubblica europea ed internazionale è rimasta subito molto scossa dall'invasione russa dell'Ucraina. Ai confini esterni dell'Ucraina sono state organizzate numerose azioni di solidarietà verso la popolazione in fuga, sia di cittadini privati che delle associazioni locali e internazionali. In Polonia, per esempio, sono stati registrati moltissimi casi di cittadini privati che in prima linea si sono offerti per accogliere i profughi ucraini direttamente nelle loro case, o che offrivano passaggi in auto verso i paesi dell'Europa centrale, in particolare Germania e Italia (Camilli, 2022c). L'UNHCR ha creato fin da subito i *Blue Dots* in tutti i paesi confinanti: otto in Polonia, tre in Ungheria, otto in

Moldavia, sette in Romania e tre in Slovacchia, i quali offrono immediato supporto, protezione e informazioni importanti ai profughi. Oltre alla presenza dell'UNHCR, molte associazioni nazionali e internazionali hanno iniziato ad organizzarsi per prestare aiuto, portando generi di prima necessità in andata, e rientrando in patria con i possibili richiedenti asilo. Valentina La Terza, la programme manager di Refugees Welcome Italia, racconta che nei giorni immediatamente dopo lo scoppio della guerra è stata contattata da Emergency che si trovava già al confine con l'Ucraina per organizzare dei pullman dal confine ucraino all'Italia, perchè si iniziavano a vedere già segnali di tratta.⁵ La Croce Rossa Italiana coordinata dalla Federazione Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (IFRC), ha aperto un ponte umanitario continuo per trasportare sia materiale indispensabile che persone. Tra le persone trasportate, insieme al supporto della Croce Rossa Ucraina sono riusciti ad evacuare circa 245 persone con disabilità motorie e cognitive (Croce Rossa, 2022).

Di fronte a questo enorme flusso improvviso di profughi, l'Unione Europea ha risposto prontamente, sia a livello unitario che individuale. Il 4 marzo 2022 il Consiglio Europeo dei Ministri dell'Interno con la Decisione di esecuzione EU 2022/382 stabilisce l'attivazione per la prima volta in assoluto della Direttiva 2001/55/CE, implementando ai sensi dell'articolo 5 la Protezione Temporanea. La protezione temporanea è una protezione "immediata e temporanea" (art.2) per le persone sfollate a causa di guerre, violenze o violazioni dei diritti umani. Come spiega la stessa Commissione nella proposta dell'applicazione, questa direttiva ha origine il 20 luglio 2001 alla fine del conflitto nell'ex Jugoslavia, momento in cui l'Europa si trovò davanti al più grande esodo di profughi avvenuto fino ad allora dopo la Seconda Guerra Mondiale. Con questa direttiva l'Unione Europea voleva "promuovere un equilibrio degli sforzi per gestire congiuntamente gli spostamenti massicci di sfollati tra gli Stati membri" (Art. 5, Direttiva 2001/55/CE). Lo scopo era quello di gettare le basi per la costruzione del Sistema Unico di Asilo Europeo (CEAS) ed era stata pensata appositamente per offrire protezione immediata alle persone che ne avevano bisogno, ma anche per supportare i Paesi membri ed evitare la saturazione dei loro sistemi di asilo. La protezione temporanea, infatti, garantisce protezione e diritti immediati, tra cui il diritto di soggiorno, l'accesso al mercato del lavoro, l'assistenza sociale e medica, l'alloggio e l'accesso all'istruzione per i minori. Dal punto di vista economico, sono stati sbloccati 17 miliardi di fondi europei per supportare i paesi membri nell'accoglienza degli sfollati provenienti dall'Ucraina. Questi miliardi sono parte del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo, ma sono stati sbloccati anche nell'ambito dell'Azione di Coesione a favore dei Rifugiati in Europa (CARE) e nel quadro del REACT-EU (Consiglio dell'Unione Europea, 2022b).

⁵Dall'intervista avuta con Valentina La Terza di Refugees Welcome Italia, in data 26/08/2022.

Con la decisione di esecuzione si specifica che questa protezione deve essere garantita a tutte le persone, compresi gli apolidi e i cittadini di Paesi terzi residenti legalmente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel loro Paese di origine. I Paesi del gruppo Visegrad, storicamente oppositori delle politiche comuni europee di asilo, si erano fermamente opposti a questa specifica, con il rischio addirittura che non venisse attivata la direttiva (Schiavone, 2022).

La durata della protezione temporanea è inizialmente di un anno, prorogabile di sei mesi in sei mesi fino a due anni. Le persone che ottengono la protezione temporanea, a differenza degli altri tipi di protezione, hanno la possibilità di spostarsi liberamente all'interno dell'Unione Europea e decidere liberamente se e in quale Stato fare richiesta per lo status di rifugiato (Decisione d'esecuzione 2022/382, comma 16). Inoltre, i cittadini ucraini già prima della guerra, avevano la possibilità di viaggiare in Unione Europea senza necessità di visto per tre mesi. Grazie a questa specifica, infatti, molti di loro hanno approfittato della libertà di movimento per rientrare in Ucraina durante le vacanze estive o nei momenti di maggiore calma del conflitto, per andare a controllare lo stato delle loro case o per fare visita a parenti rimasti in patria.

Nonostante in questi anni molti studiosi e associazioni abbiano invocato l'applicazione della Direttiva 2011/55/CE, tra i più recenti nel 2015 per l'emergenza siriani e nel 2021 per quella afghana, per ventuno anni è rimasta "lettera morta". Il fatto che sia stata finalmente applicata, esclusivamente per la situazione ucraina, ha logicamente sollevato molte critiche e polemiche. Giustamente molti si sono domandati come mai tale direttiva europea, che ha nettamente velocizzato le procedure di protezione, sia stata applicata solo ventun anni dopo la sua scrittura, e perché proprio con la popolazione ucraina. La Commissione Europea, come anche la decisione 2022/382 stessa, definisce chiaramente il perché dell'applicazione della Direttiva 2001/55/CE, perché "l'invasione militare russa dell'Ucraina provoca una situazione di arrivi massicci di persone sfollate dall'Ucraina e impossibilitate a rientrare nelle loro abitazioni, la quale può comportare un serio pericolo per la tenuta dei sistemi di asilo dei Paesi europei" (European Commission, 2022). Non è la prima volta però che i Paesi membri devono gestire un così grande flusso di sfollati e che i loro sistemi di accoglienza vengono messi sotto pressione. Anche per questo motivo molti ricercatori e studiosi si sono interrogati sulla reale motivazione dietro a questa decisione, essendo stata proposta molte volte l'applicazione della protezione temporanea durante le passate emergenze sopra citate. I paesi confinanti, i c.d. paesi del gruppo Visegrad, storicamente erano (e per certi versi rimangono) forti oppositori delle politiche europee comuni di accoglienza, tanto che nel 2015 Polonia e Ungheria, insieme a Repubblica Ceca, tentarono una causa contro la Commissione europea perché non volevano che venisse applicato il meccanismo di ricollocamento dei rifugiati e quindi essere costretti ad accogliere richiedenti asilo nel loro territorio

(ISPI Data Lab, 2022). Ma quando a febbraio 2022 Polonia e Ungheria si sono ritrovati ad essere sulla prima linea del fronte nell'accoglienza dei profughi ucraini (rispettivamente con il 60% e 10% di ucraini in entrata), hanno dovuto cambiare posizione. In questa occasione questi Paesi hanno affermato subito che i cittadini ucraini che scappavano dalla guerra sarebbero stati accolti "a braccia aperte" (Camilli, 2022c). In principio proprio solo i cittadini ucraini, escludendo quindi i cittadini di Paesi terzi anche se risiedevano regolarmente sul territorio ucraino. In effetti sono stati riportati casi di respingimento alle frontiere polacche di persone provenienti dall'Ucraina ma che erano di origine africana (ibid.). Tra le motivazioni per questo cambio di pensiero, si trova proprio la loro posizione geografica rispetto al fenomeno: se di solito i punti di arrivo dei flussi di profughi e richiedenti asilo sono i Paesi della sponda sud dell'Europa, come Spagna, Italia e Grecia, adesso sono loro stessi i primi interessati, essendo i paesi al confine con l'Ucraina. Oltre a questo fattore geografico, un altro punto riportato da alcuni ricercatori riguarda la vicinanza "etnica e culturale" dei profughi ucraini con la popolazione locale, rispetto a quelli provenienti dalla Siria o Afghanistan, per esempio (Vitiello, 2022). Un altro punto importante è che storicamente già dal 2014 in Polonia risiedevano circa 1.35 milioni di ucraini, la maggior parte dei quali uomini con regolare permesso di soggiorno per lavoro (Duszczuk et al., 2022).

Nelle altre emergenze profughi, come quella siriana e afghana già citate, l'Unione Europea ha sempre potuto "salvaguardare" i propri Paesi membri ricorrendo alle politiche di esternalizzazione delle frontiere europee, delegando quindi il compito di "accogliere" e "gestire" gli importanti flussi di profughi siriani, afghani e subsahariani ai paesi del Vicinato Europeo, nella fattispecie Turchia e Libia con i famosi accordi UE-Turchia del 2016 e UE-Libia del 2017. In questo caso non esistevano dei "Paesi cuscinetto" a cui "affidare" la gestione di questa emergenza, ma i primi Paesi di entrata erano già Paesi membri dell'Unione Europea. Inoltre, vi sono altri fattori da considerare, come la vicinanza "etnica, culturale e religiosa degli ucraini" affermata dai paesi del gruppo Visegrad (che parlavano a nome di tutti); la massiccia presenza di comunità ucraine nei Paesi europei (primo fra tutti l'Italia) già prima del conflitto e soprattutto la volontà di dimostrare politicamente a Putin la ferma posizione europea rispetto al conflitto. Tutti questi fattori hanno facilitato la decisione di implementare finalmente la direttiva 2001/55/CE.

1.3. Casi esempio: come si sono organizzati i Paesi europei

Il 4 aprile 2022 il Consiglio Europeo decise di re-indirizzare 17 miliardi di euro provenienti da vari programmi europei (FEAD, FESR, CARE, REACT-EU) verso misure di protezione per la popolazione ucraina in fuga, in particolare a sostegno dei paesi confinanti (Consiglio dell'Unione

Europea, 2022b). In particolare, la Commissione Europea a fine aprile decise di stanziare ulteriori fondi agli Stati membri, tra cui Polonia (562 milioni), Spagna (434.2 milioni) e Italia (452.1 milioni) (Lamboglia, 2022).

Per capire nel dettaglio come gli altri Paesi europei abbiano organizzato e gestito l'accoglienza dei profughi provenienti dall'Ucraina nel loro territorio nazionale, vengono riportati tre casi studio: Polonia, Germania e Spagna; tre esempi rappresentativi della eterogeneità dei Paesi membri dell'Unione Europea, sia per i sistemi welfare che per l'approccio all'accoglienza dei migranti e rifugiati. Se la Polonia, per vicinanza geografica e non, risultava essere il Paese europeo con la comunità ucraina più grande residente nel suo territorio, Germania e Italia erano i Paesi dell'Europa occidentale con il maggior numeri di immigrati ucraini presenti sul proprio territorio (circa 250mila ciascuno), seguite dalla Spagna con 115.000 immigrati di origine ucraina (González Enríquez, 2022). Già dal 2017 i cittadini ucraini avevano acquisito la facoltà di entrare e muoversi liberamente nell'Unione Europea senza necessità di visto per 90 giorni. Per questo motivo i dati raccolti dall'UNHCR non sono del tutto completi, perché contano il passaggio di frontiera e non le unità, ma bisogna affidarsi ai dati relativi alle persone che fanno richiesta di protezione temporanea (Riva, 2022). Le tabelle sottostanti riportano i dati raccolti dall'UNHCR dei profughi ucraini in Europa divisi per Paese. Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Moldavia, Ungheria e Romania hanno un riquadro a parte in quanto soggetti con maggior pressione alle proprie frontiere e per questo motivo hanno anche una sezione specifica nel *Refugee Response Plan* dell'UNHCR. Un altro grafico a parte riporta anche i dati degli ucraini emigrati nella Federazione Russa e in Bielorussia, i quali si aggirano attorno ai 2.8 milioni di persone. I restanti Paesi europei sono contenuti nella seconda griglia qui riportata.

Countries featured in the Refugee Response Plan



| Country | Data Date | Refugees from Ukraine registered for Temporary Protection or similar national protection schemes | Refugees from Ukraine recorded in country | Border crossings from Ukraine* | Border crossings to Ukraine** |
|---------------------|------------|--|---|--------------------------------|-------------------------------|
| Bulgaria | 18/10/2022 | 140.832 | 54.878 | Not applicable | Not applicable |
| Czech Republic | 18/10/2022 | 448.625 | 448.807 | Not applicable | Not applicable |
| Hungary | 18/10/2022 | 30.000 | 30.000 | 1.589.558 | Data not available |
| Poland | 18/10/2022 | 1.449.214 | 1.449.214 | 6.947.301 | 4.943.519 |
| Republic of Moldova | 17/10/2022 | Not applicable | 94.535 | 660.498 | 302.826 |
| Romania | 16/10/2022 | 74.203 | 83.748 | 1.391.826 | 1.091.440 |
| Slovakia | 18/10/2022 | 97.737 | 97.935 | 867.141 | 604.067 |
| Totale | | 2.240.611 | 2.259.117 | 11.456.324 | 6.941.852 |

Tabella 1. UNHCR, *Operational Data Portal*. Dati relativi ad ottobre 2022. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

La tabella dei Paesi del RRP ha dati in più rispetto alla seconda tabella, in quanto vi sono segnati anche gli attraversamenti dei confini da e per l'Ucraina, quando è possibile. In entrambi i quadri qui riportati i dati dell'UNHCR mostrano da un lato le richieste di protezione temporanea o simile da parte dei profughi ucraini, dall'altro la presenza di profughi ucraini registrati sul territorio nazionale, Paese per Paese. In alcuni casi i due dati corrispondono, come per esempio nel caso della Spagna; in altri casi vi è una sostanziale differenza, come per la Germania.

| Country | Data Date | Refugees from Ukraine registered for Temporary Protection or similar national protection schemes | Refugees from Ukraine recorded in country |
|--------------------------------------|------------|--|---|
| Albania | 11/10/2022 | Not applicable | 2.622 |
| Armenia | 18/10/2022 | Not applicable | 489 |
| Austria | 18/10/2022 | 84.076 | 84.076 |
| Azerbaijan | 11/10/2022 | Not applicable | 3.925 |
| Belgium | 17/10/2022 | 57.312 | 58.019 |
| Bosnia and Herzegovina | 16/10/2022 | Not applicable | 231 |
| Croatia | 18/10/2022 | 18.400 | 18.400 |
| Cyprus | 18/10/2022 | 17.379 | 14.380 |
| Denmark | 18/10/2022 | 34.142 | 36.174 |
| Estonia | 14/10/2022 | 37.112 | 60.302 |
| Finland | 16/10/2022 | 41.771 | 38.588 |
| France | 26/09/2022 | 105.000 | 105.000 |
| Georgia | 11/10/2022 | Not applicable | 26.793 |
| Germany | 08/10/2022 | 815.134 | 1.002.668 |
| Greece | 18/10/2022 | 19.752 | 19.752 |
| Iceland | 18/10/2022 | 1.766 | 1.766 |
| Ireland | 10/10/2022 | 56.965 | 51.904 |
| Italy | 19/10/2022 | 160.673 | 171.546 |
| Latvia | 14/10/2022 | 41.528 | 39.854 |
| Liechtenstein | 12/10/2022 | 388 | 388 |
| Lithuania | 18/10/2022 | 68.396 | 68.396 |
| Luxembourg | 18/10/2022 | 6.756 | 6.756 |
| Malta | 13/09/2022 | 1.420 | 1.518 |
| Montenegro | 04/10/2022 | 6.647 | 27.576 |
| Netherlands | 30/09/2022 | 79.250 | 79.250 |
| North Macedonia | 18/10/2022 | Not applicable | 6.123 |
| Norway | 14/10/2022 | 29.699 | 29.699 |
| Portugal | 03/10/2022 | 52.875 | 52.970 |
| Serbia and Kosovo: S/RES/1244 (1999) | 18/10/2022 | 1.030 | 20.967 |
| Slovenia | 18/10/2022 | 7.895 | 8.302 |
| Spain | 17/10/2022 | 147.930 | 147.930 |
| Sweden | 14/10/2022 | 46.983 | 46.983 |
| Switzerland | 18/10/2022 | 66.812 | 66.812 |
| Türkiye | 19/05/2022 | Not applicable | 145.000 |
| United Kingdom | 18/10/2022 | 138.400 | 138.400 |
| Totale | | 2.145.491 | 2.583.559 |

Tabella 2. UNHCR, Operational Data Portal. Dati relativi ad ottobre 2022.
<https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

1.3.1. Polonia

Come spiegato nelle pagine precedenti, con l'inizio dell'invasione russa la popolazione ucraina è fuggita nei paesi limitrofi, primo fra tutti la Polonia. Secondo i dati raccolti dall'UNHCR, dal 24 febbraio 2022 alla fine di ottobre 2022 in Polonia sono entrate 6.947.301 persone attraversando il

confine ucraino. Di questi, quasi un milione e mezzo (1.449.214) ha fatto richiesta di protezione temporanea o simile nel Paese.

Il sistema di welfare polacco, inizialmente non preso in considerazione dalla divisione fatta da Esping-Andersen poiché rientrava nella sfera d'influenza sovietica, è stato poi successivamente classificato come un sottogruppo dell'area comunista e post-comunista chiamato *paesi europei centrali e orientali post-comunisti* i quali assomigliano di più ai paesi occidentali per tipologia di welfare (Fenger, 2007).

Il caso della Polonia è particolarmente interessante. La Polonia insieme agli altri paesi del gruppo Visegrad non sono mai stati d'accordo con le Politiche Europee Comuni di Asilo, soprattutto quando si trattava della ripartizione delle quote dei rifugiati tra i Paesi membri (Szczerbiak, 2022), dimostrato soprattutto con la crisi dei rifugiati del 2015 nella quale si opposero fermamente alla proposta dell'applicazione della Direttiva 2001/55/CE e in generale alle quote di ripartizione. Come già citato, la Polonia e la polizia di frontiera polacca sono state tristemente al centro dei notiziari internazionali e accusati da varie ONG per la tutela dei diritti umani di trattamenti degradanti e inumani che riservavano ai profughi provenienti da Siria, Iraq e Afghanistan che cercavano di entrare nel Paese attraverso il confine polacco-bielorusso (Tondo, 2022). Al momento dello scoppio della guerra in Ucraina il governo polacco e tutta la società civile si sono mobilitati per prestare soccorso agli ucraini in fuga, i quali sarebbero stati "accolti a braccia aperte". La netta distinzione di trattamento riservata ai profughi ucraini e a quelli provenienti dai paesi del Vicino e Medio Oriente e Nord Africa ha varie spiegazioni. La prima fra tutte è la già nutrita presenza di ucraini nel territorio polacco a seguito della guerra di Crimea del 2014; infatti i quasi due milioni di ucraini in Polonia hanno fortemente polarizzato l'opinione pubblica e politica, aiutando anche ad "assorbire" le richieste di alloggio dei nuovi profughi, in quanto venivano ospitati dai connazionali (ISPI Data Lab, 2022). Molti affermano con convinzione che questa differenza di trattamento sia anche basata sulla somiglianza "etnica, culturale e religiosa" che ravvicina polacchi e ucraini, a differenza degli altri profughi con tradizioni culturali considerate più distanti. Perfino Felipe González Morales, l'inviato speciale per i diritti umani dei migranti delle Nazioni Unite in visita in Polonia, da un lato si è congratulato per la rapida ed efficiente accoglienza offerta ai profughi ucraini, dall'altro lato però ha notato questa differenza abissale con i profughi di Paesi terzi, tanto da aver definito l'atteggiamento della Polonia come un *double standard approach* verso le due tipologie di profughi (UN Human Rights, 2022).

Il 12 marzo 2022 il parlamento polacco, rispondendo alla Direttiva europea 55/2001/CE, ha varato una legge specifica per l'assistenza ai cittadini ucraini, garantendogli legalmente di rimanere nel Paese per 18 mesi, con l'accesso al sistema nazionale sanitario, educativo, dei servizi sociali e al mercato lavorativo. Questa legge (la quale specifica che si applica solo ai nazionali ucraini) prevede

anche un sussidio monetario mensile di 300 PNL (63€) a persona, più altri sussidi in caso di minori a carico. Una nota interessante è che secondo questa legge i privati e le aziende che accolgono rifugiati ucraini presso le loro abitazioni hanno diritto a 1.200 PNL (250€) al mese (European Commission, 2022b).

1.3.2. Germania

Il 27 settembre 2022 il Statistisches Bundesamt (Ufficio Federale di Statistica della Germania) annuncia che per la prima volta gli abitanti della Germania superano gli 84 milioni, +1.0% rispetto al 2021. Specifica, inoltre, che tale crescita è dovuta al massiccio arrivo dei profughi ucraini in seguito all'invasione russa del loro Paese. Infatti, nella prima metà del 2022 sono arrivati in Germania circa 750 mila ucraini (Statistisches Bundesamt, 2022a). Sempre secondo l'Ufficio Federale di Statistica, alla fine del 2020 risiedevano in Germania circa 10,6 milioni di stranieri, e di questi 135.000 erano cittadini ucraini, circa il 1,3% (Statistisches Bundesamt, 2022b). Secondo i dati dell'UNHCR ad ottobre 2022 poco più di un milione di ucraini erano arrivati sul territorio tedesco dal 24 febbraio 2022. La Germania, infatti, risulta essere il Paese europeo (dopo la Polonia) con il maggior numero di profughi ucraini presenti sul proprio territorio nazionale. La Germania è uno dei maggiori, se non il maggiore, Paese di ricezione dei migranti all'interno dell'Unione Europea (Elrick e Winter, 2017). Storicamente, già dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, la Germania è stata un Paese di immigrazione, desiderata o no. Fino all'inizio degli anni 2000 il paradigma politico impiegato era quello della migrazione circolare, con lavoratori stagionali provenienti soprattutto dai Paesi dell'est europeo (la Polonia era il primo Paese di origine). Ma tra la fine degli anni novanta e l'inizio degli anni duemila la situazione politico-economica dell'epoca ha fatto in modo che avvenisse un cambiamento di paradigma, passando da una politica di promozione della migrazione circolare e quindi di *low skilled migrants*, ad una che incentivasse l'arrivo di migranti altamente qualificati, *high skilled migrants* (Eichhorst e Wozny, 2012). Nel 2015 durante la crisi dei rifugiati siriani la Germania si è distinta all'interno dei Paesi europei come il Paese che più si è mobilitato per accogliere i siriani che scappavano dalla guerra. Effettivamente, tra il 2015 e il 2020 sul totale delle richieste di asilo presentate in tutti i Paesi membri, il 40% è stato presentato in Germania, rendendo così questo Paese la destinazione principale dei richiedenti asilo (Nöstlinger, 2021). Dal punto di vista organizzativo interno, fin dagli anni novanta la redistribuzione dei richiedenti asilo all'interno della Germania avviene per quote basate sulla ricchezza dei suoi Land federali, assegnando ai Land più ricchi una percentuale più alta di rifugiati. In questo modo, per esempio, la regione della Renania Settentrionale-Vestfalia (nord-ovest) riceve il 21% dei richiedenti asilo di tutta la Germania (Glucroft, 2022).

Con l'invasione della Federazione Russa in Ucraina, il governo tedesco si è subito mobilitato, sia internamente che esternamente, per mettere in moto la macchina dell'accoglienza e del soccorso. Dal punto di vista istituzionale, come tutti i Paesi membri, la Germania ha applicato la protezione temporanea a tutti i richiedenti arrivati dall'Ucraina. Inoltre, ha avviato molteplici canali di informazione e supporto ai nuovi arrivati (tutte le relative pagine web sono disponibili in tedesco, inglese, ucraino e russo), i quali dipendono da organi diversi: il Ministero Federale dell'Interno e della Comunità (BMI), il Ministero Federale del Lavoro e delle Questioni Sociali (BMAS), l'Ufficio Federale per l'Immigrazione e i Rifugiati (CEDEFOP, 2022). Dal punto di vista della società civile, l'Alleanza Coordinata delle organizzazioni della società civile riunisce sotto un unico cappello chiamato *Alliance4Ukraine* tutte quelle organizzazioni, fondazioni, istituzioni e compagnie facenti parte della società civile che hanno voluto impegnarsi nell'accoglienza delle persone arrivate dall'Ucraina⁶. Anche in questo caso avviene la redistribuzione dei richiedenti nei vari Land federali, con la differenza che se si dimostra di avere familiari in una specifica località, da Berlino, luogo principale di arrivo, si viene assegnati a quella località. Nel settembre 2022 il governo centrale tedesco ha prorogato nuovamente (fino alla fine di febbraio 2023) la possibilità dei rifugiati provenienti dall'Ucraina di risiedere in Germania senza dover richiedere un titolo di soggiorno ufficiale, dopo 90 giorni i rifugiati però dovranno chiedere un permesso di residenza o la protezione temporanea. Per quanto riguarda la tipologia di persone che possono richiedere la protezione temporanea, la Germania nell'applicare la Direttiva 55/2001/CE, riconosce la possibilità di richiesta da parte di cittadini ucraini, di stranieri residenti in Ucraina regolarmente prima del 24 febbraio, ma non la riconosce alle persone apolidi (BAMF, 2022). Dall'altro lato garantisce la protezione temporanea a tutti gli ucraini che si trovavano nel territorio tedesco (o europeo) poco prima dell'inizio dell'invasione e ora non possono tornare in Ucraina. Anche se non è obbligatorio registrarsi e fare richiesta per la protezione temporanea o un titolo di soggiorno, senza questo riconoscimento dalle autorità tedesche non si ha accesso ai sussidi. Infatti, con la richiesta della protezione temporanea, le persone provenienti dall'Ucraina hanno accesso ai sussidi statali garantiti alle famiglie tedesche, nello specifico un contributo di sostentamento di circa 400€ per gli adulti e sui 300€ per ciascun minore a carico (Federal Office for Migration and Refugees, 2022).

1.3.3. Spagna

Il terzo Paese presentato è la Spagna. Questo Paese è stato scelto come caso studio poiché sia il tipo di welfare che lo storico migratorio si avvicinano alla situazione italiana. Infatti, come l'Italia, la

⁶<https://alliance4ukraine.org/start-english/>

Spagna fa parte dei Paesi del welfare mediterraneo, chiamato anche welfare familista, e anche per questo motivo molte misure adottate per l'accoglienza dei rifugiati ucraini sono simili.

Prima del 24 febbraio 2022 in Spagna erano presenti 115 mila ucraini, i quali risiedevano in alcune delle città principali del Paese (Madrid, Barcellona, Alicante e Murcia). Secondo il ministero di Inclusión, Seguridad Social y Migración (Inclusione, Assistenza Sociale e Immigrazione) spagnolo alla fine di giugno 2022 erano state registrate più di 124.000 persone provenienti dall'Ucraina entrate nel Paese dopo il 24 febbraio (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2022a). Tutti questi arrivi hanno presentato richiesta per la protezione temporanea. Infatti, anche secondo i dati raccolti dall'UNHCR, la Spagna è uno dei pochi Paesi in cui le richieste di protezione temporanea coincidono con i dati ufficiali di arrivo nel Paese (UNHCR Data), e a novembre 2022 risultavano essere più di 150 mila. Sin dall'inizio dell'emergenza, il governo spagnolo si è dimostrato solidale e attivo nell'accoglienza dei rifugiati in fuga dall'Ucraina. È stato uno dei primi Paesi ad applicare la Direttiva 55/2001/CE. Ma non solo. La Spagna è stato uno dei pochi Paesi europei ad ampliare l'applicazione della protezione temporanea garantita dalla Direttiva Europea 55/2001. In effetti, oltre alle categorie già contenute nella direttiva, in Spagna hanno potuto richiedere la protezione temporanea anche i cittadini ucraini che si trovavano in territorio spagnolo prima del 24 febbraio 2022 e che non possono rientrare in Ucraina; cittadini di paesi terzi che avevano un permesso temporaneo in Ucraina, come gli studenti stranieri; i cittadini ucraini in situazione irregolare in Spagna che si trovavano già in territorio spagnolo e i membri delle famiglie dei soggetti sopra elencati (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2022b). Inoltre, il governo ha velocizzato estremamente tutto il processo, tanto da garantire l'ottenimento della protezione temporanea, e quindi l'accesso al mercato del lavoro, all'assistenza sociale e all'alloggio, in sole 24 ore (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2022a).

Come è successo anche negli altri Paesi sopra citati, essendo già presente in Spagna una grande comunità di ucraini residenti, le prime accoglienze sono ricadute su queste famiglie, parenti e amici dei rifugiati (González Enríquez, 2022). Per quelli senza rete familiare o amicale presente, il governo spagnolo ha garantito un sistema di accoglienza specifico per loro ampliando i posti in accoglienza, ma soprattutto è stato implementato un progetto innovativo di accoglienza in famiglia. Il Ministero di Inclusione, Assistenza Sociale e Immigrazione insieme alla fondazione di origine bancaria La Caixa, hanno promosso il progetto "Famiglia ha bisogno di famiglia" all'interno del Piano di Accoglienza, piano destinato specificamente per le persone provenienti dall'Ucraina. Con il progetto "Famiglia ha bisogno di famiglia", si è voluto promuovere l'accoglienza in famiglia delle persone appena arrivate dall'Ucraina. Questo progetto era stato lanciato a marzo del 2022 nelle città principali della penisola (Madrid, Barcellona, Malaga, Murcia, Girona e Alicante), generando grandi

aspettative, sia da parte delle famiglie spagnole che del governo stesso. Alla fine di settembre 2022, però, meno di 200 famiglie erano riuscite ad avviare l'accoglienza, circa l'otto per cento sul totale delle famiglie rese disponibili per il progetto, il quale prevede l'accoglienza di minimo sei mesi e massimo un anno, con nessun supporto economico alle famiglie accoglienti (Corbatón, 2022). All'interno del Piano di Accoglienza a luglio 2022 il governo spagnolo ha stabilito la concessione di un aiuto economico di 400€ al mese per sei mesi per le famiglie provenienti dall'Ucraina che non sono rientrate nel circuito dell'accoglienza formale e che hanno fatto richiesta della protezione temporanea (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2022c).

Come verrà presentato nel prossimo capitolo, questo pacchetto di misure è molto simile a quello implementato in Italia, ma con qualche leggera differenza.

2. Italia e Ucraina: contesto storico, numeri e accoglienza

2.1. Comunità ucraina in Italia: contesto storico. Rapporti Italia-Ucraina

L'Ucraina, ancor prima di questa guerra, era un Paese di emigrati ed emigranti. Circa due milioni di cittadini ucraini vivevano già in Polonia e la seconda diaspora più numerosa si trovava proprio in Italia, con più di 235.000 nazionali che risiedevano regolarmente sul nostro territorio (ISPI Data Lab, 2022). La comunità ucraina in Italia, nonostante sia una delle più numerose nel nostro paese, ha in verità una storia relativamente recente. I primi flussi migratori provenienti dall'Ucraina risalgono alla metà degli anni novanta, dopo la caduta del muro di Berlino e la conseguente disgregazione dell'Unione Sovietica a seguito dell'indipendenza dei vari Paesi che ne facevano parte. La crisi economica che scaturì da questi eventi fu il motore dell'emigrazione dall'Ucraina delle persone in età lavorativa verso i Paesi confinanti e i relativi flussi furono subito differenziati su base di genere. Gli uomini emigravano in Russia, Spagna e Portogallo richiamati dal mercato del lavoro che necessitava di manodopera, per lo più edile e agricola. Le donne, invece, si diressero maggiormente verso Italia e Grecia, dove il mercato del lavoro di cura era in piena espansione e richiedeva molto personale. Per questo motivo i primi flussi migratori ucraini in Italia furono (e sono tuttora) a maggioranza femminile. La percentuale di migrazione femminile ucraina si aggira attorno al 80%, contro meno del 50% delle altre comunità non europee presenti in Italia (Caritas e Migrantes, 2020). Nonostante in Italia quindi si veda maggiormente la migrazione femminile, in verità l'emigrazione ucraina generale coinvolge sia uomini che donne, ma ovviamente i due gruppi vengono richiamati da strutture e domande di mercato del lavoro differenti. L'Italia, insieme ai paesi dell'Europa del Sud, è caratterizzata da un tipo di welfare familista in cui lo Stato delega ai nuclei familiari (nello specifico alle figure femminili degli stessi) i compiti di cura della famiglia, soprattutto dei membri quasi o del tutto non autosufficienti, quindi nella maggioranza bambini e anziani. Il sempre maggior coinvolgimento delle donne nel mercato del lavoro e l'invecchiamento inesorabile della popolazione italiana ha incentivato l'incremento del flusso migratorio delle donne ucraine, le quali si inserivano nel florido settore del lavoro domestico e di cura all'interno delle famiglie (Osservatorio Nazionale DOMINA, 2020).

Le emigrazioni ucraine sono caratterizzate da un livello di istruzione medio-alto e da una preparazione professionale pertinente al settore dal quale sono chiamate, queste donne infatti decidono di emigrare anche perché non vedono nel mercato lavorativo locale delle possibilità adatte alla loro preparazione e alle loro aspirazioni (Parente e Filosa, 2022). Questo provoca un fenomeno di *brain drain* dall'Ucraina, perché evidentemente le persone più socialmente e culturalmente attive saranno quelle che partiranno. Allo stesso tempo, essendo loro donne e nella maggior parte dei casi madri, la

loro emigrazione provoca anche il fenomeno del *care drain*, al quale corrisponde in patria il *care chain*, in quanto i figli della donna vengono affidati alle cure di un'altra figura femminile, la quale può essere la nonna, la zia o la vicina di casa. Questi due fenomeni (il *care drain* e il *care chain*) sono intimamente collegati tra di loro, e allo stesso modo sono provocati dalla sempre maggiore richiesta di lavoratrici domestiche e lavoratrici della cura nei cosiddetti paesi occidentali (Parente e Filosa, 2022).

Secondo il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021) la presenza dei migranti ucraini nel nostro territorio può essere distinta in due periodi separati: prima e dopo la legge 189/2002, conosciuta come la legge Bossi-Fini, la quale prevedeva la regolarizzazione delle lavoratrici domestiche (le c.d. colf e badanti), garantendo in questo modo il riconoscimento ufficiale della presenza della comunità ucraina sul territorio nazionale. In questo modo la comunità ucraina diventava la quarta comunità straniera non comunitaria più numerosa regolarmente soggiornante in Italia. Tale presenza, caratterizzata da una maggioranza femminile proprio a causa della tipologia di lavoro in cui veniva impiegata, si è con il tempo riequilibrata grazie ai ricongiungimenti familiari e ai nuovi immigrati richiamati dalle nuove esigenze del mercato del lavoro italiano (Osservatorio Nazionale DOMINA, 2020).

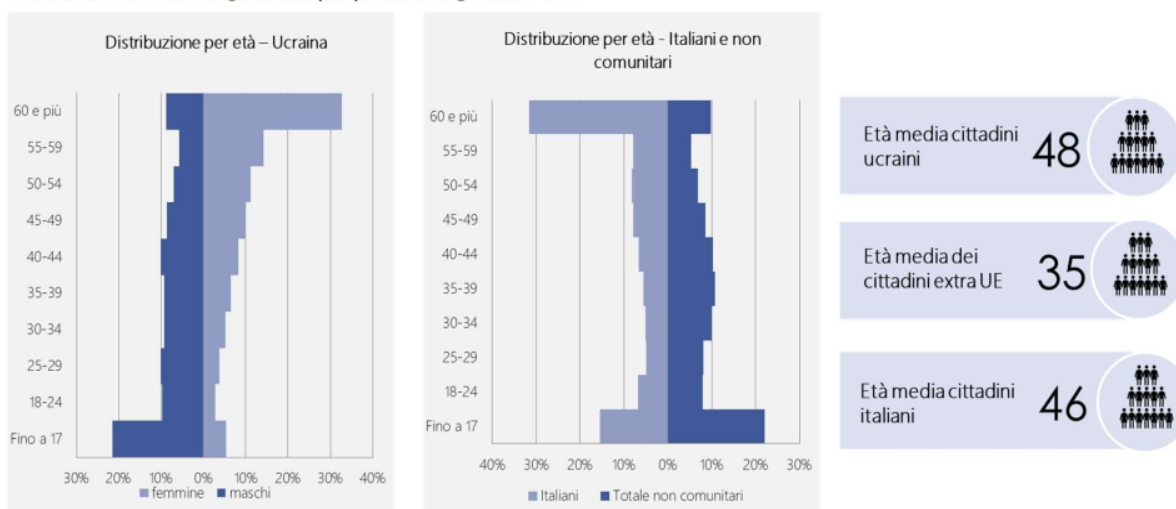
I Paesi del Vicinato europeo sono quei paesi con cui l'Unione Europea detiene rapporti e accordi privilegiati rispetto agli altri Paesi. L'Ucraina fa parte di questo gruppo e in quanto tale a livello italiano rientra nelle quote specifiche dei decreti flussi. Con questo metodo (e con questi numeri irrisori), il governo italiano crede e spera di arginare l'immigrazione irregolare, ma i risultati delle varie sanatorie non sono sempre quelli sperati. A gennaio 2022 dovevano ancora essere espletate tutte le pratiche relative alla sanatoria del 2020, e solo una piccola percentuale era stata portata a termine (ASGI, 2022). Questo non vuol dire che tutta l'immigrazione ucraina in Italia sia regolare, anzi. I dati sulle vittime di tratta rimangono allarmanti: in Italia risulterebbero 25/30 mila persone vittime di tratta, e tra le nazionalità risalta anche quella ucraina (Caritas e Migrantes, 2020).

2.1.1. Chi sono gli ucraini e le ucraine già presenti in Italia prima di febbraio 2022.

Al primo gennaio 2021 si contavano 223.489 ucraini regolarmente soggiornanti in Italia (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2021), confermando la comunità ucraina come quarta presenza più numerosa di cittadini non comunitari, con il 6,6% sul totale. Secondo i dati Eurostat, nel 2020 l'Italia era il Paese europeo con più donne ucraine residenti, circa il 37% di tutte le donne ucraine emigrate in Europa (Parente e Filosa, 2022). Ed effettivamente, la migrazione ucraina in Italia era già

caratterizzata dal genere ancora prima dell'inizio dei flussi provocati dalla guerra. Negli anni precedenti al 2022 la presenza delle donne ucraine si aggirava intorno al 80% sui connazionali; percentuale superiore anche alle altre migrazioni femminili presenti in Italia (Polonia, Moldavia, Perù, Romania e Filippine) (Parente e Filosa, 2022). Rispetto alle altre comunità di immigrati non europei presenti in Italia, la comunità ucraina è quella con l'età più avanzata: in media i cittadini ucraini presenti sul territorio italiano hanno 48 anni, contro i 35 anni della media degli altri cittadini extra europei Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021). Anche all'interno di questo dato vi è una differenza di genere: mediamente le donne ucraine che risiedono regolarmente nel nostro Paese hanno un'età superiore ai 60 anni, dall'altro lato della piramide gli uomini ucraini maggiormente presenti in Italia rientrano nella fascia più giovane, fino ai 17 anni. Il seguente grafico illustra perfettamente la situazione e la differenza demografica presente all'interno della comunità ucraina in Italia, confrontandola con la media delle altre comunità non europee regolarmente residenti in Italia.

Grafico 1 - Distribuzione per classe d'età e genere dei cittadini regolarmente presenti appartenenti alla comunità, al totale stranieri non comunitari e al totale degli italiani (v.%). Dati al 1° gennaio 2021



Fonte: Elaborazione Area SpINT di Anpal Servizi su dati ISTAT

Grafico 1 La comunità Ucraina in Italia, rapporto annuale sulla presenza dei migranti. Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2021.

Appurato che la maggioranza dei minori ucraini regolarmente residenti in Italia è di sesso maschile, nel complesso la presenza dei minori ucraini nel 2021 rappresentava solo l'8,8%, contro il 22% delle altre nazionalità extra europee. Questo dato non è casuale, ma è il riflesso della tipologia di migrazione e occupazione ucraina in Italia. Le donne ucraine arrivano in Italia che hanno in media tra i 35 e i 55 anni lasciando in patria i propri figli, più o meno grandi. Sono inserite nel settore dei lavori domestici e di cura, i quali nella maggior parte dei casi prevedono anche la convivenza della donna

con la famiglia per cui lavora. Questa caratteristica rende complesso il ricongiungimento familiare (il quale richiede imprescindibili e determinate condizioni, tra cui una abitazione propria) o la creazione di un nuovo nucleo familiare, ma non impossibile. Effettivamente, prima del 2022 i ricongiungimenti familiari madre-figlio risultavano essere in aumento (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2021).

Per quanto riguarda l'occupazione, nel 2019 il 65% dei cittadini ucraini presenti in Italia risultava occupato regolarmente. Di questi, a conferma delle affermazioni sopra riportate, l'81,6% era occupato nel settore delle Altre attività nei Servizi, nello specifico tra le varie nazionalità occupate nel settore dei lavori domestici, gli -o meglio- le ucraine detengono il primato (21,5%) (Caritas e Migrantes, 2020). Questa situazione però non comporta obbligatoriamente una tipologia di contratto a tempo indeterminato. Infatti, sempre nel 2019 il 4% degli ucraini avevano un contratto a tempo determinato, ma di questi il 63,5% erano donne. Questo dato ci dà la misura della precarietà in cui vivono molte delle donne ucraine residenti in Italia e la loro maggiore difficoltà per i ricongiungimenti familiari.

Il livello di istruzione dei migranti ucraini in Italia è mediamente elevato, arrivando al 20,8% di ucraini con titoli universitari, in particolare il 22,3% delle donne occupate possiedono una laurea, contro il 16,3% di tutta la popolazione femminile extra europea (Parente e Filosa, 2022). Per quanto riguarda la presenza dei nazionali ucraini nelle scuole, per l'anno scolastico 2020/2021 gli studenti di origine ucraina iscritti nelle scuole italiane erano 20.175, ovvero il 2,9% degli studenti non comunitari, con un'incidenza maggiore nelle scuole secondarie di primo e secondo grado. Anche questo dato indica che, nel momento in cui avvengono i ricongiungimenti, i figli ad essere ricongiunti sono quelli già sufficientemente autonomi e che non necessitano una presenza costante del genitore, impegnata nel lavoro di cura di un'altra famiglia.

Un ulteriore dato che misura la condizione generale della comunità ucraina è la tipologia di permesso di soggiorno, il quale si ricollega inesorabilmente insieme alle altre condizioni, alla possibilità del ricongiungimento familiare. Al primo gennaio 2021 la quota di lungo soggiornanti ucraini era pari al 78%, molto al di sopra delle altre comunità non europee (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2021). Per quanto riguarda l'occupazione, volendo prendere i dati occupazionali pre-pandemia, nel 2019 il tasso di occupazione della comunità ucraina era del 65%, relativamente con gli uomini al 59,9% e le donne al 66,6% (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2021). Nel 2020 a seguito della pandemia da Covid-19 e le relative conseguenze economiche, l'occupazione dei cittadini ucraini vede una contrazione del 3,7%, in media con quella rilevata nelle comunità non europee, arrivando al 61,3%. In linea con la tipologia di migrazione descritta sopra, il settore in cui sono maggiormente occupati gli ucraini è il settore dei servizi pubblici, sociali e alle persone (57,6%), di cui la maggioranza (66,8%) sono donne, non a caso. La maggioranza degli uomini regolarmente occupati si trovano

nel settore industriale (23,6%) (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2021). Risulta necessario ricordare che il settore del lavoro domestico e della cura è anche uno dei settori con maggior incidenza di lavoro nero. Secondo il Rapporto Domina del 2020, il tasso di lavoro irregolare nel settore domestico nel 2020 era del 57,6%, più della metà dei lavoratori regolarmente registrati all'INPS (849.000 unità). Stando alle stime dell'Associazione nazionale dei datori di lavoro domestico, i cittadini ucraini sono coloro che hanno presentato più richieste di emersione dal lavoro nero con la sanatoria del 2020, circa 18 mila domande sul totale di 176 mila relative al settore domestico (Parente e Filosa, 2022).

In riferimento alla residenza, il 54,5% dei cittadini ucraini regolarmente residenti si trova nelle regioni del Nord d'Italia, soprattutto tra la Lombardia (22,3%) e l'Emilia-Romagna (14%). Nelle regioni del centro Italia vi è solo il 20,4%. Invece nel Mezzogiorno è presente il 25,2% degli ucraini, di cui la maggior parte in Campania (17,5%). Non a caso, la concentrazione maggiore delle comunità ucraine si trova nelle due città metropolitane di Milano e Napoli (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2021). Per questa ricerca questo dato ha una doppia valenza: da un lato riflette la presenza di opportunità lavorative maggiori in queste regioni, ma soprattutto risulta utile per verificare dove la comunità ucraina italiana si è radicata e quindi dove le persone in fuga dall'Ucraina a seguito dell'invasione russa del febbraio 2022 riusciranno a trovare rifugio dai connazionali (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2021).

Per quanto riguarda i rifugiati e richiedenti asilo, dopo l'invasione russa nel Donbass del 2014 l'Italia era già riconosciuta come secondo Paese comunitario per richieste di asilo da parte dei cittadini e soprattutto delle cittadine ucraine (come per l'attuale situazione bellica, gli uomini avevano l'obbligo di non lasciare il paese e unirsi all'esercito ucraino). Nel 2015 l'Italia registrava 4.555 richieste di asilo da parte di ucraini, solo un centinaio in meno di quelle presentate alla Germania (Kalantaryan et al., 2016).

2.2. Numeri arrivi dopo febbraio 2022, andamento e statistiche.

Come presentato nelle pagine precedenti, la comunità ucraina in Italia prima del febbraio 2022 era già tra le più numerose. Non sorprende dunque che fin dall'inizio dello scoppio della guerra in Ucraina i numeri dei profughi in arrivo nel nostro Paese siano stati elevati. Alla fine di marzo 2022, dopo circa un mese dall'inizio dell'invasione russa, in Italia erano già arrivate 78 mila persone in fuga dall'Ucraina, 48.711 adulti di cui 40.204 donne, e 29.310 minori⁷. Nel mese di novembre 2022, i dati

⁷ Dati raccolti dalla Dashboard ufficiale del Dipartimento della Protezione Civile per l'emergenza ucraina: <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/ingressi-alle->

riportati dal Dipartimento della Protezione Civile riportano 173.231 profughi arrivati in Italia, via terra o via aria, anche attraverso corridoi umanitari predisposti dai campi profughi in Polonia.

Il Dipartimento della Protezione Civile si è attivato immediatamente (tra le altre cose) nella creazione di una dashboard specifica per tenere monitorata la situazione relativa all’Emergenza Ucraina. Questa dashboard è basata sui dati forniti dal Ministero dell’Interno e permette la verifica dell’andamento quotidiano dell’attraversamento delle frontiere italiane da parte dei profughi ucraini.



Grafico 2 Attraversamenti frontiere profughi ucraini. Dipartimento della Protezione Civile. 21.11.2022

I dati vengono raccolti dalla Polizia di Frontiera e dalla Polizia Ferroviaria quotidianamente. Si notano tre linee di colori diversi, che seguono più o meno lo stesso andamento ma con numeri diversi, esse si riferiscono alla tipologia di persona: azzurro chiaro (la linea che è sempre più in alto rispetto alle altre) è quella che riporta i dati dell’entrata dei minori, in azzurro più scuro sono riportati i dati delle donne e in blu scuro quelli degli uomini (i quali continuano ad avere il divieto di abbandonare il Paese, salvo per alcune categorie specifiche). Le donne risultano essere la componente maggioritaria anche di questi flussi. Le accoglienze, infatti, vertono su nuclei familiari monoparentali mamma-bambino. Come spiegato nel primo capitolo, in Ucraina dal 24 di febbraio 2022 vige la legge marziale, per cui tutti gli uomini in salute di età compresa tra i 18 e i 60 anni hanno il divieto di abbandonare il

frontiere

Paese e l'obbligo ad unirsi ai combattimenti con l'esercito ucraino. Ovviamente esistono delle deroghe a questi obblighi (persone malate, con disabilità, non autosufficienti), e dall'altro lato vi sono anche molte donne che sono rimaste volontariamente ad aiutare e combattere.

Quello che risalta subito osservando il grafico sono i due picchi di entrate superiori alle 6 mila unità: 6.608 il giorno 3 marzo 2022, e 6.898 il primo maggio 2022. L'altro dato che spicca è -4.255 del 3 maggio 2022. Nel dettaglio, quel dato è l'aggregato di +174 persone segnate in entrata dalla polizia ferroviaria e -4.429 delle uscite segnate dalla polizia di frontiera. Non essendoci delle spiegazioni dettagliate riguardanti i dati e i grafici rappresentati nella dashboard, si può dedurre che quel numero con il segno meno potrebbero rappresentare le uscite degli ucraini dall'Italia, si può immaginare che alcuni siano tornati in Ucraina e altri si siano spostati in altri paesi europei. In ogni caso, anche se nel grafico non compaiono più dei dati in negativo, i flussi di rientro sono un fenomeno affermato e accertato fin dall'estate 2022. L'UNHCR, che monitora i confini del Paese dall'inizio del conflitto, tiene traccia sia dei passaggi in uscita che di quelli in entrata. A novembre 2022 i passaggi di confine in entrata, ovvero verso l'Ucraina, sono più di 7,7 milioni (UNHCR Data, 2022). Questo dato però non misura gli individui, ma solo l'attraversamento della frontiera. Inoltre, per le autorità europee è difficile verificare l'effettivo rientro degli ucraini in patria, in quanto essi sin dal 2017 hanno libertà di movimento all'interno dell'Area Schengen per i primi 90 giorni, i quali vengono poi estesi una volta ottenuta la Protezione Temporanea. Per avere certezza di questi dati, bisogna rimandare alle esperienze sul campo, sia da quelle riportate dai giornalisti presenti in territorio ucraino e sia di quelle degli operatori dell'accoglienza in Italia. Le narrazioni di questi ultimi attori, raccolte anche attraverso le interviste effettuate per la presente ricerca, testimoniano flussi di rientro cospicui soprattutto in concomitanza con la fine delle scuole e dei mesi estivi. L'inizio delle vacanze estive ha coinciso con lo spostamento del fronte di guerra verso il sud-est del Paese, permettendo ai cittadini delle altre città come Leopoli, Odessa o la stessa Kiev, di ritornare in Patria, a volte solo in visita per verificare lo stato delle proprie case e dei familiari e amici, a volte per rimanere. In altri casi sono stati testimoniati ricongiungimenti familiari in altri paesi europei.⁸

All'arrivo in Italia, i nuovi profughi e immigrati normalmente si stabiliscono dove la loro comunità è più radicata e forte. Nel caso degli ucraini è lo stesso, infatti i nuovi arrivi si sono distribuiti nelle zone con le comunità ucraine più grandi: Lombardia, Campania ed Emilia-Romagna, dove possono trovare sostegno da parte di familiari, amici o connazionali. Questa distribuzione avrà un impatto anche nell'organizzazione del sistema di accoglienza e della gestione del bando della Protezione Civile.

⁸ Dall'intervista avuta con Serena Menozzi di CIAC Onlus, in data 9/09/2022.

2.3. La riorganizzazione dell'accoglienza all'inizio dell'emergenza ucraina: risposte ufficiali e mobilitazione cittadina.

Con l'inizio dell'invasione russa dell'Ucraina, il governo italiano (insieme con gli altri Paesi europei) si è mobilitato immediatamente, in principio esternamente e in seguito anche internamente, per prestare soccorso alla popolazione in fuga. Ancor prima della Decisione Europea dell'applicazione della Direttiva 2001/55/CE, il governo italiano si era attivato per rinforzare il sistema di accoglienza. Il decreto-legge 16/2022 entrato in vigore il 28 febbraio 2022 stabiliva misure specifiche per far fronte all'emergenza ucraina. L'articolo 3 di questo decreto-legge specifica proprio le misure da attuare per l'accoglienza dei profughi provenienti dall'Ucraina: si sancisce un'ulteriore allocazione di fondi alla gestione dell'accoglienza, e allo stesso tempo vengono anche ampliati i posti nel Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), aggiungendo 3.000 unità disponibili (D.lg. 16/2022, Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina). In Italia la Direttiva 2001/55/CE era stata recepita tramite il decreto legislativo 85/2003 del 7 aprile 2003, recante la "Attuazione della Direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario" (D.lgs. 85/2003, Attuazione della Direttiva 2001/55/CE). Nel 2022 l'Italia rettifica la Decisione Europea 2022/382 del 4 marzo solo il 28 marzo, quando finalmente si attiva la Protezione Temporanea (D.P.C.M. 28 marzo 2022). Prima di questo, però, il governo italiano si era già mobilitato dichiarando lo stato di emergenza nazionale e affidando in questo modo al Dipartimento della Protezione Civile il compito di redigere un piano di azione per la gestione dell'accoglienza e l'assistenza ai profughi provenienti dall'Ucraina. In concreto, l'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile (OCDPC) n.872/2022 del 4 marzo 2022 definiva il coordinamento nazionale degli interventi diretti dal Dipartimento della Protezione Civile, il quale delineava il modello di governance multilivello che la Protezione Civile doveva seguire insieme alle amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome, le Prefetture, i Comuni e gli enti del Terzo Settore e del privato sociale (Dipartimento della Protezione Civile, 2022b). Qualche giorno dopo questa ordinanza, il 11 marzo seguente, il capo del Dipartimento della Protezione Civile istituiva la Direzione di Comando e Controllo (Di.Coma.C.), la cabina di regia e supporto per la gestione dell'emergenza e che coordina i vari enti coinvolti (Decreto CDPC, 11 marzo 2022). Il Di.Coma.C. è anche responsabile del monitoraggio delle frontiere e dei flussi in entrata e in uscita dei profughi ucraini, nonché della piattaforma pubblica dei dati raccolti (*dashboards*). All'interno del *Piano nazionale per l'accoglienza e l'assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina* il flusso di profughi previsto e in arrivo in Italia dopo il 24 febbraio 2022 viene definito come una "particolare situazione che non ha eguali nella storia recente" e per questo motivo i modelli di accoglienza classica esistenti nel sistema

italiano “non sono pienamente sufficienti per affrontare il numero di profughi da accogliere” (Dipartimento della Protezione Civile, 2022b). Per questa ragione gli ampliamenti già previsti dei sistemi CAS e SAI non erano sufficienti e quindi vengono definiti anche due nuovi modelli di accoglienza da affiancare a quelli già esistenti: da un lato una “specifico forma di contributo di sostentamento per l'assistenza delle persone titolari della protezione temporanea che abbiano trovato autonoma sistemazione” per la durata di tre mesi, con termine ultimo fissato inizialmente al 31 dicembre 2022; dall'altro “un modello di accoglienza diffusa da attuare mediante i Comuni, gli enti del Terzo settore e di volontariato” di cui all'inizio si erano previste 15.000 unità (Dipartimento della Protezione Civile, 2022b). Secondo l'OCDPC n.881/2022 il contributo di sostentamento, previsto inizialmente per un massimo di 60.000 unità, equivale ad una tantum di 300€ mensili pro capite per tre mesi “decorrenti dalla data di richiesta di protezione temporanea”, comunque non oltre il 31 dicembre 2022. Nel caso vi siano minori a carico, all'adulto responsabile o titolare della tutela legale spetta un ulteriore contributo mensile di 150€.

Per quanto riguarda il sistema di accoglienza diffusa, l'OCDPC n.881/2022 prevede la pubblicazione di uno o più avvisi per “l'acquisizione di manifestazioni di interesse di rilievo nazionale da parte degli enti del terzo settore e del privato sociale”. Il seguente 11 aprile, infatti, si apriva l'avviso di manifestazione di interesse per l'individuazione dei soggetti disponibili a realizzare l'accoglienza diffusa nel territorio. Tale avviso, avendo carattere emergenziale, rimane aperto solo pochi giorni; infatti, chiude il 22 aprile 2022 ottenendo più di 17.000 posti disponibili su 29 manifestazioni di interesse accettate. L'avviso specifica che tali accoglienze dovranno prevedere apposite convenzioni sottoscritte con il Dipartimento della Protezione Civile, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la Conferenza delle Regioni e province Autonome, il Comune di riferimento e l'Associazione nazionale Comuni Italiani (ANCI).

L'obiettivo primario di tale avviso, che viene anche descritto nel Piano operativo nazionale, è quello di spostare le persone provenienti dall'Ucraina che nelle prime settimane erano state accolte nelle strutture alberghiere e/o nelle strutture ricettive temporanee verso strutture di accoglienza più strutturate e consone. In seguito, anche durante le interviste con i soggetti dei vari livelli operativi, tale misura è stata chiamata “svuota alberghi”, proprio per la sua funzione primaria di trasferire le persone accolte negli alberghi verso strutture più adatte all'accoglienza e consentire una maggiore integrazione nel tessuto locale. Questo passaggio e i relativi concetti verranno presentati nel dettaglio nei capitoli successivi della presente tesi.

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario di questa manovra, il Dipartimento della Protezione Civile comunica che nel Piano operativo nazionale per l'assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina sono stati finanziati in totale 403 milioni di euro, di cui 338 milioni di euro per interventi

sul territorio nazionale. Oltre a queste cifre, sono stati stanziati ulteriori fondi per il potenziamento di 8.000 posti della rete di accoglienza CAS e SAI per il triennio 2022-2024 (circa 200 milioni di euro) (Dipartimento della Protezione Civile, 2022b). Per quanto riguarda la rete SAI gli ampliamenti totali durante l'emergenza Ucraina nel 2022 saranno in totale 9.000 posti attivati (Bassoli e Campomori, 2022).

Dal punto di vista della società civile vi è stata una grande sensibilità e mobilitazione generale, la quale ha toccato tutti i livelli e i settori, sia a livello internazionale che all'interno dei nostri confini nazionali. Il governo, con tempistiche più lunghe rispetto alla società civile, un mese dopo l'inizio dell'invasione russa dell'Ucraina (il 28 marzo) riesce finalmente ad avviare la piattaforma telematica *#OffroAiuto* aperta a tutti i cittadini, aziende, Enti del Terzo settore e privato sociale, in modo tale da poter raccogliere le disponibilità di servizi e ospitalità da parte dei cittadini nei confronti delle persone in fuga dall'Ucraina. In questo mese i cittadini privati e il terzo settore non erano rimasti con le mani in mano, bensì si erano già attivati, mettendo in campo delle azioni di supporto alle persone provenienti dall'Ucraina e avviando una serie di servizi e collegamenti tra realtà locali, per esempio Caritas con le diocesi o Refugees Welcome Italia con la rete di accoglienza diffusa. Nelle città in cui la comunità ucraina era più grande e più radicata, come Milano, Napoli, Roma e Bologna, sono state le stesse comunità nazionali a organizzare i primi aiuti e sistemi di accoglienza primaria. A Bologna il Comune insieme al ASP e CIAC Onlus hanno organizzato un hub per l'accoglienza degli ucraini alla stazione centrale. Una situazione simile è stata organizzata nella stazione centrale di Milano da parte di Refugees Welcome Italia, alla quale solo successivamente si è unito il Comune. In contemporanea all'arrivo delle persone nel nostro territorio, i Comuni e le associazioni del territorio (come le cooperative sociali) sono state sommerse di disponibilità da parte di privati cittadini che offrivano le loro case private per l'accoglienza dei profughi ucraini in arrivo. In particolare, a livello nazionale Refugees Welcome Italia riporta un inusuale e inaspettato incremento di iscrizioni al loro sito, candidature volontarie da parte di famiglie per entrate a far parte dell'albo famiglie accoglienti: "si parla di 5mila persone nei primi mesi su tutta Italia, solo a Milano circa 1000 famiglie avevano dato la loro disponibilità nei primi mesi dell'emergenza".⁹ Per mettere in contesto questi numeri, dal 2015, quando Refugees Welcome ha iniziato la sua attività in Italia, sono state implementate in totale 250 accoglienze in famiglia. Valentina La Terza afferma che il Comune di Milano, già saturo delle richieste spontanee che arrivavano di cittadini disponibili all'accoglienza, ha dirottato tutte queste disponibilità sul sito di Refugees Welcome, indicando proprio la loro piattaforma come via ufficiale per segnalare la propria disponibilità. Lo stesso è avvenuto in Emilia-Romagna, dove CIAC Onlus ha già

⁹ Dall'intervista avuta con Valentina La Terza di Refugees Welcome Italia in data 26/08/2022.

all'attivo dal 2015 il progetto VESTA all'interno del proprio progetto SAI, il quale prevede l'accoglienza in famiglia per migranti e rifugiati. Proprio per la sua caratteristica di essere riconosciuto come un affermato punto di riferimento per i territori in cui opera, CIAC Onlus fin dall'inizio dell'emergenza Ucraina è diventato il centro delle offerte e disponibilità, sia da parte di privati che di associazioni emiliano-romagnole. La coordinatrice del progetto di accoglienza diffusa di CIDAS, l'ente capogruppo del partenariato di cui fa parte anche CIAC Onlus, afferma che sono arrivati a ricevere addirittura tra le ottanta e cento mail al giorno di offerte e disponibilità di accoglienza, offerte di supporto di qualsiasi tipo.¹⁰ Per rispondere a tutto questo hanno attivato uno sportello specifico per rispondere sia alle disponibilità ma anche per dare supporto ai profughi appena arrivati. In generale, quello che sottolineano tutte le cooperative sociali in prima linea per l'accoglienza dei profughi ucraini è la mobilitazione sorprendente dei singoli cittadini e dei privati. Ma non solo loro. Le associazioni del terzo settore, come anche i Comuni stessi, hanno dimostrato una generosità senza pari: dalle offerte di accoglienza nelle proprie case private, la messa a disposizione di seconde case, offerte di denaro, vestiti, materiali e moltissime offerte di lavoro (Bassoli e Campomori, 2022). Però chiaro, solo ed esclusivamente per le persone ucraine.

Gli ucraini, essendogli riconosciuta la possibilità di spostarsi liberamente su tutto il territorio europeo e quindi anche italiano, si sono distribuiti a seconda delle loro connessioni e reti parentali e amicali. Non a caso la maggioranza dell'accoglienza, soprattutto la primissima accoglienza, è stata sostenuta da parenti, amici, conoscenti o semplici connazionali che li hanno accolti nelle loro abitazioni private. Anche per questa ragione a inizio settembre 2022 le persone ucraine ufficialmente accolte in accoglienza istituzionale risultavano essere meno di 15.000 persone, circa il 9% dei profughi ucraini arrivati in Italia dal febbraio 2022 (Bassoli e Campomori, 2022).

Alcune di queste caratteristiche, unite alla struttura della policy di intervento della Protezione Civile e alle dinamiche che si sono poi create tra gli attori in gioco, sono state determinanti per la non completa riuscita della policy stessa.

¹⁰ Dall'intervista avuta con Irene Pancaldi di CIDAS, in data 28/10/2022.

3. La ricerca

3.1. Perché questa ricerca: dal bando della protezione civile alla (mancata) implementazione

Come emerso nelle pagine precedenti, sia a livello europeo che a livello nazionale, la cosiddetta “emergenza Ucraina” è stata recepita e gestita in maniera totalmente nuova e diversa rispetto alle altre crisi umanitarie e di rifugiati avvenute in passato. In concreto, ancor prima della Decisione Europea dell’applicazione della Direttiva 2001/55/CE con la quale di fatto l’Unione Europea sanciva la propria presa di posizione in questa situazione e marcava uno spartiacque tra le emergenze passate e quella presente, l’Italia attraverso la delibera del primo Stato di Emergenza del 25 febbraio 2022, affidava la gestione dell’emergenza Ucraina interamente al Dipartimento della Protezione Civile, sia a livello esterno che interno ai confini nazionali. Storicamente, già in passato la Protezione Civile era stata incaricata della gestione dell’accoglienza di persone migranti, nel 2011 con l’Emergenza Nord Africa innescata dall’inizio della Primavera Araba, incarico attuato con l’ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3933 del 13 aprile 2011. In quella occasione i numeri di arrivi in Italia (in maggioranza sbarchi provenienti dalla Libia e dalla Tunisia) erano stati superiori a tutti gli arrivi degli anni passati e si erano verificati in un breve lasso di tempo. Quindi si trattava di arrivi inaspettati di un numero ingente di persone, proprio come nel caso delle persone provenienti dall’Ucraina, e come loro le persone in fuga dal Nord Africa non potevano rientrare nei loro Paesi di origine per la mancanza di condizioni sicure. Proprio per queste ragioni molte associazioni e gruppi di tutela dei diritti umani, come per esempio la stessa Caritas Italiana¹¹, avevano richiesto l’applicazione della Direttiva 2001/55/CE nel 2011, senza però ricevere esito positivo. Il fatto che la Protezione Civile gestisca un’emergenza di rifugiati e migranti quindi non è una novità assoluta, ciò che risulta innovativo è tutto il resto: dall’applicazione della Direttiva 2001/55/CE, alla tipologia di intervento previsto dalla Protezione Civile, come è stato pensato, attraverso quali strumenti e con quali obiettivi. Inoltre, i soggetti a cui si rivolge tale progettualità di accoglienza sono diversi, non solo nelle caratteristiche sociopolitiche e culturali, ma proprio nel loro progetto di migrazione. A differenza dell’emergenza del 2011, per esempio, in cui le persone che arrivavano in Italia lo facevano alla fine di un percorso migratorio durato anche anni e avendo ben chiaro che volevano rimanere in Italia (o comunque all’interno dell’Unione Europea); le persone provenienti dall’Ucraina non sono arrivate alla fine di un progetto migratorio definito (almeno non tutte) e non con l’idea di rimanere, ma di ritornare il prima possibile nelle proprie città e case d’origine. Anche questo aspetto risulta essere di importanza fon-

¹¹ Dall’intervista avuta con Oliviero Forti di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

damentale per la programmazione, implementazione e buona riuscita dell'intero intervento della Protezione Civile a sostegno della popolazione proveniente dall'Ucraina.

Dal momento in cui era stato previsto un flusso ingente di persone in arrivo dall'Ucraina, considerata anche la grande comunità ucraina in Italia, erano state messe a disposizione moltissime risorse, sia umane che economiche. Inoltre, per dare la risposta migliore e più veloce all'emergenza in arrivo, l'accoglienza della popolazione in fuga dall'Ucraina “viene fatta viaggiare fin da subito su due binari paralleli”¹². Da un lato viene attuato l'ampliamento dei posti messi a disposizione per i Comuni della rete SAI e i posti per i CAS delle Prefetture (D.L. 21/2022, Cap. V, Artt. 31-33), e dall'altro il Dipartimento della Protezione Civile con le misure previste dal Piano per l'accoglienza e l'assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina. Come spiegato da Barbara Slamic, referente ANCI e componente dell'ufficio legale di Cittalia, l'accoglienza iniziale era stata pensata all'interno dei CAS, quindi delle prefetture; infatti, l'ordinanza 872/2022 contiene una serie di deroghe al codice degli appalti proprio per permettere lo snellimento delle procedure di ampliamento dei posti previsti all'interno dei CAS. L'ordinanza seguente, la 881/2022, conteneva ancora maggiori deroghe, ma questa volta per il sistema SAI, per permettere l'ampliamento più veloce e agile dei posti SAI dedicati alle persone provenienti dall'Ucraina e anche dall'Afghanistan. In totale, a blocchi di circa duemila posti, si è arrivati all'ampliamento di circa 9.000 posti all'interno del SAI (Bassoli e Campomori, 2022).

Se già questa mobilitazione e questi ampliamenti della rete SAI risultano interessanti dal punto di vista dello studio e della ricerca, l'utilizzo della Protezione Civile e il processo che lo stesso Dipartimento ha avviato per gestire tale emergenza risulta essere ancor più stimolante e interessante in ambito di ricerca. L'Avviso per l'acquisizione della manifestazione di interesse promosso dalla Protezione Civile era inizialmente per 15.000 posti nuovi, da trovare e attivare tramite gli enti del Terzo Settore su tutto il territorio nazionale, con scadenza finale dell'intervento stabilita al 31/12/2022. Lo scopo era quello di “definire ulteriori forme di accoglienza diffusa” diverse da quelle previste già in accoglienza, “anche in situazione di coabitazione presso famiglie”, garantendo in questo modo la sostituzione della “sistemazione in alberghi e strutture ricettive temporanee con l'accoglienza diffusa” (Avviso, §7:7). Effettivamente, i primissimi arrivi dall'Ucraina erano stati temporaneamente accolti presso le strutture alberghiere, soprattutto nelle zone marittime che, a febbraio in bassa stagione, erano vuote. Andando in contro alla stagione estiva e sapendo che comunque le strutture alberghiere non sono strutture di accoglienza a medio-lungo termine in quanto non predispongono dei servizi adatti a fornire accoglienza e integrazione nel tessuto locale, con questo bando la Protezione Civile aveva lo scopo esplicito di “svuotare” gli alberghi per permettere anche agli albergatori di svolgere il loro

¹² Dall'intervista avuta con la vicecapo della Protezione Civile Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

normale lavoro di ricezione di turisti e vacanzieri, e non di profughi in fuga dalla guerra.

La particolarità che caratterizza questo bando è la modalità con cui è stato disegnato il bando. Infatti, come spiegato anche dalla Vicecapo della Protezione Civile Titti Postiglione, loro hanno voluto mettere in pratica la co-progettazione e co-programmazione tra pubblico e privato, tra lo Stato, Protezione Civile, e il privato cioè il Terzo Settore (soprattutto privato sociale) per costruire un percorso comune. Il tema della co-progettazione e co-programmazione pubblico-privato, ricorda Postiglione, è un tema molto presente nella riforma del Terzo Settore del 2017 ma ancora realmente da attuare; loro si inseriscono solo in quest'ottica senza la pretesa di voler risolvere questo tema ancora irrisolto. L'intervento proposto dalla Protezione Civile, dunque, è il risultato di un processo di co-progettazione avvenuto tra il Dipartimento della Protezione Civile, il Tavolo Asilo e Immigrazione e i rappresentanti del Forum del Terzo Settore. Il Tavolo Asilo e Immigrazione è la "coalizione più ampia formata dalle organizzazioni della società civile impegnate per la promozione e la tutela dei diritti delle persone di origine straniera nel nostro Paese"¹³, della quale fanno parte molte associazioni del Terzo Settore, tra le quali ARCI, Emergency, ASGI, Caritas Italiana, Medici Senza Frontiere, Refugees Welcome e molti altri. La maggior parte degli enti del Terzo Settore intervistati per questa ricerca fanno parte del Tavolo Asilo e Immigrazione. Il Dipartimento della Protezione Civile, riconosciuta la sua carente preparazione specifica sull'argomento "accoglienza profughi", ha voluto farsi accompagnare nel processo di policy design proprio dal Tavolo Asilo e Immigrazione, attivando in questo modo un processo di co-progettazione con il mondo del Terzo Settore e del privato sociale. Infatti, la Protezione Civile non operando in contesti di accoglienza e inclusione, bensì in tutt'altre situazioni di emergenza, non sarebbe riuscita da sola a produrre una policy così innovativa che comprende e anzi promuove e incentiva l'accoglienza in famiglia come misura di accoglienza primaria. Il Tavolo Asilo e Immigrazione, non senza pareri discordanti al suo interno, ha fortemente incoraggiato l'innovazione e il riconoscimento formale dell'accoglienza in famiglia come strumento di accoglienza e inclusione in questo caso delle persone provenienti dall'Ucraina. Il processo di creazione della policy è stato un processo lungo, aperto su più fronti e a vari livelli di interlocuzione, con le Regioni, i Comuni (nello specifico ANCI), con gli enti del Terzo Settore e ovviamente con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il risultato di questo processo, ovvero il bando promosso dalla Protezione Civile e il contributo di sostentamento una tantum, verrà presentato nel dettaglio nel quinto capitolo di questa tesi.

Questo intervento, nello specifico il bando promosso dalla Protezione Civile, ha provocato molte aspettative sia dagli enti del terzo settore che dalla stessa Protezione civile. Il procedimento per la

¹³ Definizione tratta dal sito ufficiale del Centro Astalli, ente facente parte del Tavolo Asilo e Immigrazione.

presentazione della domanda di partecipazione all'avviso per la manifestazione di interesse ha richiesto una mole importante di lavoro da parte degli enti proponenti: nell'arco dei pochi giorni in cui è rimasto aperto il bando (11-22 Aprile 2022) dovevano presentare una grande quantità di documenti per poter avviare il partenariato, i quali includevano anche documenti da parte dei Comuni di riferimento, che richiedono delle determinate tempistiche. Doveva essere una misura emergenziale, rapida, pronta a iniziare subito. In verità, questa bolla di agitazione e frenesia si è a poco a poco ridimensionata: più passava il tempo e meno gli enti del Terzo Settore ricevevano risposte. A luglio le convenzioni tra gli enti attuatori e la Protezione Civile non erano ancora state firmate e le persone accolte nelle strutture alberghiere erano ancora negli stessi alberghi da cui dovevano essere spostate. Le prime firme di convenzione sono iniziate ad arrivare intorno ai primi di agosto 2022, ma la strada per la totale implementazione della policy era ancora lunga. La misura innovativa ed emergenziale si era incagliata nella farraginoso burocrazia italiana.

Risulta quindi evidente la presenza di errori di formulazione e di design della policy d'intervento, come anche di implementazione della stessa. Le tempistiche, infatti, non sono risultate affatto veloci: da aprile 2022 che è stato pubblicato l'avviso, i primi partenariati sono stati firmati a inizio agosto, nel periodo delle ferie estive; ma si hanno notizie che le prime accoglienze sono partite molti mesi dopo, a inizio dicembre, quando da programma il bando doveva chiudersi il 31/12/2022. Il 28 dicembre, a pochi giorni dalla scadenza programmata del bando, attraverso l'approvazione delle Legge di Bilancio del 2023 l'intervento viene ufficialmente prorogato fino al 3 marzo 2023, per rispettare la durata del permesso della Protezione Temporanea a livello europeo.¹⁴

Proprio per le innovazioni che il processo di co-programmazione e co-progettazione tra la Protezione Civile e gli enti del Terzo Settore comportava sia dal punto di vista di creazione che di contenuto, inizialmente la ricerca si era data come obiettivo lo studio della nascita dell'intervento stesso e individuare come gli enti attuatori si erano organizzati per l'implementazione a livello territoriale dell'accoglienza diffusa prevista dal bando. Con l'avanzare del tempo e notando che i partenariati e quindi i progetti stessi di accoglienza non partivano, la ricerca si è spostata verso la necessità di comprendere quali errori fossero stati fatti, sia a livello di scrittura della policy e che a livello di implementazione della stessa. Inoltre, dal quadro iniziale risultante dalla lettura e studio degli atti ufficiali, rassegna stampa e prime ricerche pubblicate, si sono aggiunti nuovi elementi emersi dalle interviste prodotte durante la ricerca. Come verrà spiegato dettagliatamente nel capitolo dedicato all'analisi, i possibili (e probabili) errori commessi sono più di uno e si possono trovare in varie fasi del policy making.

¹⁴ In verità si sa già che l'Unione Europea ha prolungato la protezione temporanea fino al 2024.

3.2 Nota metodologica

La presente ricerca è nata dalla necessità di indagare e conoscere i nuovi strumenti messi in campo dagli enti pubblici e gli enti privati in risposta all'emergenza Ucraina, e il processo che ha portato alla creazione di tali strumenti, come l'accoglienza in famiglia, l'erogazione straordinaria dei contributi ai profughi e l'ampliamento dei posti nella rete SAI. Questa analisi si inserisce in un più ampio processo di comprensione degli accadimenti riguardanti nello specifico la Protezione Civile, gli Enti del Terzo Settore e le famiglie coinvolte nell'accoglienza diffusa, ricerca sviluppata tra l'Università Ca' Foscari di Venezia e l'Università degli studi di Padova con il gruppo di ricerca formato dalla professoressa Francesca Campomori e il professor Matteo Bassoli.

Questo scritto non vuole avere la presunzione di essere l'unica ricerca che si è occupata e che si sta occupando di questo tema, al contrario, altri studiosi e ricercatori più esperti ed affermati hanno pubblicato e stanno pubblicando ulteriori ricerche al riguardo (Campomori, 2022; Bassoli, 2022; Ambrosini, 2022, per esempio).

Gli strumenti necessari per sviluppare questa ricerca si sono concentrati nello studio delle fonti, mappatura degli enti che hanno risposto al bando e interviste in profondità semi-strutturate con testimoni diretti sia nel processo di formulazione che di implementazione della policy. Il primo studio delle fonti è stato fondamentale per collocare nello spazio e nel tempo l'intervento pianificato dal Dipartimento della Protezione Civile, essendo questo il punto di partenza. Si è trattato quindi di studiare la rassegna stampa che era stata già prodotta al riguardo, articoli di giornale e di riviste del settore, i primi commenti degli esperti. Per poter inserire la situazione italiana nel contesto continentale si è provveduto ad uno studio approfondito del contesto europeo, anche per comprendere come gli altri paesi dell'Unione avessero recepito la Direttiva Europea e come si stessero organizzando per l'accoglienza dei profughi provenienti dall'Ucraina. La parte fondamentale però è quella riguardante lo studio delle fonti dirette, ovvero l'analisi della Direttiva Europea 2001/55/CE e la relativa decisione di applicazione EU 2022/382, delle varie ordinanze del Dipartimento della Protezione Civile (OCDPC) relative alla gestione dell'emergenza Ucraina, i decreti-legge e le comunicazioni ad esse collegate, come anche le ordinanze relative all'ampliamento dei posti del SAI. Il Di.Coma.C. (Dipartimento di Comando e Controllo), creato con decreto del Dipartimento della Protezione Civile del 11 marzo 2022, tra i suoi compiti aveva quello di realizzare una piattaforma online di dati che raccogliesse e mettesse a disposizione del pubblico tutti i dati relativi ai flussi in entrata (e in uscita) dei profughi provenienti dall'Ucraina, dati raccolti dalla polizia di frontiera, dal Sistema di Protezione Civile e dai team dell'UNHCR disposti lungo le frontiere ucraine. Queste informazioni, rielaborate e

presentate nelle dashboards disponibili sul sito del Dipartimento della Protezione Civile, sono informazioni fondamentali non solo per studiare l'andamento dei flussi, ma sono dati utili anche alle Unità regionali di coordinamento della Protezione Civile presenti sul territorio italiano al fine di registrare e recepire le necessità delle persone arrivate, soprattutto le necessità abitative.

Sempre all'interno della dashboard della Protezione Civile è stata pubblicata la lista dei 29 enti risultati idonei per partecipare al bando per l'accoglienza diffusa e questo ha facilitato il lavoro di mappatura degli enti del territorio. Grazie alle conoscenze pregresse della professoressa Campomori e del professor Bassoli e della loro relazione diretta con alcuni di questi enti, si è riusciti a risalire anche alle associazioni facenti parte dei partenariati. Infatti, l'elenco rappresentato nella dashboard della Protezione Civile racchiude solo i capifila dei partenariati, i quali sono costituiti da molti enti partner. La ricerca degli enti del Terzo Settore si è concentrata maggiormente sul territorio dell'Emilia-Romagna, non solo perché le relazioni dei professori erano relative a quel territorio, ma anche perché la Regione Emilia-Romagna ha una consolidata esperienza nell'accoglienza diffusa e in particolar modo nell'accoglienza in famiglia come strumento ufficiale di accoglienza e inclusione territoriale. Quindi risultava più semplice verificare l'andamento dell'intervento in una situazione di partenza che possedeva già gli strumenti adatti ad affrontare la situazione, così facendo si sono potute ridurre al minimo le interferenze dovute dalla possibile inesperienza degli enti nella gestione delle accoglienze in famiglia. Nonostante questo affondo sulla regione Emilia-Romagna, si ha avuto anche una visione nazionale del progetto grazie alle interviste avute con ARCI, Refugees Welcome Italia e Caritas Italiana, enti nazionali che con la loro rete e il loro partenariato ricoprono tutto il territorio italiano. Dal punto di vista direttivo, sono stati intervistati i referenti della Protezione Civile e dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), i quali ovviamente hanno portato l'esperienza e la visione nazionale e di coordinamento.

Dopo aver mappato gli enti ed aver ottenuto i contatti diretti dei referenti e coordinatori dei progetti, le persone intervistate sono state contattate individualmente per e-mail, in modo tale da presentare chiaramente la ricerca, le motivazioni e l'obiettivo finale della stessa e il perché venivano contattate; con la stessa e-mail è stata chiesta la disponibilità a partecipare alla ricerca attraverso un'intervista. Questo passaggio della ricerca è avvenuto nel mese di agosto 2022, nello stesso momento in cui gli enti iniziavano ad essere ricontattati dalla Protezione Civile per firmare le convenzioni e, teoricamente, dare il via al progetto di accoglienza diffusa.

Lo strumento principale di questa ricerca è l'intervista semi-strutturata in profondità. Sono state fatte 12 interviste con un totale di 16 persone intervistate, in quanto quattro interviste sono state fatte con coppie di intervistati. La durata delle interviste variava dall'ora all'ora e mezza e, dopo opportuna richiesta alle persone intervistate, le interviste sono state tutte registrate. Le dodici interviste sono

avvenute in un lasso di tempo relativamente ampio: sono iniziate all'inizio di agosto e si sono concluse a fine ottobre, questo dovuto sia alle tempistiche del bando come agli impegni delle stesse persone intervistate. Anche in virtù dei molteplici impegni e della distanza geografica (una intervistata si trovava a Milano, altri si trovavano a Roma, e il restante si trovava dislocato nelle varie città emiliano-romagnole), le interviste sono state fatte tutte online, con la presenza mia e della professoressa Campomori, che ha partecipato attivamente alla ricerca sul campo. Le interviste avevano lo scopo di capire cosa stesse succedendo realmente nel territorio italiano, come si sono mosse le cooperative, come è stato recepito il bando all'interno del Terzo Settore, il ruolo degli stessi enti del Terzo Settore all'interno del procedimento e le relazioni tra i protagonisti coinvolti.

Le persone intervistate sono tutte considerate testimoni diretti in quanto fanno parte direttamente del processo di scrittura della policy, come nel caso della Vice Capo del Dipartimento della Protezione Civile, la Responsabile del Dipartimento Politiche per l'integrazione e l'accoglienza, gestione immigrazione dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e le associazioni facenti parte del Tavolo Asilo e Immigrazione come Refugees Welcome Italia, Caritas Italiana, ARCI e CIAC Onlus. Le associazioni e cooperative rimanenti sono considerate testimoni diretti poiché parte integrante del processo di implementazione dell'intervento, in quanto enti attuatori della policy.

Inizialmente sono stati contattati 17 soggetti e di questi hanno risposto positivamente in 12, per un totale di 16 persone intervistate:

- Cinque cooperative sociali del territorio emiliano-romagnolo: di cui due presidenti e quattro responsabili e coordinatori area progetti e migrazione. Nello specifico: CIDAS con Irene Pancaldi (coordinatrice del progetto di accoglienza diffusa) nonché ente capofila del partenariato per gli Enti del Terzo Settore dell'Emilia-Romagna; CIAC Onlus con Chiara Marchetti e Serena Menozzi (entrambe dell'area progetti, ricerca sociale e comunicazione); Gulliver Cooperativa Sociale con Marco Menozzi (coordinatore progetto) e Giulia Zoboli (coordinatrice area integrazione e sostegno sociale); Strade Blu Cooperativa Sociale con il suo presidente e DiaLogos Cooperativa Sociale con il presidente Patrizio Orlandi.
- Tre enti presenti a livello nazionale: ARCI con Filippo Miraglia (Responsabile Area Sociale, Immigrazione e Internazionale, Vicepresidente Arci); Refugees Welcome Italia con Valentina La Terza (programme manager); Caritas Italiana con Oliviero Forti (Responsabile Ufficio Politiche Migratorie e Protezione Internazionale) e Giovanna Corbatta (Project Manager e coordinatrice nazionale del programma dei corridoi umanitari di Caritas Italiana).
- La Vice Capo del Dipartimento della Protezione Civile Nazionale, Titti Postiglione.

- Due referenti per il Settore Politiche Sociali, Inclusione e Pari Opportunità, Area Programmazione Sociale, Integrazione, Inclusione, Contrasto alle Povertà della Regione Emilia-Romagna: Gemma Mengoli (responsabile del Settore Minori Stranieri Non Accompagnati e delle relazioni con la Protezione Civile) e Andrea Facchini (referente Area Immigrazione).
- Due rappresentanti dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani ANCI: Camilla Orlandi (Responsabile del Dipartimento per l'Integrazione e l'Accoglienza, Gestione Immigrazione di ANCI) e Barbara Slamic (componente dell'ufficio legale della Fondazione Cittalia).

Le interviste sono state condotte da me e dalla professoressa Campomori. Insieme abbiamo redatto una scaletta di domande da porre agli intervistati che variava a seconda di chi si stava intervistando, al loro ruolo all'interno dell'organizzazione, al tipo di ente di cui facevano parte e alle specifiche attività del proprio ente. È stata fatta una distinzione tra enti pubblici (Protezione Civile, ANCI e Regione Emilia-Romagna) ed enti del Terzo Settore del privato sociale, come le cooperative e le associazioni. Per la Vice Capo del Dipartimento della Protezione Civile Nazionale e le referenti di ANCI, per esempio, sono state strutturate domande diverse e specifiche adatte al ruolo che hanno avuto all'interno del processo di co-progettazione e della gestione dell'accoglienza dei profughi ucraini. Le interviste fatte alle cooperative sociali sono state strutturate in modo da capire prima di tutto la loro natura, il loro focus principale e lo storico (se c'era) nell'ambito dell'accoglienza di migranti e rifugiati. La parte centrale dell'intervista era focalizzata sul bando e sulle misure di accoglienza per le persone provenienti dall'Ucraina. Quello che si voleva capire era se e come il Terzo Settore si fosse organizzato autonomamente per l'accoglienza dei profughi ucraini, ancor prima dell'avvio del progetto della Protezione Civile. Dopo aver indagato questo aspetto, si passava a chiedere specificamente del bando, per comprendere di quale partenariato facevano parte e che ruolo ricoprivano all'interno dello stesso. Come si vedrà nel capitolo 5, infatti, le cooperative sociali facenti parte dei partenariati non erano tutte dedicate solo all'accoglienza in famiglia, ma anche per esempio alla parte di inclusione scolastica dei minori o all'insegnamento dell'italiano. Una parte interessante e consistente e che ha suscitato più dibattito all'interno delle interviste era quella riguardante l'ambito burocratico e di documentazione richiesta per partecipare al bando della protezione civile. L'ultima parte dell'intervista apriva a spunti di riflessione globali sulla questione della distinzione di trattamento dei vari flussi migratori e di rifugiati, dell'attivazione della Direttiva 2001/55/CE e delle possibili implicazioni future a livello europeo e nazionale. Le domande sono state formulate in modo tale da permettere la narrazione dei fatti, e anche per lasciare libero spazio alle impressioni personali

dell'intervistato e intervistata. In linea di massima si è cercato di seguire l'impostazione appena descritta per i referenti delle cooperative sociali, ma concedendo anche lo spazio necessario a seguire i filoni di interesse che venivano sottolineati dagli stessi intervistati. La scaletta di domande variava a seconda della persona intervistata, dal ruolo ricoperto all'interno dell'ente (presidente o coordinatrice area) come anche dalla loro conoscenza della situazione interna ed esterna alla loro cooperativa. Per quanto riguarda gli enti che fanno parte del Tavolo Asilo e Immigrazione e che per questo hanno partecipato ai tavoli di lavoro con la Protezione Civile, vi sono state delle domande specifiche sul tema e sulle contrattazioni a cui hanno preso parte. Per quanto riguarda le interviste avute con gli enti pubblici, ovvero le referenti della Protezione Civile, ANCI e Regione Emilia-Romagna l'assetto delle domande è stato molto diverso: sono state sviluppate sempre a partire dalla lettura della rassegna stampa, ma soprattutto dalle interviste avute precedentemente con gli altri enti del Terzo Settore. In effetti, la calendarizzazione delle interviste ha aiutato allo sviluppo di queste interviste in maniera più precisa. Inizialmente i soggetti da intervistare sono stati contattati nello stesso periodo, a inizio agosto, e si sono seguiti i loro impegni per l'organizzazione delle interviste. Questo ha portato a intervistare prima soprattutto i referenti delle cooperative sociali, aumentando in questo modo le informazioni necessarie alla costruzione di un'intervista più efficace e approfondita per le referenti della Protezione Civile e di ANCI. Lo scopo delle interviste con le referenti della Protezione Civile e di ANCI era anche quello di verificare sia le informazioni raccolte attraverso lo studio della rassegna stampa e degli atti ufficiali, sia le informazioni ottenute dalle interviste con gli enti del Terzo Settore. Ottenere il loro punto di vista riguardo la gestione dell'emergenza risultava di fondamentale importanza non solo perché hanno avuto un ruolo cruciale nella vicenda, ma anche perché a tratti si sono comportate da antagoniste. Nello specifico, l'intervista con la Protezione Civile si è focalizzata sulla differenza di gestione tra questa emergenza Ucraina e quella del 2011 del Nord Africa, il loro rapporto con il Terzo Settore e con ANCI, come è nato il processo di co-progettazione e quindi la policy, e soprattutto il loro punto di vista sui ritardi per gli avvisi dei partenariati e delle accoglienze, tema molto discusso dalle cooperative. Con ANCI, invece, l'intervista ha voluto indagare il punto di vista dei Comuni e quindi anche il ruolo del SAI all'interno di queste misure. Si è voluto verificare la ricostruzione dei fatti a partire dalla loro visione degli avvenimenti, la scrittura dell'intervento, la documentazione richiesta e l'applicazione delle misure per l'accoglienza dei profughi ucraini, sia per quanto riguarda il bando della Protezione Civile che l'ampliamento dei posti nel SAI. L'intervista avuta con i referenti della Regione Emilia-Romagna si è focalizzata sul ruolo che hanno avuto le regioni, anche come mezzo di dialogo e punto di incontro tra la Protezione Civile, i Comuni e gli enti del Terzo Settore. Le interviste a questi tre enti pubblici hanno permesso di costruire una visione più globale degli ac-

cadimenti, verificando e completando le informazioni ottenute dalle interviste con le cooperative sociali. Infatti, ogni soggetto parte di questa vicenda ha il proprio punto di vista chiaro e motivato, a volte non coincidente con quello degli altri. Questo, come verrà spiegato nel dettaglio al capitolo 6, risulterà essere un aspetto cruciale per la buona riuscita della policy.

4. Literature review

4.1. Cos'è una politica pubblica

Come evidenziato nel capitolo precedente, questa ricerca si propone di analizzare il processo di policy legato alla riorganizzazione del sistema di accoglienza in seguito alla crisi ucraina. Finora gli esiti parziali prodotti della politica non sono in linea con gli obiettivi dichiarati all'inizio del processo. La ricerca pertanto intende mettere in luce in quale fase (o fasi) del processo della policy si sono verificati errori o conseguenze inattese che hanno portato ad un fallimento almeno parziale della politica.

Prima di addentrarci nella letteratura sul *policy failure* è utile chiarire brevemente che cos'è una politica pubblica. Stando alle definizioni proposte nel manuale Bobbio et al. (2017) si possono individuare due tipologie principali di definizione di politica pubblica, a seconda del punto di vista dal quale si parte per costruire l'analisi e la definizione: il soggetto o l'oggetto. La prima definizione presentata da Bobbio è quella che pone l'accento sul *soggetto* che formula la politica pubblica e poi la implementa, ovvero le istituzioni pubbliche. Bobbio utilizza la spiegazione molto efficace e al contempo molto semplice proposta da Thomas Dye, il quale definisce le politiche pubbliche come "ciò che i governi scelgono di fare o di non fare" (Dye, 1976: 1, in Bobbio et al., 2017: 2). A questa definizione Bobbio fa seguire la spiegazione chiarificatrice di cosa intendeva Dye con *governi*, ovvero le istituzioni pubbliche estese ai vari livelli, che nel caso italiano comprende il livello europeo, nazionale, regionale e comunale. Questa definizione risulta essere molto interessante non solo per la sua apparente semplicità e linearità, ma anche per la affermazione stessa che essa contiene: "ciò che i governi scelgono di fare o di *non* fare". Infatti, va ricordato che anche la scelta stessa di non agire, le cosiddette non-azioni o gli interventi mancati, sono considerate politiche pubbliche a tutti gli effetti. Bobbio sottolinea che non solo le istituzioni pubbliche possono essere i soggetti attuatori delle politiche pubbliche, ma vi sono anche altri soggetti che possono ricoprire questo ruolo, come le associazioni, i sindacati, i movimenti, gli esperti, i media o i singoli cittadini. All'interno del processo di progettazione che è stato utilizzato per creare la policy oggetto della nostra ricerca, alcuni di questi soggetti hanno trovato il loro spazio e il loro ruolo.

La seconda definizione esposta da Bobbio et al. (2017) è quella che prevede che si parta dall'*oggetto* della politica pubblica, ovvero l'azione concreta che viene attuata con la politica pubblica in questione. Viene riportata la definizione proposta da Bruno Dente: "Una politica pubblica è l'insieme delle azioni [...] in qualche modo correlate alla soluzione di un problema collettivo [...] che sia generalmente considerato di interesse pubblico" (Dente, 1990: 15, in Bobbio et al., 2017: 5). Il che

significa che le politiche pubbliche hanno lo scopo di risolvere un problema che è considerato collettivo. Anche questa definizione porta ad una lettura più approfondita dell'implementazione della policy da parte della Protezione Civile, in quanto la definizione stessa di problema pubblico e quindi collettivo, incide sulla tipologia di soluzioni e di policy applicabili. Non a caso, definire il problema significa determinare sia le caratteristiche e i limiti dell'oggetto, quanto i soggetti intitolati a partecipare al processo di policy making e quali soluzioni si possono avviare. Questo significa esercitare e affidare il potere a determinati soggetti (Bobbio et al., 2017). Il processo però non è così semplice e molti studiosi si sono cimentati nello studio e analisi dei procedimenti sociali, strutturali e cognitivi che portano alla definizione di un problema pubblico. L'approccio costruttivista, diffuso a partire dagli anni settanta, ancora vigente e che ha portato alla concezione costruttivista, ha evidenziato come in realtà la definizione dei problemi collettivi non sia una questione razionale ma derivi da processi cognitivi soggettivi, comunemente chiamato *framing* o *inquadramento cognitivo*. Alla base, quindi, della definizione di un problema pubblico e delle conseguenti possibili soluzioni vi è un processo cognitivo soggettivo, il quale può essere attivato e guidato da vari soggetti esterni, come i media, le lobby, manifestazioni pubbliche, sindacati, gruppi di cittadini e associazioni.

Chiarire le due definizioni di politica pubblica è fondamentale per arrivare al cuore della presente ricerca, ovvero determinare in quale punto (o quali punti) si può individuare l'origine del fallimento dell'intervento di policy qui studiato.

4.2. Il fallimento delle politiche pubbliche

Si può dire che lo studio della *policy failure* si è sviluppato a partire dal lavoro di Pressman e Wildavsky del 1973, *Implementation*. All'interno di questo studio gli autori individuavano una serie di fattori che possono comportare il fallimento di una politica pubblica. Si può anticipare che attraverso lo studio dei documenti ufficiali e delle interviste avute con i testimoni diretti del processo di creazione dell'intervento della Protezione Civile, alcune di queste caratteristiche si sono ritrovate anche nel caso studio oggetto di questa tesi, soprattutto per quanto riguarda il ritardo di implementazione (Khan, 2016).

Da questo primo pionieristico studio si è successivamente sviluppata la letteratura che cerca di analizzare i vizi che possono intaccare la riuscita delle policy, non solo nel momento dell'implementazione ma durante tutto il ciclo di policy. In questa corrente di studi si ritrova McConnell, uno dei maggiori esponenti dello studio della *policy failure*.

Secondo McConnell, infatti:

“A policy fails, even if it is successful in some minimal respects, if it does not fundamentally

achieve the goals that proponents set out to achieve, and opposition is great and/or support is virtually non-existent.” (McConnell, 2015: 230).

Prima di approcciarsi a definire cos'è il fallimento di una policy, è fondamentale sottolineare l'assunto basilare con cui bisogna affrontare lo studio del fallimento delle politiche pubbliche, ovvero che il fallimento non è un fenomeno unitario ed evidente che esiste o non esiste (McConnell, 2015), bensì è un sistema nel quale bisogna sempre considerare la complessità, ambiguità e criticità reali dei risultati delle politiche pubbliche (McConnell, 2015). McConnell nel suo articolo nel 2015 presenta in modo sintetico e analitico la letteratura esistente sull'analisi del fallimento delle politiche pubbliche. L'autore afferma che fino a quel momento vi era stata un'ampia diffusione sull'analisi delle politiche pubbliche, soprattutto per i casi che riguardano episodi di corruzione o errori di valutazione, ma effettivamente scarsa letteratura specifica sul fallimento delle politiche pubbliche in sé (McConnell, 2015). Proprio in questo articolo McConnell offre una panoramica piuttosto dettagliata delle varie tipologie di studi e di letteratura presenti sullo studio delle politiche pubbliche, partendo dallo studio dei casi singoli. L'autore riporta gli esempi di studi di fallimenti di politiche pubbliche specifiche, come le politiche contro il riciclaggio di denaro negli Stati Uniti, le politiche di asilo e immigrazione in Australia o la riforma sull'abitare in Scozia. McConnell sottolinea che lo studio dei casi singoli dà per scontato che il caso in sé sia un esempio di fallimento; anzi, in alcuni casi comparativi si presume che il fallimento sia “self-evident” e quindi non sia necessaria nessuna spiegazione (ibid.). In questo modo, però, non si sviluppa il passaggio dal particolare al generale e quindi nemmeno una definizione del fallimento di una policy. In alcuni casi gli autori di queste analisi basano i propri studi sulla teoria dei costi e benefici o su quella del non raggiungimento degli obiettivi preposti.

Un altro ramo della letteratura riguardante le politiche pubbliche è quello sulla valutazione delle politiche (*policy evaluation*). Tale letteratura risulta fondamentale per capire il fallimento di una policy poiché, spiega McConnell, si concentra sulla parte analitica dello studio delle politiche: metodi, strumenti e tecniche per la spiegazione del funzionamento o meno delle policy. In questo tipo di studio si sviluppano anche correnti di analisi diverse, generati con metodi e frameworks basati sulla corrente post-positivista i quali enfatizzano il ruolo e il valore politico della costruzione del fallimento (McConnell, 2015: 223). Un ulteriore campo investigato dalla letteratura è quello che analizza l'implementazione delle politiche, il quale parte già dagli anni settanta, ma anche in questo caso lo studio dei casi non porta a definizioni concrete sul fallimento delle policy. L'autore riprende anche gli studi condotti da Pressman e Wildavsky, affermando che loro avevano individuato i fattori per l'insuccesso dell'implementazione delle politiche, ma non avevano dato una definizione circoscritta del fallimento delle politiche, non essendo direttamente interessati solo a quell'aspetto. Altri studiosi, invece, si sono

interessati direttamente ed esplicitamente ai fallimenti delle policy, che vengono definiti come “*policy fiascos, policy disasters, policy blunders*” (ibid.). Tra questi Gray, per esempio, definisce un policy disaster come:

“A policy which has failed against nearly every possible criteria of evaluation, caused considerable disruption which was foreseeable and/or avoidable, and triggered complex trails of unintended consequences” (Gray, 1998:8, in McConnell, 2015).

Bovens e ‘t Hart invece concentrano le loro analisi del *policy fiasco* sull’interpretazione del fallimento, affermando che “fiascos do not just ‘happen’”, ma che, come anche il successo delle policy, sono “labels applied by stakeholders and observers” (Bones e ‘t Hart, 2016).

Molti studiosi hanno creato correnti diverse all’interno di questo campo di ricerca, alcuni più generalisti, altri soggettivisti e altri ancora che fanno risalire i fallimenti delle policy solamente all’azione del governo. L’ultima area di studio presentata nell’articolo è proprio quella sviluppata dall’autore, la quale si focalizza sui successi delle policy, definendo il fallimento come “l’immagine allo specchio del successo” (McConnell, 2015). I principali fattori che comportano questa estrema difficoltà nella definizione del fallimento di una politica si trovano proprio nella soggettività della percezione del fallimento. I punti di riferimento e di partenza possono essere differenti: fallimento in relazione a cosa, a quale punto di partenza o di vista? Allo stesso modo una policy considerata fallimentare per uno specifico target può apportare benefici per un altro gruppo di persone, volutamente o non volutamente. Bisogna riconoscere l’esistenza delle zone grigie, le vie intermedie, ovvero non tutta la policy è un fallimento e non tutta è un successo. Inoltre, non va sottovalutata la questione del *timing*: la valutazione della policy può dare esito negativo a seconda del punto del ciclo della *policy* in cui si effettua l’analisi, se nel momento della pianificazione, dell’implementazione o alla fine dell’intero processo. Per esempio, una policy che a breve termine può apparire fallimentare potrebbe risultare vincente nel lungo periodo. McConnell, in continuazione con l’analisi delle caratteristiche fondamentali del fallimento di una policy, presenta la sua struttura per analizzare il fallimento di una politica pubblica. L’autore riesce ad individuare tre forme principali di fallimento: procedurale (*process*), programmatico (*programme*) e politico (*politic*); con i relativi gradi di fallimento: tollerabile, conflittuale e palese.

Anche McConnell (come Bobbio) parte dalla definizione di Dye di politica pubblica, e da questa ricava tre tipologie di azione estremamente collegate e interconnesse tra di loro, ma che risulta utile separarle per lo sviluppo dell’analisi. La prima forma di fallimento riguarda il processo di costruzione della policy (*process*), e questo avviene quando i policy makers non riescono a trasformare l’idea iniziale in una azione concreta e quindi la policy non supera i passaggi necessari per diventare una

policy a tutti gli effetti (Howlett, 2012). Tra le varie cause proposte da McConnell per questo specifico fallimento rientra l'incapacità dei policy makers di ottenere o costruire il supporto necessario (*coalition*) per avanzare con il processo di costruzione della policy. La seconda tipologia è il fallimento che riguarda il livello programmatico della policy (*programme*). Questo fallimento succede quando non si raggiunge l'obiettivo programmatico o tecnico prestabilito, quando non si rispetta il programma originariamente pianificato, e può essere causato da vari gradi di fallimento, a seconda se il fallimento comprende gli obiettivi preposti o il gruppo target per cui era stata pensata la policy, per esempio. Il terzo tipo di fallimento riguarda l'aspetto politico (*politic*). I governi, afferma McConnell, fanno politica e le politiche pubbliche sono il loro mezzo per attuare tale politica. Le policy, quindi, possono dare forma all'assetto politico, o essere guidate da una specifica visione politica o ideologia. Quando i governi non riescono ad ottenere i loro obiettivi politici e la policy implementata fallisce, anche la loro reputazione politica ne risente. Questa suddivisione aiuta i ricercatori e studiosi poiché divide gli aspetti del fallimento in categorie analitiche generali e rappresentano la base per i successivi studi e sviluppi di ulteriori framework analitici, nonché il punto di partenza dell'analisi del presente caso studio.

L'altro studioso e ricercatore su cui si basa la presente ricerca è Michael Howlett, il quale ha sviluppato, anche a partire dagli studi di McConnell e Hood, altri framework di analisi utili al nostro processo di comprensione del fallimento dell'intervento di policy progettato e implementato dalla Protezione Civile per gestire l'arrivo e l'accoglienza delle persone in fuga dall'Ucraina. Secondo Howlett l'importanza fondamentale dello studio dei fallimenti delle politiche risiede nel lavoro di apprendimento (*policy learning*) da parte dei policy makers e dei decision makers. Seguendo le sue parole, per i policy makers è fondamentale esaminare le policy implementate dai loro simili e imparare dagli errori degli altri (e dai propri) in modo tale da evitare il fallimento e, soprattutto, la responsabilità del fallimento, "*blame avoidance*" (Howlett, 2012: 541). Howlett pone molta enfasi nel concetto di apprendimento, che coinvolge il soggetto dell'azione (policy makers e decision makers), l'oggetto dello studio (la policy) e soprattutto l'uso che tali soggetti fanno della conoscenza appresa. In questo modo viene anche introdotta una questione delicata, e ancora poco affrontata, riguardante i policy makers e le politiche pubbliche, ovvero il concetto preventivo che i policy makers agiscano solo con buone intenzioni; molto spesso, infatti, il potenziale delle cattive intenzioni è ancora troppo sottovalutato dagli studiosi delle policy e non preso in considerazione come causa programmata del fallimento delle politiche pubbliche (Leong and Howlett, 2022).

Howlett, attraverso lo studio della letteratura esistente, individua e raggruppa sei dimensioni centrali del fallimento di una politica che supportano l'analisi dei casi, aiutando a capire le varie differenze che esistono all'interno delle varie categorie già individuate da McConnell. Le sei dimensioni sono:

estensione, evitabilità, visibilità, intenzionalità, durata, e intensità. Come mostrato nella tabella sottostante, l'autore usa come scala di misurazione i livelli di ampiezza (grande-piccolo, basso-alto, lungo-corto).

Table 2. Six Dimensions of Policy Failures

| Attribute | Range |
|----------------|--------------------------------------|
| Extent (size) | From large (regime) to small (event) |
| Avoidability | From low to high |
| Visibility | From low to high |
| Intentionality | From low to high |
| Duration | From long to short |
| Intensity | From low to high |

Tabella 3. Le sei dimensioni dei fallimenti delle policy. Howlett, 2012: 544.

L'estensione (*extend*) si riferisce alla portata del fallimento, ovvero se include un intero regime politico oppure il programma di misure all'interno delle politiche pubbliche. La durata (*duration*) riguarda la tipologia di fallimento che può essere graduale e duratura (perché la politica implementata è a lungo termine) o breve ma intensa. La visibilità (*visibility*) implica anche il ruolo dei media, in quanto tratta della visibilità del fallimento verso la popolazione e l'opinione pubblica; più la questione è visibile e più avrà modo di guadagnarsi l'opinione pubblica. Collegato alla questione dell'opinione pubblica si trova l'intensità (*intensity*), la percezione del grado del fallimento fa variare l'intensità dello stesso. L'evitabilità (*avoidability*) fa riferimento alla reale possibilità di poter evitare il fallimento, "blame and the attribution of failure is greater the more it might have been avoided" (Howlett, 2012: 543). L'intenzionalità riguarda proprio l'aspetto fraudolento e malevolo che si può nascondere dietro all'attuazione di determinate policy. Questi ultimi due aspetti, l'evitabilità e l'intenzionalità sono due dimensioni che stanno al di sopra delle altre e che si ricollegano direttamente alla possibilità di comportamenti malevoli dei policy makers. Queste secondo Howlett sono le sei caratteristiche centrali di qualsiasi fallimento di policy.

Tenendo in conto, quindi, che le ultime due caratteristiche sono da considerare al di sopra delle altre, coniugando le altre quattro dimensioni ed inserendo le dimensioni temporali e spaziali (grandezza) di un fallimento e la sua rilevanza, si ottiene una classificazione ancor più dettagliata delle tipologie dei fallimenti delle policy basata sulla involontarietà ed evitabilità degli stessi (Leong e Howlett, 2022).

Table 3. Four Principal Types of Avoidable Policy Failures: Magnitude and Saliency in the Unintentional Failure Space

| | | Magnitude (extent and duration) | |
|-------------------------------------|------|--|--|
| | | High | Low |
| Saliency (intensity and visibility) | High | Type I: major failure e.g. climate change (international treaty) policy failure | Type II: focused failure e.g. sports crowd control (riots) policy failure |
| | Low | Type III: diffuse failure e.g. anti-poverty policy failure | Type IV: minor failure e.g. policy service contract bid failure |

Tabella 4. *Le quattro tipologie principali di fallimenti di policy evitabili: grandezza e rilevanza nello spazio del fallimento involontario.* Howlett, 2012: 544.

Questa tabella riporta i risultati dell'incrocio tra i due macro-gruppi di dimensioni e permette di iniziare a fare un'ulteriore distinzione tra gravi fallimenti (*major*) e fallimenti di portata minore (*minor*), fallimenti diffusi (*diffuse*) e fallimenti focalizzati (*focused*).

Howlett, attraverso la lente del *policy learning*, riprende i framework analitici costruiti da McConnell, presentati sopra, e li amplia in spiegazioni e significati. Il fallimento procedurale viene suddiviso in ulteriori cinque sottogruppi, a seconda del momento all'interno del ciclo di vita della policy in cui accade il fallimento. Il fallimento può succedere nel momento dell'agenda setting, dove il governo può sovraccaricarsi di troppe iniziative simultaneamente senza riuscire a organizzare in modo corretto le priorità. A livello di formulazione della policy, in questo caso i policy makers provano a dirigersi verso tematiche difficilmente risolvibili o dove vi è troppa poca conoscenza riguardo la causa del problema per produrre una soluzione efficace e attuabile. Il fallimento può avvenire anche a livello decisionale, in questo caso entrano in gioco le istituzioni e i governi stessi, che attraverso negoziazioni e mosse politiche minano l'integrità della proposta di policy. Anche durante l'implementazione stessa della policy può avvenire il fallimento, e questo può accadere quando il governo non riesce a star al passo con le implementazioni di tutte le policy che ha in programma. L'ultimo momento in cui può avvenire un fallimento all'interno del processo della policy è il momento finale, quello di valutazione, il quale è fondamentale per verificare il reale impatto e funzionamento della policy e che risulta utile anche per inserire i risultati della policy all'interno di un più ampio programma di riforme (Howlett, 2012). Secondo l'autore, quindi, molti dei fallimenti procedurali sono dovuti alle capacità e strutture istituzionali, e per evitarli bisogna migliorare ed aumentare le capacità dei policy makers e, allo stesso tempo migliorare i processi di policy design e delle istituzioni stesse.

Per quanto riguarda il fallimento della policy a livello programmatico, Howlett aggiunge l'importanza della conoscenza, l'acquisizione di analisi migliori e più dati può aumentare le probabilità di successo di una policy, soprattutto se utilizzati nel momento della formulazione o implementazione della policy (ibid.). La poca informazione o l'uso erraneo che si fa della stessa comporta il fallimento della policy. Il fallimento a livello politico, secondo Howlett, essendo intimamente collegato alla sfera politica e quindi alle ragioni politiche di determinate decisioni, si ricollega a due dimensioni specifiche, l'intenzionalità e l'evitabilità. Queste dimensioni sono entrambe chiaramente correlate al comportamento, le intenzioni e gli obiettivi del governo; quindi, subentra la possibilità (se pur remota) delle cattive intenzioni dei policy makers (ibid.).

Questa suddivisione è rappresentata nella tabella sottostante, e risulterà estremamente utile nel presente lavoro di analisi e di individuazione della dimensione del possibile fallimento contenuto nel bando della Protezione Civile.

Table 4. Common Policy Process Failures by Stage of the Policy Cycle

| | |
|-----------------------|---|
| Agenda setting | Overreaching governments establishing or agreeing to establish overburdened or unattainable policy agendas. |
| Policy formulation | Attempting to deal with problems without investigating or researching problem causes and identifying the probable effects of policy alternatives. |
| Decision-making | Failing to decide on a policy within a reasonable period of time or distorting its intent through bargaining and log-rolling. |
| Policy implementation | Failing to deal with implementation problems including lack of resources, principle-agent problems, oversight failures, and others. |
| Policy evaluation | Lack of learning due to lack of, ineffective, or inappropriate policy monitoring and/or feedback processes and structures. |

Tabella 5. *Fallimenti comuni nel processo di policy all'interno del ciclo di progetto. Howlett, 2012: 547.*

L'autore rimarca l'importanza fondamentale di questi strumenti di analisi e dello studio e apprendimento che i policy makers e decision makers dovrebbero applicare sui risultati di queste analisi, in modo tale da evitare i fallimenti delle politiche pubbliche.

Peters (2015) presenta un ulteriore punto di vista e di analisi. Rispetto a questi framework appena presentati l'autore estende l'analisi e studia i fallimenti delle politiche pubbliche accanto ad altre due dimensioni di fallimenti, quello dello Stato e del Governo, anche se sottolinea che il fallimento delle policy può accadere anche indipendentemente dalle altre due. Secondo Peters il fallimento delle policy è indubbiamente il fallimento più semplice da risolvere, ma molto spesso è indice di un mal funzionamento dell'intero sistema di governo (Peters, 2015). La relazione quindi che viene individuata all'interno dei suoi studi tra queste tre dimensioni, soprattutto tra il fallimento del governo (e

quindi un fallimento politico) e il fallimento delle policy, è una caratteristica interessante che emergerà nell'analisi del presente caso studio nelle seguenti pagine.

Altri studi si sono concentrati sulla importanza dell'analisi a livello dell'implementazione della policy, inserita in un contesto più ampio e complesso del "semplice" processo di policy (Hudson et al., 2019): essi individuano delle caratteristiche trasversali riguardanti soprattutto il collegamento tra design, implementazione e fallimento della policy, in cui si ritrova il caso specifico in analisi della Protezione Civile. Una di queste caratteristiche, che verrà spiegata dettagliatamente nel prossimo capitolo, è l'importanza di collaborazione e di instaurare rapporti di cooperazione tra i vari soggetti presenti sulla scena sociale, e quindi di integrare nel processo di policy design anche stakeholders diversi e rappresentati delle parti sociali direttamente e indirettamente coinvolte nell'azione e implementazione della policy. Effettivamente, per evitare il fallimento delle politiche pubbliche, la policy deve essere disegnata in modo tale da collegare in un processo di collaborazione e discussione comune gli attori implicati a livello verticale e orizzontale (Ansell et al., 2017 in Hudson et al., 2019).

La struttura analitica qui presentata e la relativa letteratura costituiscono la base dell'analisi dell'intervento implementato dalla Protezione Civile in risposta all'arrivo delle persone in fuga dall'Ucraina. Combinando le nozioni acquisite dalla letteratura qui presentata, le informazioni ottenute dalle interviste ai protagonisti e la lettura della rassegna stampa e dei documenti ufficiali, si proverà ad individuare il punto (o i punti) in cui si è sviluppato il fallimento della policy.

5. Presentazione dei dati raccolti

5.1. Il bando della Protezione Civile del 11 aprile 2022.

Nel capitolo 3 è stato presentato il processo di creazione dell'intervento co-progettato dalla Protezione Civile insieme al Tavolo Asilo e Immigrazione ed è stato descritto l'ampliamento dei posti del SAI dovuto all'emergenza. In questo capitolo verrà spiegato nel dettaglio in cosa consiste l'intervento (il bando e il contributo di sostentamento) e verrà analizzato il ruolo del SAI all'interno di questa emergenza. Saranno inoltre presentati nel dettaglio i dati raccolti dalle interviste effettuate con i testimoni diretti descritti nel terzo capitolo della presente tesi.

Ripercorrendo rapidamente le tappe che hanno portato all'intervento della Protezione Civile per l'accoglienza e gestione delle persone in fuga dall'Ucraina, si ricorda che l'organizzazione dell'intervento per le attività di accoglienza ed assistenza alla popolazione ucraina inizia con la dichiarazione dello stato di emergenza del 25 febbraio 2022, in seguito alla quale la Protezione Civile viene incaricata della gestione di tali operazioni. Con l'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile (OCDPC) 872/2022 del 4 marzo 2022 viene definito il modello di governance che guiderà l'intervento della Protezione Civile, il quale consiste in un sistema multilivello che “vede operare in stretto raccordo tra loro il Dipartimento della Protezione Civile medesimo, le altre amministrazioni centrali dello Stato interessate, le Regioni e le Province autonome, le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo, i Comuni ed i soggetti del Terzo settore e del privato sociale”. Il sistema prevede anche il coordinamento con i rappresentanti istituzionali della comunità ucraina locale (Dipartimento della Protezione Civile, 2022b). Solo alla fine di marzo, più precisamente il 28 del mese, il governo recepisce la Decisione Europea di attuazione della Direttiva 55/2001/CE e attiva la Protezione Temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina. Come presentato nel primo capitolo, l'Unione Europea non ha definito chiaramente i confini dell'applicazione della protezione temporanea, lasciando una certa discrezionalità a ciascun Paese per poter decidere chi far rientra nella categoria dei possibili richiedenti. In questo modo all'interno della stessa Unione si è potuto avere sia la Polonia, che riconosce la protezione temporanea solo ai nazionali ucraini, sia la Spagna, che la riconosce a tutte le persone provenienti dall'Ucraina, indipendentemente dalla loro situazione legale precedente. L'Italia, in questo quadro, si colloca più vicino alle posizioni polacche che a quelle spagnole, riconoscendo la possibilità di richiesta di protezione temporanea solo ai cittadini ucraini e a coloro che soggiornavano legalmente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 (Bassoli e Campomori, 2022). All'interno dell'avviso emanato dalla Protezione Civile per l'organizzazione dell'accoglienza degli sfollati provenienti

dall'Ucraina è definito chiaramente che tali disposizioni, tra cui l'applicazione della protezione temporanea, si riferiscono solo alle persone "provenienti dall'Ucraina in fuga dagli eventi bellici in atto che hanno fatto ingresso nel territorio dello Stato italiano a decorrere dal 24 febbraio 2022, e che hanno presentato la richiesta per la protezione temporanea" (Avviso, §3:3).

La Protezione Civile, sotto mandato del Ministero dell'Interno, mette in moto la macchina operativa di risposta. Tuttavia, dal momento in cui l'accoglienza di migranti e richiedenti protezione internazionale "non è il mare in cui navighiamo ordinariamente", afferma la vicecapo del Dipartimento della Protezione Civile Titti Postiglione¹⁵, la Protezione Civile decide di farsi affiancare dagli enti del Terzo Settore nell'intero processo di creazione della policy, dalla scrittura, all'implementazione fino alla valutazione finale dell'intervento stesso. L'insieme delle misure previste da implementare per rispondere all'emergenza ucraina è stato descritto come "un mosaico di misure per provare a dare una risposta armonica e a 360 gradi"¹⁶ e comprende il sistema dei CAS e dei SAI, con l'ampliamento di 9.000 posti totali per i SAI già esistenti, il contributo di sostentamento una tantum, l'accoglienza diffusa (tramite famiglie o appartamenti), misure specifiche per il welfare dei Comuni e fondi ad hoc per i sistemi sanitari regionali. Queste ultime due misure sono direttamente afferenti al Dipartimento della Protezione Civile, avendo loro accesso a fondi specifici per le emergenze. Invece, le due misure principali risultanti dalle interlocuzioni tra la Protezione Civile e gli enti del Terzo Settore sono:

- Il contributo di sostentamento una tantum di 300€ a persona adulta, più 150€ per ogni minore a carico erogato per un massimo di tre mesi (con scadenza iniziale al 31/12/2022), che possono richiedere tutti coloro che hanno presentato la domanda per la protezione temporanea e che non sono rientrati nel circuito formale dell'accoglienza;
- Il sistema di accoglienza diffusa portato avanti dagli enti del Terzo Settore, con enfasi soprattutto sull'accoglienza in famiglia; anche questa con scadenza iniziale al 31/12/2022.

Inizialmente il bando e più in generale le misure straordinarie implementate per l'emergenza Ucraina avevano come scadenza il 31/12/2022, in coincidenza con la data di fine della dichiarazione dello stato di emergenza da parte dello Stato italiano. Dopo aver constatato che la situazione bellica in Ucraina dopo quasi un anno dall'inizio dell'invasione non è cessata e che la popolazione ucraina non può evidentemente fare rientro nelle proprie case e nel proprio Paese, il 28 dicembre 2022 lo stato di emergenza è stato prolungato (attualmente) fino al 3/03/2023, contemporaneamente con la scadenza

¹⁵ Dall'intervista avuta con la vicecapo della Protezione Civile Titti Postiglione, in data 30/08/2022

¹⁶ Dall'intervista avuta con la vicecapo della Protezione Civile Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

europea della protezione temporanea (Legge 197/2022, Legge di Bilancio). Si può supporre che, in prossimità di quella data, l'Unione Europea estenderà ufficialmente la Protezione Temporanea fino al 2024 e dunque anche il governo italiano potrà prorogare nuovamente lo stato di emergenza e le conseguenti misure emergenziali di supporto alla popolazione ucraina.

Per quanto riguarda le due misure sopra elencate, il contributo di sostentamento viene dato direttamente ai soggetti e non tramite intermediari, perché sottolinea Titti Postiglione “noi sui grandi terremoti lavoriamo così, il contributo di sostentamento è stato inventato per queste emergenze”¹⁷. Secondo i dati raccolti dalla Protezione Civile, alla data dell'intervista (30/08/2022) circa 90.000 persone avevano già ricevuto il contributo di sostentamento¹⁸. Una delle problematiche che sono emerse in seguito è che coloro che facevano domanda per il contributo di sostentamento (che corrispondeva a tre mensilità) non aveva poi accesso al sistema di accoglienza diffusa implementato con il bando. In riferimento al bando e quindi all'avviso per la manifestazione di interesse, l'11 aprile 2022 è stato pubblicato il decreto del Capo del Dipartimento n.969, con il quale si annunciava l'apertura dell'*Avviso per l'acquisizione di manifestazioni di interesse per lo svolgimento di attività di accoglienza diffusa nel territorio nazionale a beneficio delle persone provenienti dall'Ucraina in fuga dagli eventi bellici in atto*. Questo avviso, prodotto dalla co-progettazione tra il Dipartimento della Protezione Civile e il Tavolo Asilo e Immigrazione, racchiudeva in particolare l'acquisizione della manifestazione di interesse da parte degli enti del Terzo Settore per la raccolta e gestione di massimo 15.000 posti in accoglienza diffusa. Tale avviso è rimasto aperto per dodici giorni, dal 11 al 22 aprile 2022, e delle 48 proposte ricevute ne sono state accettate e reputate valide 29, per un totale di 17.012 posti su tutto il territorio nazionale. Nel dettaglio, al paragrafo 2 di tale avviso viene dichiarato che l'obiettivo generale dello stesso era quello di “offrire misure di accoglienza diffuse (anche in coabitazione presso famiglie o in alloggi messi a disposizione dagli enti e/o da altri privati) e misure di accompagnamento per l'integrazione e per l'autonomia alle persone sfollate dall'Ucraina a causa del conflitto in atto” (Avviso, §2:2). Il punto di svolta sta proprio nella frase tra parentesi, dove viene definita la tipologia di accoglienza diffusa ammessa: in coabitazione con le famiglie accoglienti o in autonomia presso alloggi separati. Ogni ente, infatti, era libero di presentare progetti di accoglienza diffusa con posti in appartamenti autonomi o in famiglia, e per questo alcuni enti attuatori hanno proposto solo accoglienza in famiglia (come CIAC Onlus e Refugees Welcome, per esempio), mentre altri hanno proposto maggiormente accoglienza in appartamenti privati o strutture ecclesiastiche (come Caritas Italiana). Risultava fondamentale precisare cosa gli attori intendessero con il concetto di *accoglienza*

¹⁷ Dall'intervista avuta con la vicecapo della Protezione Civile Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

¹⁸ Secondo i dati raccolti nella dashboard del Dipartimento della Protezione Civile, al 31/12/2022 erano state pervenute e accettate 125.396 richieste di contributi.

in famiglia, se la intendessero come variante dell'accoglienza ordinaria, nella quale valgono gli stessi criteri dell'accoglienza in appartamento (vuoto) o se invece valessero regole diverse. Soprattutto andava chiarito se andassero considerati solo posti "nuovi" o potessero rientrare anche famiglie già accoglienti, ovvero coloro che già da marzo o aprile (o nei mesi seguenti) avevano iniziato ad accogliere persone in fuga dall'Ucraina nelle loro case. Questo ultimo punto è stato oggetto di ampie discussioni tra gli enti attuatori e la Protezione Civile, e ha creato non pochi disagi e malcontenti tra gli enti attuatori. Infatti, se inizialmente i posti in accoglienza dovevano essere nuovi (e vuoti) perché servivano per svuotare gli alberghi e le strutture di accoglienza temporanea, evidentemente "non adatti ad implementare un'accoglienza strutturata e con servizi specifici"¹⁹, alla fine di ottobre dopo lunghe trattative è stata confermata la possibilità di riconoscere le accoglienze già in essere attivate prima della firma finale della convenzione. Come verrà spiegato nelle prossime pagine, questa apertura sarà confermata inizialmente solo per un partenariato, quello guidato dalla cooperativa sociale CIDAS, che gestisce la messa a terra del bando della Protezione Civile nella Regione Emilia-Romagna. Sarà inoltre illustrato come tale riconoscimento delle accoglienze già iniziate derivi sia dalle trattative individuali dell'ente capofila del partenariato in questione, sia dall'evoluzione della situazione di emergenza e dei numeri reali in accoglienza.

Tuttavia, il progetto d'intervento non prevedeva solo l'alloggio come misura di accoglienza, ma, come spiega Giovanna Corbatta (Project Manager e coordinatrice nazionale del programma dei corridoi umanitari di Caritas Italiana), anche una serie di servizi complementari "che in realtà nei bandi di accoglienza straordinaria (i famosi bandi CAS della Prefettura) e nei capitolati vigenti sono servizi assolutamente non compresi"²⁰. Tra questi servizi vengono chiaramente indicati, per esempio, i servizi di mediazione linguistica e interculturale, l'assistenza psico-socio-sanitaria, l'accompagnamento all'inserimento scolastico e all'inserimento lavorativo, l'organizzazione di attività extrascolastiche per i minori. Ad eccezione dei grandi enti nazionali come Caritas Italiana e ARCI, a tutti gli enti del terzo settore la Protezione Civile ha chiesto "un grande sforzo di aggregazione"²¹: è stato richiesto infatti di creare un'associazione temporanea o un protocollo di intenti tra le associazioni partner che presentavano i progetti d'intervento insieme. Questo per garantire l'inclusione di enti con caratteristiche diverse in modo tale da riuscire a sopperire a tutte le necessità dei casi e alle attività richieste dal bando. Anche questo dettaglio, però, al momento di presentare la documentazione necessaria all'avvio della convenzione, ha provocato notevoli inconvenienti e ritardi. La questione burocratica

¹⁹ Dall'intervista avuta con la vicecapo della Protezione Civile Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

²⁰ Dall'intervista avuta con Giovanna Corbatta di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

²¹ Dall'intervista avuta con la vicecapo della Protezione Civile Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

ha giocato un ruolo molto importante nel mancato (o ridotto) raggiungimento degli obiettivi pianificati nella policy.

Un'altra questione fondamentale riguarda il target del bando: chi poteva accedere a questi posti in accoglienza diffusa? Stando alle indicazioni redatte nell'avviso per la manifestazione d'interesse, potevano (possono) essere inserite in questa misura solo le persone provenienti dall'Ucraina entrate in Italia dopo il 24 febbraio e che hanno fatto richiesta della protezione internazionale (Avviso, §3). Come citato sopra, però, coloro che non sono entrati subito nel circuito dell'accoglienza, perché magari accolti da amici e familiari già residenti in Italia, e che hanno fatto richiesta del contributo di sostentamento *una tantum*, sono automaticamente escluse dall'accoglienza diffusa. Effettivamente, al paragrafo 7 dello stesso Avviso viene chiaramente esplicitato che i posti messi a disposizione dagli enti proponenti nell'accoglienza diffusa sarebbero stati utilizzati "prioritariamente per sostituire la sistemazione in alberghi e strutture ricettive temporanee" (Avviso, §7:7). Proprio per questa ragione l'importante era che fossero posti nuovi e posti vuoti, non potevano essere presi in considerazione le accoglienze già in essere presso parenti e amici o nelle famiglie accoglienti.

La dimensione che ha creato più confusione e dissapori, insieme alla questione delle accoglienze già attive, è il rapporto con i Comuni del territorio di riferimento. L'avviso per la manifestazione d'interesse prevedeva tra i documenti da presentare anche una "nota di intenti da parte dei Comuni interessati dall'offerta dell'accoglienza in merito alla volontà di stipulare accordi di partenariato" (Avviso, §5:5). Dato che la misura puntava ad essere una terza via rispetto al CAS e al SAI, inizialmente non prevedeva troppo coinvolgimento da parte dei Comuni, proprio per non rischiare di duplicare il sistema del SAI. Come verrà spiegato nelle prossime pagine, ANCI fece pressione per inserirsi nel lavoro di policy design per fare in modo di includere i Comuni nella rete di partenariato, poiché consapevole dell'impatto che l'accoglienza diffusa avrebbe avuto sul territorio comunale, sul welfare e sui servizi territoriali. Secondo le percezioni degli enti attuatori del Terzo Settore intervistati per la presente ricerca, ANCI voleva soprattutto rimarcare la differenza tra i due sistemi di accoglienza, assicurando che questo fosse solo un sistema temporaneo ed emergenziale, e per questo motivo avrebbe insistito sull'inserimento dell'accordo di partenariato, provocando in questo modo l'allungamento delle tempistiche d'azione.²²

Oltre quindi alle caratteristiche appena descritte, a differenziare ulteriormente il presente bando dalle misure di accoglienza utilizzate nelle emergenze passate (emergenza Nord Africa e emergenza Afghanistan, per esempio), sono alcune righe del paragrafo 3 dell'avviso per l'acquisizione delle mani-

²² Dall'intervista avuta con Patrizio Orlandi della Cooperativa Sociale DiaLogos, in data 29/09/2022.

festazioni di interesse. In queste righe si specifica che l'azione prevista dal bando avverrà prioritariamente nelle regioni in cui si riscontra maggior presenza di persone provenienti dall'Ucraina, ovvero Lombardia, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte, Toscana e Veneto, escludendo in questo modo le regioni di Sicilia, Calabria e Basilicata, in cui erano comunque presenti profughi ucraini, ma non in strutture alberghiere o temporanee. Inoltre, in queste poche righe viene esplicitato che le accoglienze verranno attivate “anche ove possibile sulla base delle preferenze espresse dalle persone provenienti dall'Ucraina, al fine di favorire la più rapida integrazione dei profughi” (Avviso, §3:3). Questo è un dettaglio fondamentale che aiuta a comprendere la differenza di trattamento rispetto alle emergenze passate e che creerà non pochi disagi nel momento dell'implementazione dell'accoglienza e dello spostamento delle persone dagli alberghi verso le famiglie accoglienti.

Trattandosi di emergenza, persone in movimento e relazioni da costruire, soprattutto tra le famiglie accoglienti e le persone in fuga dall'Ucraina, la misura doveva avere carattere flessibile e adattabile alle situazioni in continua evoluzione. Invece, l'insieme di questi nodi ha creato una maglia troppo stretta e con una trama troppo fitta che non si adattava al carattere emergenziale con il quale era stata inizialmente pensata la policy. Le caratteristiche descritte sopra hanno provocato delle lungaggini che hanno avuto come risultato l'inizio del procedimento per la firma delle convenzioni alla data del 4 di agosto 2022, quattro mesi dopo la pubblicazione dell'avviso, e durante il periodo estivo coincidente con le massicce ferie italiane.

5.1.1. Tra innovazioni e vecchie abitudini.

Si possono individuare chiaramente delle caratteristiche innovative all'interno della policy co-progettata tra la Protezione Civile e gli enti del terzo settore. La vicecapo della Protezione Civile afferma che il bando di per sé è stata una “sperimentazione” soprattutto dal punto di vista organizzativo e gestionale, in quanto appunto l'accoglienza di rifugiati non è il loro campo normale d'azione e gli enti del terzo settore non sono i loro normali stakeholders²³. Tuttavia, quello che Titti Postiglione definisce “l'azzardo degli azzardi” è proprio l'accoglienza in famiglia, ovvero il cuore della policy. In realtà l'accoglienza in famiglia è un metodo di accoglienza già utilizzato in Italia da alcuni enti e presente anche in alcuni progetti SAI come sperimentazione locale, come ad esempio quello del Comune di Bologna attraverso il progetto VESTA. Fino a questo momento, però, non era ancora stato usato in situazioni emergenziali, né tanto meno come misura di prima accoglienza. Inoltre, le esperienze di accoglienza in famiglia esistenti sono sempre state attuate da attori del Terzo Settore sociale

²³ Dall'intervista avuta con la vicecapo della Protezione Civile Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

privato, in maniera indipendente e locale, come nel caso del Comune di Bologna; l'accoglienza in famiglia non era mai stata oggetto di progettazione a livello nazionale.

L'inclusione degli enti del Terzo Settore nel processo di creazione della policy ha permesso che vi fosse una "forte pressione a livello nazionale perché il bando prendesse una determinata direzione"²⁴. In particolare, Refugees Welcome Italia e CIAC Onlus sono stati i due enti che, avendo già una maturata esperienza nell'accoglienza in famiglia (CIAC già dal 2015 lo utilizza come sistema di accoglienza all'interno del proprio progetto SAI, e per Refugees Welcome Italia è la filosofia di base d'azione), hanno spinto maggiormente per l'adozione dell'accoglienza in famiglia come metodo di attuazione del bando della Protezione Civile. Dall'altro lato, però, attraverso le interviste è risultato che non tutti gli enti del Terzo Settore erano favorevoli a questa misura. Oliviero Forti, responsabile dell'ufficio Politiche Migratorie e Protezione Internazionale di Caritas Italiana, dichiara apertamente di essere contrario a tale metodo e solleva la questione della difficoltà di gestire l'accoglienza in famiglia come primissima accoglienza, proprio perché "famiglie in grado di affrontare esperienze di questo tipo sono pochissime, e con una tenuta media molto bassa dal punto di vista temporale"²⁵. Affidando la prima accoglienza a queste famiglie, continua Forti, si rischia di "creare un boomerang" difficile da gestire e che ricade poi nuovamente sugli enti gestori. Anche per questo motivo la tipologia di accoglienza proposta all'interno del bando della Protezione Civile comprendeva sia accoglienza in famiglia che accoglienza in appartamento.

Per quanto riguarda la disponibilità di posti, l'idea iniziale di mettere a disposizione 15.000 posti nuovi su tutto il territorio era molto interessante e il fatto che in soli 12 giorni se ne fossero trovati più di 17.000 è un buon indicatore della potenzialità e vivacità del Terzo Settore in ambito di accoglienza. Il problema fondamentale è sorto quando le tempistiche si sono allungate e le convenzioni tra gli enti del Terzo Settore e la Protezione Civile non accingevano a partire. Le settimane passavano e le famiglie, che anche grazie all'impeto solidaristico dettato dall'immagine dell'emergenza avevano dato la loro disponibilità ad accogliere in casa, continuavano a non ricevere risposta. Inoltre, con il passare del tempo, l'attenzione mediatica rivolta all'Ucraina e all'arrivo dei profughi iniziava a scemare, causando l'abbassamento della percezione dell'emergenza. A questo punto, soprattutto per gli enti attuatori, si sono presentate due criticità importanti e divergenti: da un lato rispondere alle esigenze reali e contingenti della popolazione sfollata proveniente dall'Ucraina che chiedeva un supporto, e dall'altro mantenere i posti liberi per poter essere pronti a partire con l'intervento della Protezione Civile in qualsiasi momento. Molti enti hanno iniziato ad accogliere comunque le persone

²⁴ Dall'intervista avuta con Chiara Marchetti di CIAC Onlus, in data 10/08/2022.

²⁵ Dall'intervista avuta con Oliviero Forti di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

nelle famiglie accoglienti disponibili e nelle proprie strutture, dovendo rispondere a dei bisogni reali in tempistiche più stringenti. Molti enti, anzi, si erano mossi tempestivamente e avevano iniziato le accoglienze fin dall'inizio dell'emergenza, al di fuori dell'intervento promosso dalla Protezione Civile. La questione principale del bando della Protezione Civile, però, rimaneva che gli enti attuatori tenessero i loro posti liberi e disponibili, poiché teoricamente l'accoglienza poteva partire da un momento all'altro. Sara Zoboli della cooperativa sociale Gulliver che opera nell'area di Mantova, conferma la difficoltà iniziale di trovare persone che potessero accogliere a giugno, “ma anche nel mese successivo, dalla settimana successiva”²⁶, il tutto senza tenere conto delle ferie e possibili impegni delle famiglie.

Uno dei punti “più caldi” per gli enti attuatori riguarda le spese che avevano già iniziato a sostenere convinti di iniziare subito con le accoglienze. Filippo Miraglia di ARCI solleva nello specifico la questione delle spese affrontate a partire da aprile 2022, le quali sono state tutte a carico loro. Non si tratta solo delle spese per il costo del personale, per il quale in molti casi si era provveduto ad ampliarlo e rinforzarlo, ma anche per l'affitto degli appartamenti, i quali dovevano rimanere disponibili ma non utilizzabili (Alfonso, 2022). Il problema dell'affitto dei locali e del costo del personale dedicato è stato sottolineato anche da altri enti, in particolare dalle cooperative sociali che dovevano porre in essere l'intervento di accoglienza. In ogni caso, gli enti che avevano partecipato al bando presentando i posti disponibili nelle famiglie accoglienti o negli appartamenti, non potevano permettersi di tenere vuoti quei posti a lungo. Caritas Italiana, uno degli enti più attivi e capillari sul territorio nazionale, ha esplicitamente dichiarato che, essendo la prima a venire sollecitata in caso di emergenze abitative non solo legate a immigrazione, “diventava difficile per noi tenere strutture o case libere quando sul territorio c'erano forti situazioni di bisogno che avevano necessità di risposta”²⁷. Gli enti, quindi, hanno iniziato le accoglienze dei profughi ucraini a loro spese, senza che la convenzione fosse stata firmata, nella speranza che quelle accoglienze venissero poi riconosciute a posteriori una volta firmata la convenzione. Ma ciò non era previsto, inizialmente. La priorità era svuotare gli alberghi, nonostante con il passare dei mesi i numeri delle persone al loro interno fossero cambiati. Bisogna ricordare che si tratta di una situazione in continua evoluzione, nella quale i soggetti beneficiari della misura di accoglienza, a differenza degli altri richiedenti protezione internazionale, hanno libertà di movimento dentro allo spazio Schengen e possono liberamente rientrare in Ucraina, se lo desiderano. Questa caratteristica risulta molto importante nel momento in cui l'avvio della misura di accoglienza è stato ritardato. Infatti, se ad aprile i posti programmati (perché non si sapeva ancora la reale portata

²⁶ Dall'intervista avuta con Sara Zoboli della cooperativa sociale Gulliver, in data 30/08/2022.

²⁷ Dall'intervista avuta con Giovanna Corbato di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

dell'arrivo dei profughi dall'Ucraina) erano circa 15.000 unità, e di conseguenza erano stati finanziati 17.012 posti in accoglienza diffusa, dopo quattro/cinque mesi le persone provenienti dall'Ucraina e rimaste ancora all'interno degli alberghi erano circa 8.000 unità²⁸. Risulta dunque esservi una incongruenza tra i posti inizialmente messi a disposizione e il numero concreto di persone negli alberghi. Questo dato, insieme ad altre caratteristiche che verranno presentate successivamente, ha portato la Protezione Civile a riconsiderare la propria posizione sul riconoscimento delle accoglienze già avviate prima della firma della convenzione.

Una caratteristica fondamentale per comprendere la differenza tra questo bando e la gestione delle emergenze passate (ma anche il trattamento riservato agli altri migranti e richiedenti protezione internazionale) è la possibilità di scelta che hanno le persone provenienti dall'Ucraina. Non solo la scelta di stabilirsi dove vogliono sul territorio italiano o europeo, indipendentemente da dove ottengano la protezione temporanea, ma anche, nello specifico del bando e della gestione dell'accoglienza della Protezione Civile, la possibilità di scegliere se rimanere in albergo o andare in accoglienza diffusa. Come già sottolineato, al paragrafo 3 dell'Avviso per la manifestazione di interesse si evidenzia il carattere "preferenziale" che le persone possono manifestare sul luogo in cui essere inserite. Ciò può essere visto come una innovazione, poiché attribuisce alla persona in accoglienza delle volontà e la possibilità di scelta, che fino a quel momento non era stata garantita ad altri tipi di richiedenti asilo e protezione internazionale. Questo aspetto, però, nel momento di ricollocare le persone dagli alberghi o dalle locazioni turistiche verso le famiglie per l'accoglienza diffusa, ha creato qualche disagio. Molte persone infatti preferivano rimanere in albergo e non spostarsi nelle famiglie accoglienti, soprattutto perché questi spostamenti iniziavano ad avvenire anche dopo sei mesi di permanenza nei suddetti alberghi. Dalle interviste è emersa una difficoltà da parte di queste persone di lasciare il territorio in cui si erano stabiliti, anche in virtù del fatto che queste persone avevano vissuto molti mesi all'interno degli alberghi, "ricostruendo con i vicini di camera una cittadina all'interno dell'albergo, intessendo relazioni con il territorio, con la comunità locale, con la scuola". Gemma Mengoli della Regione Emilia-Romagna, la quale si è occupata dei matches tra utenti e famiglie accoglienti, e quindi degli spostamenti delle persone da un territorio all'altro, sottolinea che "dopo sei mesi in un albergo in Abruzzo, non si può dire con tanta semplicità 'domani tu vai nel posto che ti dico io nella famiglia accogliente a Bologna'²⁹. Anche Irene Pancaldi della cooperativa CIDAS sottolinea questa dimensione relazionale nel momento del trasferimento, perché risulta molto impattante "sradicare

²⁸ Dati avuti durante l'intervista con Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

²⁹ Dall'intervista avuta con Gemma Mengoli della Regione Emilia-Romagna, in data 7/10/2022.

delle persone che ormai in parte si sono inserite sul territorio, dove i bambini magari stavano cominciando anche dei percorsi scolastici”³⁰. La questione psicologica e relazionale in un bando di questo tipo va tenuta molto in considerazione. Dall’altro lato, però, bisogna comunque avere una visione d’insieme sul sistema di accoglienza italiano, nel quale “se le famiglie accolte prima dell'emergenza Ucraina (le famiglie o i singoli) dovevano essere spostate, non è che si discuteva, si spostavano punto. E se non si volevano spostare, perdevano il diritto all'accoglienza”³¹, ricorda Filippo Miraglia. In questa situazione, continua Miraglia, è intervenuta la volontà delle persone accolte “rispetto alle necessità proprie dell’accoglienza; quindi, se queste famiglie, singoli eccetera, non vogliono spostarsi, loro le lasciano dove sono. E anche questo è un problema.”³² La stessa Caritas Italiana ha sottolineato la difficoltà riscontrata nello spostare le persone dagli alberghi, perché “molti ucraini non se ne vogliono andare dagli alberghi, perché in albergo stanno bene”³³. Gli stessi enti attuatori riconoscono la diversità di trattamento e gestione dell’accoglienza: “posta in questi termini è tutt'altra cosa rispetto al tema migranti in senso stretto come siamo abituati noi a viverla a gestirla”³⁴.

Fin dall’inizio il carattere emergenziale della misura e l’utilizzo stesso della Protezione Civile come ente promotore e di coordinamento ha suscitato grandi aspettative da parte degli enti del Terzo Settore, in particolare sulla celerità delle azioni. Il fatto che l’avviso fosse rimasto aperto per soli 12 giorni era indice della necessità immediata d’intervento. Una volta chiuso il bando, però, le questioni amministrative sono emerse nella loro ordinaria complessità. L’aspetto che tutti gli enti intervistati hanno sottolineato e indicato come la seconda principale causa di ritardi sono stati i documenti richiesti per completare la procedura di partenariato tra gli enti stessi. La prima causa di ritardi e lungaggini è stata individuata nella documentazione richiesta di partenariato con i Comuni di riferimento, cui verrà dedicato un paragrafo specifico. Per quanto riguarda i partenariati tra gli enti, nonostante il carattere di emergenza della situazione, il bando ha seguito la normativa standard che regola gli appalti pubblici. Per questo motivo ciascuna cooperativa sociale ed ente coinvolto nel partenariato doveva presentare tutti i documenti necessari per quella procedura, tra cui in particolare il documento unico di regolarità contributiva (DURC), la certificazione Antimafia e il casellario giudiziario. Questa è la procedura normale che regola i contratti tra pubblico e privato, quindi le relazioni tra la Protezione Civile, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e gli enti privati del Terzo Settore. Titti Postiglione sottolinea che la Protezione Civile “diversamente da come si pensa in generale, è soggetta a

³⁰ Dall’intervista avuta con Irene Pancaldi di CIDAS, in data 28/10/2022.

³¹ Dall’intervista avuta con Filippo Miraglia di ARCI, in data 29/08/2022.

³² Ibid.

³³ Dall’intervista avuta con Oliviero Forti di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

³⁴ Ibid.

regole come tutti”³⁵; inoltre, rispondendo alle questioni delle lungaggini amministrative, afferma che è stata proprio una scelta del parlamento quella di non semplificare le procedure, bensì “ha acuito il sistema dei controlli”³⁶. Se quindi da un lato gli enti attuatori, nella figura di Forti di Caritas Italiana, affermano che “in emergenza si risponde con strumenti emergenziali, non si risponde con strumenti ordinari”³⁷, Postiglione risponde che non è possibile, e che “nel nostro Paese c’è una grande ipocrisia: noi vorremmo tempi stretti, ma vorremmo essere assicurati e rassicurati sul fatto che l’ente attuatore abbia la fedina penale pulita.”³⁸ Questo sistema, per alcune associazioni ha significato bloccare tutto per mesi. Il caso di ARCI è emblematico: essendo una presenza capillare su tutto il territorio nazionale ed è attiva su molti fronti diversi, ha una grande base di soci, e le era stato richiesto di presentare la documentazione relativa a tutto loro; inoltre, continua Miraglia, “ARCI gestisce molti circoli, ai quali è capitato che ricevessero delle multe per eccesso di decibel (nei concerti). A causa di queste situazioni siamo rimasti bloccati per mesi”³⁹.

Quanto al contributo di sostegno una tantum di 300€ mensili garantiti per tre mesi, fortemente voluto e introdotto dalla Protezione Civile, questo certamente risulta essere una misura innovativa, utile e potenzialmente efficace, se utilizzata nei modi adeguati. Dalla verifica con gli enti attuatori, i quali hanno diretto contatto con le persone richiedenti e fruitrici del contributo, emerge in più casi un’ampia difficoltà nel ricevere tali contributi. Oltre alla confusione iniziale dovuta alla poca chiarezza delle informazioni diffuse, dove non era stato esplicitato che coloro avessero usufruito del contributo non sarebbero poi potuti rientrare nell’accoglienza diffusa, alcuni enti riportano che a molte famiglie “i contributi non sono arrivati o è arrivata una mensilità sola e poi non sono arrivate le altre, in altri casi hanno smesso di darli ai minori.”⁴⁰ Tutto ciò ha provocato “tanta confusione alle famiglie che non sanno neanche come muoversi.”⁴¹

Giovanna Corbato di Caritas Italiana spiega inoltre che una caratteristica interessante e importante di questo bando era che includendo i servizi sopra descritti “puntava ad una qualità del modello dell’operato”⁴² e non solo l’accoglienza in famiglia. Per questo motivo la Protezione Civile ha voluto includere all’interno della documentazione richiesta agli enti da presentare un documento attestante il proprio sistema di valutazione di impatto sociale (Avviso, §6:6). La valutazione d’impatto immaginata dalla Protezione Civile, spiega Postiglione, verrà svolta da loro insieme agli stessi enti attuatori

³⁵ Dall’intervista avuta con Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

³⁶ Dall’intervista avuta con Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

³⁷ Dall’intervista avuta con Oliviero Forti di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

³⁸ Dall’intervista avuta con Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

³⁹ Dall’intervista avuta con Filippo Miraglia di ARCI, in data 29/08/2022.

⁴⁰ Dall’intervista avuta con Patrizio Orlandi della Cooperativa Sociale DiaLogos, in data 29/09/2022.

⁴¹ Ibid.

⁴² Dall’intervista avuta con Giovanna Corbato di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

e avrà un duplice scopo: prima di tutto servirà all'ente per valutare il proprio operato, e in secondo luogo vorrebbero poter "offrire al decisore politico un'analisi strutturata con la quale poter dire che l'accoglienza diffusa può essere un modello che va oltre il confine dell'Emilia Romagna e che effettivamente può funzionare"⁴³. Poiché uno degli scopi dovrebbe essere proprio l'analisi dell'operato, Postiglione prevedeva anche l'istituzione di un comitato ad hoc per il monitoraggio e la valutazione finale, così da poter capire gli sbagli, gli errori e migliorare per il futuro. Essendo stato spostato il termine dell'intervento (per ora) al 3 marzo 2023, e supponendo che presumibilmente verrà prorogato di nuovo, sarà interessante nei prossimi mesi verificare il risultato della valutazione finale.

5.1.2. Il ruolo del Terzo Settore e il rapporto con la Protezione Civile

Come descritto nei capitoli precedenti, la Protezione Civile aveva già avuto una esperienza di gestione di emergenza rifugiati nel 2011, ma data la profonda diversità del caso (ampiamente descritta nei capitoli precedenti) ha deciso questa volta di farsi affiancare da enti più esperti nel settore, soprattutto nella parte di implementazione dell'intervento. Nonostante gli "enti Terzo Settore, Terzo Settore e privato sociale non sia il nostro stakeholder ordinario", afferma Titti Postiglione, la Protezione Civile è riuscita a creare insieme a loro una "sorta di cellula all'interno del Consiglio Nazionale del Terzo Settore mettendo insieme il Forum del Terzo Settore, il CSVnet, il Tavolo Asilo Immigrazione e il Tavolo delle Cooperative Sociali"⁴⁴. L'esercizio di "confronto e di ascolto" avviato con la creazione di questo gruppo di lavoro aveva come obiettivo costruire insieme una misura di risposta emergenziale efficace, che non andasse a sostituire il sistema già esistente CAS-SAI, ma che si ponesse nel mezzo dei due sistemi, cercando così di "alleggerire i Comuni e andare direttamente sugli enti"⁴⁵. Come verrà analizzato nel dettaglio nel prossimo paragrafo, la questione della partecipazione più o meno forte dei Comuni è una delle dimensioni chiave per comprendere l'andamento dell'implementazione di questa policy. Dall'altro lato, gli stessi enti del Terzo Settore, nello specifico l'insieme degli enti rappresentati dal Tavolo Asilo e Immigrazione, una volta saputo l'affidamento della gestione dell'emergenza da parte del Ministero dell'Interno alla Protezione Civile, hanno redatto una nota nella quale davano suggerimenti fondamentali sul come si sarebbe potuta organizzare l'accoglienza dei profughi ucraini, considerando il tipo di persone in arrivo e il contesto italiano⁴⁶. In particolare, Chiara Marchetti di CIAC Onlus in riferimento alla nota racconta che Refugees Welcome Italia, CIAC e Caritas Italiana decisero di stilare "un documento interno, non pubblico, un documento

⁴³ Dall'intervista avuta con Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

⁴⁴ Dall'intervista avuta con Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Documento confidenziale condiviso da un'associazione parte del Tavolo Asilo e Immigrazione.

tecnico e politico”⁴⁷ da presentare alla Protezione Civile e Ministero dell’Interno, come contributo alla discussione per la scrittura del bando e dell’intervento per l’accoglienza delle persone in arrivo dall’Ucraina. Oliviero Forti, infatti, sottolinea che erano “tre/quattro intorno a quel tavolo insieme a Titti Postiglione. E abbiamo immaginato il bando come una grande opportunità per creare un sistema di risposta emergenziale a situazioni che non era la prima volta che si presentavano in questi termini.”⁴⁸ Dal punto di vista relazionale, quindi, sia per gli enti del Terzo Settore che la Protezione Civile, questa emergenza è risultata una preziosa e importante occasione di incontro per costruire (e in alcuni casi consolidare) le basi per una relazione e rete di supporto. Postiglione, infatti, sottolinea l’importanza della rete soprattutto a livello locale con gli enti che conoscono bene il territorio: in questo modo, continua la vicecapo della Protezione Civile, “abbiamo guadagnato un soggetto nuovo, più conosciuto” con il quale operare congiuntamente in modo efficace ed efficiente nelle emergenze per “la prossima emergenza, il prossimo terremoto o alluvione”⁴⁹. La Protezione Civile è abituata a gestire e lavorare con il volontariato della Protezione Civile, “che è profondamente diverso da una cooperativa sociale”⁵⁰; proprio per questo Postiglione individua come una delle difficoltà più grandi “trovare una modalità che si sostanziasse di fatto con una co-programmazione” tra Protezione Civile ed enti del Terzo Settore sociale privato, “e costruire insieme un percorso, ma farlo senza delle regole solide d’appoggio.”⁵¹ La relazione, quindi, partiva con buone intenzioni e prospettive, le quali però a poco a poco hanno iniziato ad inasprirsi con il passare dei mesi, soprattutto perché le due parti della relazione avevano idee ed aspettative diverse l’uno dell’altro, e anche verso la realizzazione della policy d’intervento. Come emerso nel paragrafo precedente, gli enti del Terzo Settore si aspettavano modalità molto più veloci, emergenziali e flessibili, trattandosi di Protezione Civile, ma d’altro canto anche quest’ultima “deve sottostare alle regole nazionali”⁵². Nonostante questo, il ruolo del terzo settore in questa policy, sia dal punto di vista di policy design che di implementazione, è risultato fondamentale, sia per il target che per le modalità che sono state pensate.

Il lavoro svolto dagli enti attuatori è stato molto intenso, non solo nel momento della presentazione della manifestazione d’interesse, ma anche durante i mesi successivi. Al momento della presentazione della manifestazione di interesse, infatti, le cooperative e le associazioni hanno dovuto presentare una lista dettagliata di famiglie e indirizzi con i relativi posti a disposizione. Come si può facilmente intuire e prevedere, però, ad agosto nel momento in cui la Protezione Civile ha iniziato a ricontattare

⁴⁷ Dall’intervista avuta con Chiara Marchetti di CIAC Onlus, in data 10/08/2022.

⁴⁸ Dall’intervista avuta con Oliviero Forti e Giovanna Corbato di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

⁴⁹ Dall’intervista avuta con Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

⁵⁰ Dall’intervista avuta con Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

⁵¹ Ibid.

⁵² Dall’intervista avuta con Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

le cooperative e gli enti attuatori per far firmare ed iniziare le convenzioni, non tutte le famiglie che si erano rese disponibili ad aprile lo erano ancora. Anzi, essendo state messe in stand-by per alcuni mesi, il rapporto che si stava creando con le associazioni e cooperative iniziava ad incrinarsi. Sara Zoboli della Cooperativa sociale Gulliver espone questa situazione molto chiaramente affermando che “è anche un po’ imbarazzante contattare le famiglie che si sono rese disponibili a marzo, ricontattarle a giugno, e poi a fine luglio/inizi di agosto. Insomma, un po’ l’atteggiamento da parte delle famiglie è ‘Sì va bene però si parte o non si parte?’”⁵³, molte perdono la fiducia e in molti casi non rinnovano la disponibilità. Effettivamente la Protezione Civile si è attivata con un tempismo non troppo favorevole, ovvero ha ricontattato le associazioni e le famiglie tra la fine di luglio e l’inizio di agosto, quando “in Italia ad agosto sono tutti in ferie, anche quelli della Protezione Civile regionale.”⁵⁴ Questa questione è stata sollevata praticamente da tutti gli enti intervistati, i quali si sono trovati nella stessa condizione di dover organizzare l’accoglienza delle persone ucraine (che venivano spostate dagli alberghi) presso famiglie che avevano già organizzato le proprie ferie, per di più con mancanza di personale perché anch’esso con le ferie prenotate e organizzate. Dall’altro lato, la stessa Protezione Civile in un certo senso si difende e presenta le proprie spiegazioni sulla motivazione dei ritardi delle firme delle convenzioni. Oltre alle firme dei partenariati con i Comuni territoriali, Postiglione afferma che si aspettava che gli enti trasmettessero le documentazioni necessarie in tempi molto più brevi rispetto a come hanno fatto, “speravo che nel giro di un mese gli enti potessero produrre tutta la documentazione, ma nessuno è stato in grado di produrla”⁵⁵. Sottolinea che loro sarebbero stati pronti per firmare le convenzioni anche prima di agosto, ma che in molti casi “non avevamo le carte da controllare, non ci erano state fornite. Speravamo che il mese di maggio potesse bastare per raccogliere la documentazione”⁵⁶, ma così non è stato, e poi a giugno vi sono state le elezioni amministrative che hanno causato ulteriori rovinosi ritardi.

La questione più delicata e complicata per gli enti del terzo settore, però, riguardava il ruolo delle famiglie già accoglienti, ovvero quelle che era stato necessario attivare prima della stipula della convenzione con la protezione civile per rispondere alle urgenze reali delle persone provenienti dall’Ucraina. Come spiegato nelle pagine precedenti, stando alle regole dell’avviso di aprile, le famiglie già accoglienti non potevano rientrare nel bando, il che ha causato molti disagi e malumori tra gli enti attuatori che avevano già dato avvio all’accoglienza a spese loro a partire da aprile. Bisogna poi ricordare che i numeri dell’accoglienza negli alberghi e i posti finanziati dal bando non erano

⁵³ Dall’intervista avuta con Sara Zoboli di Cooperativa Sociale Gulliver, in data 30/08/2022.

⁵⁴ Dall’intervista avuta con Oliviero Forti di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

⁵⁵ Dall’intervista avuta con Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

⁵⁶ Dall’intervista avuta con Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

coincidenti, essendoci circa 8.000 persone negli alberghi e 17 mila posti finanziati tramite il bando. Gli enti del terzo settore hanno iniziato a sollevare la richiesta che venissero riconosciute anche le accoglienze già attive, quelle avviate dopo la manifestazione di interesse. Inizialmente il bando non lo prevedeva, era chiaro, ma con il passare dei mesi e il susseguirsi delle lungaggini, si è giunti ad aprire il dibattito su questo fronte con la protezione civile. Nel concreto, a fine settembre CIDAS conferma che finalmente dopo lunghe trattative con la Protezione Civile gli viene riconosciuta la possibilità di finanziare anche le accoglienze già avviate prima della firma della convenzione. Questo importantissimo riconoscimento finale rappresenta un grande traguardo e ricade su tutti gli enti partner di CIDAS, ovvero le cooperative e associazioni della Regione Emilia-Romagna, non ch  la maggioranza degli enti intervistati per questa ricerca. In questo modo non solo vi   un sollievo economico per le cooperative e associazioni che fino ad allora avevano sostenuto tutte le spese con i propri fondi, ma si riconosce anche lo sforzo delle famiglie accoglienti che nei mesi passati avevano dato la loro disponibilit  ad accogliere e avevano gi  iniziato il percorso di accoglienza, spesso senza alcun supporto economico. Questo fondamentale riconoscimento e risultato, per ,   valido solo a livello individuale del partenariato di CIDAS, non a livello nazionale. Fino a novembre 2022, infatti, questo livello di trattative era stato portato avanti a livello individuale dai rappresentanti di CIDAS con la protezione civile, e non vi era stato una comunicazione formale a livello nazionale.⁵⁷

5.2. ANCI e SAI: tra forze di potere e (non) riconoscimenti.

Nelle pagine precedenti   emerso che per gli enti attuatori la prima causa dei ritardi nella firma delle convenzioni   stata la richiesta di partenariato con i Comuni, voluta espressamente dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani, ANCI. Per la maggioranza degli enti e delle persone intervistate il rapporto con i Comuni nei territori di riferimento ha comportato il ritardo nella presentazione della documentazione richiesta per la firma del partenariato, non solo per la stipula del partenariato in s , ma anche per il tempismo delle elezioni amministrative. Effettivamente, l'avviso nel quale dovevano presentare semplicemente una lettera d'intenti con il Comune   uscito ad aprile 2022, ma tra maggio e giugno 2022, momento in cui bisognava rifinire la documentazione da presentare e siglare il partenariato con i Comuni, in molti Comuni italiani vi sono state le elezioni amministrative. Per alcuni enti proponenti questo ha comportato la perdita degli interlocutori con cui avevano iniziato ad organizzare le accoglienze, e il dover ricominciare le trattative con le nuove amministrazioni locali, al-

⁵⁷ Informazioni ricavate dall'intervista avuta con Irene Pancaldi di CIDAS, 28/10/2022.

lungando in questo modo la trasmissione dei documenti necessari per far avviare i partenariati. Volendo essere una misura innovativa ed avendo carattere emergenziale, lo stesso Dipartimento della Protezione Civile aveva previsto un minor coinvolgimento dei Comuni, appunto per snellire le procedure. Forti di Caritas Italiana (ma anche ARCI e Refugees Welcome) sottolinea come inizialmente il progetto di policy fosse stato pensato in maniera molto più rapida “con pochi soggetti intorno ad un tavolo”⁵⁸, ma che ad un certo punto ANCI è “entrata a gamba tesa” nella questione, complicando notevolmente le procedure. Postiglione conferma questa versione, affermando che al momento della scrittura del bando la richiesta dell’inserimento del partenariato con il Comune “l’ha fatta esplicitamente ANCI in rappresentanza dei comuni italiani”⁵⁹. In realtà, all’interno dell’avviso di aprile si parlava di una “nota di intenti da parte dei Comuni interessati dall’offerta dell’accoglienza in merito alla volontà di stipulare accordi di partenariato” (Avviso, §5:5). Infatti, in seguito all’approvazione della manifestazione d’interesse da parte della protezione civile, la nota d’intenti andava formalizzata con un accordo di partenariato tra l’ente attuatore e il Comune territoriale di riferimento.

Il presidente della cooperativa DiaLogos afferma che “questo bando in qualche modo ha costruito un terzo sistema di accoglienza del tutto paragonabile a SAI e CAS”⁶⁰, quello che in molti hanno definito *la terza gamba del sistema di accoglienza*. Effettivamente, Postiglione sottolinea l’approccio innovativo con il quale era stata inizialmente affrontata la pianificazione dell’intervento, “come una misura nuova di accoglienza diffusa che si pone un po’ in mezzo a un modello CAS e al modello SAI, ma molto più simile evidentemente al modello SAI”⁶¹. Come descritto anche nelle pagine precedenti, si voleva alleggerire i Comuni da ulteriori responsabilità e “andare direttamente sugli enti”, mantenendo la stessa struttura di accoglienza che “si compie più o meno allo stesso modo”⁶² come nel SAI. Postiglione ci teneva a rimarcare che la misura di intervento coordinata da loro, il c.d. *sistema Protezione Civile*, sarebbe stato un sistema integrativo e non sostitutivo rispetto al sistema ordinario rappresentato dal sistema CAS-SAI “il quale resta, non si tocca”⁶³. Si trattava di un sistema integrativo che andava in supporto al sistema ordinario per far fronte alla nuova emergenza. In effetti, nelle prime settimane di marzo, dopo lo scoppio della guerra in Ucraina, si era previsto un massiccio numero di arrivi in Italia e si era immaginato che un ampio numero di persone si sarebbe rivolto al sistema di accoglienza formale. Cosa che non si è del tutto avverata.

Tornando al ruolo di ANCI, nel momento in cui è iniziata ad emergere la questione di un nuovo

⁵⁸ Dall’intervista avuta con Oliviero Forti di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

⁵⁹ Dall’intervista avuta con Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

⁶⁰ Dall’intervista avuta con Patrizio Orlandi della Cooperativa Sociale DiaLogos, in data 29/09/2022.

⁶¹ Dall’intervista avuta con Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

sistema di accoglienza territoriale e diffusa che prevedeva un minor coinvolgimento dei Comuni, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani ha premuto perché venisse riconosciuto il ruolo fondamentale della partecipazione del Comune al progetto di accoglienza, oltre che rimarcare in qualche modo una differenza dicendo che “comunque il sistema di accoglienza principale per quello che riguardava il Comune è il sistema del SAI.”⁶⁴ Il passaggio della lettera d'intenti da firmare con il Comune e da convertire poi in partenariato è stato inserito proprio dopo l'entrata di ANCI nel tavolo di lavoro di policy design. Questa richiesta esplicita di ANCI può essere letta con una doppia valenza. In primo luogo, assicurare il Comune che tutte le spese sarebbero state a carico dell'ente attuatore (cooperativa o associazione di riferimento), infatti con la nota d'intenti e il successivo partenariato, il Comune diventava partner nel progetto anche se di fatto non avrebbero gestito risorse. Miraglia sottolinea che molti Comuni hanno bloccato la procedura perché “volevano delle garanzie precise che poi le spese sarebbero state realmente coperte da noi e dalla Protezione civile, e non da loro”⁶⁵; ma dall'altro lato finché non si firmava la convenzione finale con la Protezione Civile gli enti attuatori non erano certi dei finanziamenti e non avevano a disposizione la somma totale degli stessi. In questo modo molti Comuni sono stati esclusi dalla procedura, soprattutto i Comuni più piccoli che evidentemente non potevano prendere gli stessi rischi dei Comuni più grandi, come Milano, Roma o Bologna, per esempio. L'altro punto che veniva rimarcato con la nota di intenti era riconfermare il carattere emergenziale e temporaneo di questa misura e affermare nuovamente il primato della gestione dell'accoglienza territoriale al sistema SAI e quindi ai Comuni stessi. Nonostante la posizione chiara della Protezione Civile sulla natura integrativa e non concorrenziale della policy di intervento nei confronti della rete SAI, ANCI ha voluto rimarcare la differenza tra i due sistemi inserendo “la dicitura espressa che i Comuni comunque dichiaravano di adottare come sistema principale il sistema SAI”, per riconfermare che i Comuni, comunque, dovevano impegnarsi maggiormente nel sistema SAI e che “e questo bando sarebbe stata una cosa assolutamente straordinaria, estemporanea, che non andava a sostituire gli altri sistemi di accoglienza”.⁶⁶ La percezione di molti enti attuatori è stata quindi la contrarietà di ANCI all'introduzione della nuova tipologia di accoglienza promossa dalla Protezione Civile. Va sottolineato che non in tutti i casi vi è stata questa estrema difficoltà di coinvolgimento dei Comuni; per esempio, nel caso di CIAC Onlus, Refugees Welcome e la maggioranza degli enti partner della cordata CIDAS, i Comuni hanno risposto immediatamente e positivamente alla richiesta di partenariato e non vi sono stati problemi o ritardi nella compilazione dei documenti necessari. Questo

⁶⁴ Dall'intervista avuta con Patrizio Orlandi della Cooperativa Sociale DiaLogos, in data 29/09/2022.

⁶⁵ Dall'intervista avuta con Filippo Miraglia di ARCI, in data 29/08/2022.

⁶⁶ Dall'intervista avuta con Patrizio Orlandi della Cooperativa Sociale DiaLogos, in data 29/09/2022.

è avvenuto soprattutto con i Comuni che “sono già abituati a collaborare nell’ambito del SAI”⁶⁷ con le associazioni e le cooperative.

La spiegazione di questo fenomeno si trova nella consapevolezza e riconoscimento da parte dei Comuni che hanno già attivato progetti SAI sui loro territori, dell’importanza che la rete SAI ha sia per il lavoro diretto di accoglienza che svolge, ma anche e soprattutto per l’impatto positivo che il SAI ha nel loro welfare locale. Barbara Slamic di ANCI sottolinea infatti che “il SAI diventa una modalità di welfare locale e quindi questa modalità è apprezzata sia dalla parte politica ma soprattutto dai cittadini stessi”.⁶⁸ Il Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI, ex SPRAR), di cui nel 2022 si sono celebrati i 20 anni di attività, è il sistema di accoglienza locale e comunale che al 2021 contava 44.591 posti in oltre 1.800 Comuni in tutta Italia (Atlante SAI, 2021). È un sistema innovativo di accoglienza, basato sulla collaborazione tra il pubblico (Comuni e amministrazioni) e il privato (enti del terzo settore sociale privato) e si basa sulla volontarietà dei Comuni all’adesione della rete stessa. Molte caratteristiche innovative presenti nel bando della Protezione Civile, infatti, erano già presenti nel SAI; come l’accoglienza in famiglia, la co-progettazione pubblico-privato, i servizi di accompagnamento all’integrazione scolastica e lavorativa, il sostegno alle mense scolastiche e ai presidi sanitari territoriali. Le due dimensioni che distinguevano i sistemi SAI-Protezione Civile erano la presenza dei Comuni e la velocità di risposta, che sono in effetti collegate. Va ricordato che gli ampliamenti del SAI richiedono delle tempistiche abbastanza lunghe, non del tutto coincidenti con la necessità di risposta emergenziale dettata dall’emergenza Ucraina. La questione sollevata fin dall’inizio da ANCI, quindi, riguardava la somiglianza del nuovo intervento emergenziale promosso dalla Protezione Civile, ma con l’estromissione del coinvolgimento dei Comuni. La Protezione Civile, avendo dalla sua un’impostazione alla velocità, poteva “soffrire un pochino di ciò che può essere un elemento di apparente rallentamento”⁶⁹ prodotto dall’inclusione dei Comuni nel partenariato, che richiede delle determinate procedure amministrative, le quali devono rispettare delle tempistiche precise. Il problema principale era che il SAI non poteva occuparsi di emergenze perché appunto troppo lento nel meccanismo di ampliamento dei posti della rete SAI, “troppo lento perché non ha le deroghe che hanno gli altri.”⁷⁰ In realtà, solo nel periodo dell’emergenza Ucraina, la rete SAI è riuscita ad attivare in totale 9.000 posti (Bassoli e Campomori, 2022). Camilla Orlandi di ANCI inoltre osserva che oggettivamente “il SAI non si deve occupare delle emergenze, ma se si tratta di un'emergenza, allora credo che

⁶⁷ Dall’intervista avuta con Irene Pancaldi di CIDAS, in data 28/10/2022.

⁶⁸ Dall’intervista avuta con Barbara Slamic di ANCI, in data 21/10/2022.

⁶⁹ Dall’intervista avuta con Camilla Orlandi di ANCI, in data 21/10/2022.

⁷⁰ Ibid.

stiamo parlando di tensostrutture”⁷¹, come si è abituati a vedere operare la protezione civile in situazione emergenziale. La presente policy di intervento, invece, prevede accoglienza diffusa in famiglie, appartamenti e strutture, e in questo caso allora, continua Orlandi, “stiamo parlando di SAI. Ma perché rifare il SAI tagliando fuori i Comuni?”⁷². Il punto centrale dell’iniziale estromissione dei Comuni dal bando secondo ANCI risiede nel riconoscere “l’importanza del ruolo dei Comuni soprattutto per i servizi che vengono poi attivati per supportare le persone appena arrivate”⁷³, servizi come mense scolastiche, scuole, servizi sanitari territoriali. È fondamentale che il Comune sia a conoscenza dell’arrivo di persone sul proprio territorio, a maggior ragione in questo caso che si trattava di nuclei familiari mono parentali mamma-bambini, in cui i “bambini erano in età scolare e andavano inseriti nelle scuole, per cui dovevano essere attivati tutta una serie di servizi, non soltanto l’iscrizione scolastica, ma anche la mensa, i doposcuola, l’accompagnamento alla scuola con i pullmini”⁷⁴. Sostanzialmente “non si può fare accoglienza diffusa in un territorio senza che il Comune lo sappia”⁷⁵. All’inizio dell’emergenza Ucraina ANCI aveva previsto che la maggior parte delle persone provenienti dall’Ucraina sarebbero state ospitate dalle famiglie della diaspora ucraina già presente in Italia e per questo motivo, come rete SAI, avevano avanzato una proposta al Ministero dell’Interno per “facilitare l’utilizzo di strumenti di supporto alle famiglie come accoglienza esterna alle strutture”⁷⁶. Quello che volevano fare era ampliare rapidamente i posti della rete SAI per poter far fronte agli arrivi e supportare le famiglie accoglienti che avrebbero ospitato i profughi ucraini. I Comuni fin dall’inizio avevano espresso la loro esigenza basilare e primaria di “dare supporto alle famiglie accoglienti”⁷⁷, questa era la loro priorità. Orlandi riporta che purtroppo “rigidità amministrative hanno reso complicato andare in questa direzione”. Nonostante questo, grazie alle ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n.872 e n.881, con le quali potevano andare in deroga molti degli articoli del codice di appalti e attivare servizi con più velocità, ANCI è riuscita ad ottenere un ampliamento della rete SAI di 3.000 posti nuovi “dedicati esclusivamente alla componente Ucraina insieme a quella afghana”⁷⁸ con scadenza (iniziale) al 31/12/2022. Successivamente vi sono stati altri due decreti nell’agosto 2022 (d.lgs. 115/2022 e decreto del Ministero dell’Interno del 23 agosto 2022)

⁷¹ Dall’intervista avuta con Camilla Orlandi di ANCI, in data 21/10/2022.

⁷² Dall’intervista avuta con Camilla Orlandi di ANCI, in data 21/10/2022.

⁷³ Dall’intervista avuta con Barbara Slamic di ANCI, in data 21/10/2022.

⁷⁴ Dall’intervista avuta con Barbara Slamic di ANCI, in data

⁷⁵ Dall’intervista avuta con Andrea Facchini della Regione Emilia-Romagna, in data 7/10/2022.

⁷⁶ Dall’intervista avuta con Camilla Orlandi di ANCI, in data 21/10/2022.

⁷⁷ Dall’intervista avuta con Camilla Orlandi di ANCI, in data 21/10/2022.

⁷⁸ Ibid.

con cui si sono finanziati in totale 2.325 posti su 105 progetti già attivi “prioritariamente per soddisfare le eccezionali esigenze di accoglienza profughi provenienti dall'Ucraina e dall'Afghanistan”⁷⁹, sempre con scadenza al 31/12/2022. Questi ampliamenti in tempi “così” rapidi dimostrano che in verità sarebbe possibile attuarli e che ci sarebbero ancora posti disponibili da utilizzare per ampliare la rete SAI. Orlandi spiega che il problema della ristrettezza dei posti nella rete SAI non dipende dai Comuni e dalla volontarietà dei Comuni a aderire al SAI, bensì dall’apertura dei bandi stessi, “se non si fanno i bandi il SAI non cresce”. Effettivamente continua Orlandi sottolineando che “ogni volta che il ministero dell'Interno fa dei bandi arrivano più domande dei posti messi a bando”. Questo è indice dell’importanza della rete SAI a livello comunale e territoriale e di quanto effettivamente “il SAI diventi una modalità di welfare locale, apprezzata sia dalla parte politica ma soprattutto dai cittadini”⁸⁰. I servizi disposti dalla rete SAI migliorano tutte le prestazioni del welfare locale, non solo per quello che sarebbe il target diretto, ovvero i migranti e richiedenti protezione internazionale, ma anche per tutta la cittadinanza residente.⁸¹

La Protezione Civile, riconosciuto quindi il ruolo fondamentale del Comune nel sistema di accoglienza diffusa, ha accolto la richiesta di ANCI di inserire tra i documenti necessari per la convenzione anche il partenariato con il Comune di riferimento.⁸² Gli enti del terzo settore non hanno accolto positivamente l’inclusione di ANCI all’interno del processo di policy e affermano che per loro il “maggiore ostacolo è stato proprio il coinvolgimento formale dei Comuni attraverso questo accordo di partenariato voluto dall'ANCI”⁸³ perché ha ritardato (e in alcuni casi ha proprio ostacolato) la presentazione dei documenti necessari alla firma della convenzione e quindi dell’inizio delle accoglienze. Orlandi risponde a questa questione spiegando che in ogni caso, a prescindere dalla documentazione da loro richiesta e dalle possibili deroghe, “alcune procedure richiedono una tempistica”, non solo per la documentazione relativa ai Comuni, ma anche per i certificati antimafia, i DURC e il casellario giudiziario dei soci e degli enti partner. Con queste condizioni, continua Orlandi, “la messa a terra delle convenzioni per l’accoglienza diffusa sostanzialmente ha i tempi paragonabili a quelli che ordinariamente abbiamo nella rete SAI.”⁸⁴

Effettivamente a causa anche delle elezioni amministrative di giugno, i tempi della presentazione della documentazione possono essersi allungati, ma Orlandi ribadisce nuovamente l’importanza dell’inclusione dei Comuni all’interno del bando e della policy: “io credo che tutto sommato alla

⁷⁹ <https://www.interno.gov.it/it/notizie/finanziati-i-progetti-sai-lampliamento-2325-posti>

⁸⁰ Dall’intervista avuta con Camilla Orlandi di ANCI, 21/10/2022.

⁸¹ Dall’intervista avuta con Camilla Orlandi di ANCI, 21/10/2022.

⁸² Dall’intervista avuta con Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

⁸³ Dall’intervista avuta con Filippo Miraglia di ARCI, in data 29/08/2022.

⁸⁴ Dall’intervista avuta con Camilla Orlandi di ANCI, in data 21/10/2022.

Protezione Civile abbiamo fatto un favore, perché gli abbiamo consentito di non avere un problema successivamente”⁸⁵ soprattutto con i servizi territoriali. Perché includendo i comuni, vengono inclusi anche i sindaci, i servizi sociali e i servizi territoriali, fondamentali per la riuscita dell'accoglienza e inclusione delle persone nel territorio.

ANCI, quindi, ha fortemente voluto entrare nel tavolo di lavoro della policy non per far naufragare il bando e la policy, bensì per sostenere l'intervento e per fare in modo che il sistema pensato e implementato reggesse e arrivasse a compimento.

Questi aspetti, uniti alle reali tempistiche amministrative e organizzative, formano la base dell'analisi volta a individuare la fase (o fasi) del processo di policy in cui possono essere avvenuti errori, che hanno poi provocato il mancato (o ridotto) raggiungimento degli obiettivi pianificati nella policy di intervento.

⁸⁵ Ibid.

6. Discussione

6.1. I vizi di policy della riorganizzazione del sistema di accoglienza

Nel presente capitolo sarà presentata la discussione e l'analisi degli elementi più rilevanti emersi dalle interviste già esposte nel capitolo precedente. L'analisi sarà strutturata incrociando i dati emersi dalla ricerca sul campo, avvenuta attraverso interviste qualitative semi strutturate con i testimoni diretti, insieme allo studio della letteratura di riferimento presentata nel capitolo 4 della presente tesi.

Alla luce della letteratura sul *policy failure* presentata nel capitolo 4, nel processo di riorganizzazione del sistema di accoglienza seguito alla crisi ucraina si possono riscontrare alcuni elementi chiave che conducono ad errori o a conseguenze inattese che hanno poi portato ad un fallimento almeno parziale della policy. Si cercherà il più possibile di dare una spiegazione lineare e logica degli elementi e fattori in questione, assumendo che si tratta di un sistema complesso nel quale gli elementi sono fortemente interconnessi e collegati tra di loro.

Partendo dalle tipologie di *policy failure* individuate da McConnell (procedurale, programmatico e politico) e seguendo la scala di valutazione del fallimento presentata dall'autore (tollerabile, conflittuale e palese) (McConnell, 2015), verranno presentati gli elementi emersi dallo studio delle interviste e della documentazione ufficiale che risultano più rilevanti ed evidenti e che oscillano tra il grado conflittuale e il grado palese. Tra gli elementi che risaltano più chiaramente e più intensamente nelle interviste, si trovano da un lato l'estremo ritardo nell'avvio dei partenariati e dall'altro il controverso ruolo e partecipazione di ANCI. Stando alla suddivisione di McConnell, questi due elementi, nonostante siano una conseguenza dell'altro, afferiscono a due tipologie diverse di *policy failure*: la partecipazione di ANCI fa parte della dimensione procedurale, invece il ritardo dell'implementazione della policy può dirsi programmatico. Bisogna ricordare che, come riporta anche Khan, il successo di una politica pubblica dipende anche dalla sua implementazione, poiché "even the very best policy is of little worth if it is not implemented successfully or properly" (Khan, 2016: 1).

6.1.1. Il fallimento procedurale

All'interno del fallimento procedurale l'elemento riscontrato nel caso dell'intervento promosso dalla Protezione Civile per la gestione e organizzazione delle persone provenienti dall'Ucraina coincide con la dimensione definita dall'autore come *building a sustainable coalition* (costruzione di una coalizione sostenibile) (McConnell, 2015: 233). Entrando nel dettaglio della questione, uno degli scopi iniziali della policy costruita tra la Protezione Civile e gli enti del terzo settore, era proprio quello di creare "un sistema che si potesse attivare in maniera organizzata anche al di là di quello istituzionale"

per rispondere a questa emergenza e a quelle future⁸⁶. Lo scopo era proprio quello di “costruire insieme un percorso tra il pubblico e il privato sociale”⁸⁷. Inizialmente, poiché effettivamente si era pensata una procedura “più snella e con pochi soggetti intorno ad un tavolo”⁸⁸, il tavolo di lavoro comprendeva la Protezione Civile e gli enti del terzo settore privato e pubblico, nello specifico il Tavolo Asilo e Immigrazione e i rappresentanti del Forum del Terzo Settore. L’obiettivo era quello di rispondere efficacemente e velocemente all’emergenza in corso dettata dalla previsione dell’arrivo massiccio e repentino di persone in fuga dall’Ucraina. In seguito, quando dal lavoro di co-programmazione iniziava a delinearsi l’idea di un intervento emergenziale basato sull’accoglienza diffusa, l’Associazione Nazionale Comuni Italiani si è inserita nel tavolo di lavoro dando la sensazione agli enti del terzo settore di “mettersi di traverso complicando le procedure”⁸⁹. La percezione emersa dalle interviste avute con le cooperative e associazioni parte del progetto di policy è stata quella di “ostilità” da parte di ANCI alla messa a terra dell’intervento. Gli enti del terzo settore hanno interpretato questa opposizione di ANCI alla policy nel fatto che “questo era un bando rivolto al terzo settore”⁹⁰ e per questo motivo “ANCI non si è visto riconoscere quel ruolo principale che ha nell’accoglienza in via ordinaria attraverso il SAI”⁹¹. ANCI, dall’altro lato, afferma l’importanza fondamentale della presenza del Comune all’interno della progettazione e implementazione della policy, in quanto “non si può fare accoglienza diffusa senza che il Comune e i servizi territoriali ne siano a conoscenza”⁹². Si può dedurre che l’assenza iniziale del riconoscimento dell’importanza della presenza di ANCI al processo di co-progettazione e co-programmazione ha portato ad una carenza di fiducia tra gli enti coinvolti e quindi alla mancata costruzione di una coalizione sostenibile. In effetti, la mancanza di collaborazione e di costruzione di una relazione tra gli attori del policy making rimane “one of the key reasons for subsequent implementation difficulties” (Hudson et al., 2019). Stando quindi alle definizioni date da McConnell, questo potrebbe essere individuato come un fallimento palese (*outright failure*) della policy dal punto di vista procedurale (McConnell, 2015: 233). Si potrebbe dire, quindi, che la questione del non riconoscimento del ruolo di ANCI e della rete SAI a livello nazionale ha comportato la mancata costruzione di una base di fiducia e comprensione tra le parti in gioco all’interno del processo di policy, dalla quale poi è risultato complicato realizzare un intervento efficace e vincente. Questo perché è fondamentale che all’interno della progettazione della policy vi sia un collegamento di collaborazione verticale e orizzontale costante tra gli attori implicati (Ansell et al., 2017

⁸⁶ Dall’intervista avuta con Oliviero Forti di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

⁸⁷ Dall’intervista avuta con la vicecapo della Protezione Civile Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

⁸⁸ Dall’intervista avuta con Oliviero Forti di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

⁸⁹ Dall’intervista avuta con Filippo Miraglia di ARCI, in data 29/08/2022.

⁹⁰ Dall’intervista avuta con Filippo Miraglia di ARCI, in data 29/08/2022.

⁹¹ Dall’intervista avuta con Oliviero Forti di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

⁹² Dall’intervista avuta con Camilla Orlandi di ANCI, in data 21/10/2022.

in Hudson et al., 2019). La presenza di ANCI in tutto il ciclo di progetto, inoltre, è condizione fondamentale per la buona riuscita del progetto di accoglienza, in quanto, come sottolineato sia da ANCI sia dalla Protezione Civile “non è possibile immaginare una misura territoriale senza che il territorio ne sia consapevole”⁹³. Per questo motivo, spiega ANCI, era fondamentale fare i controlli con i Comuni e i servizi territoriali prima dell’avvio del partenariato, il che significava “perdere quella settimana in più” per poter attivare un dialogo con l’amministrazione territoriale e fare in modo che la struttura fosse “ben collocata in un territorio” per poter facilitare il più possibile l’integrazione ed evitare l’insorgere di problematiche future.⁹⁴ Questi controlli e la documentazione richiesta hanno provocato una serie di ritardi “a valanga” che hanno poi portato ad ulteriori esponenziali ritardi nell’implementazione della policy stessa. Per questo motivo gli enti attuatori hanno individuato in ANCI il fautore del fallimento della policy di intervento. In realtà gli errori contenuti nel processo di policy non risiedono solamente nella partecipazione o meno di ANCI. L’avviso per la manifestazione d’interesse si rifaceva alla normativa che regola gli appalti pubblici, la quale prevede ulteriore documentazione specifica da presentare (DURC, certificazione antimafia e casellario giudiziario, tra gli altri). Anche in questo caso si può dedurre che vi sia stata una incomprensione tra le parti, in quanto da un lato la protezione civile si aspettava che questi documenti venissero presentati nel giro di un mese, “che tutto il mese di maggio bastasse”⁹⁵, dall’altro gli enti del terzo settore si aspettavano che determinate procedure amministrative si potessero ovviare proprio per il fatto che “in emergenza si risponde con misure eccezionali”⁹⁶.

6.1.2. Il fallimento programmatico

I ritardi creati quindi da queste incomprensioni e dalle lungaggini amministrative, hanno comportato quello che McConnell individua come fallimento programmatico. L’autore inserisce in questa tipologia di fallimento alcuni criteri chiave che possono essere ritrovati nella policy di intervento della Protezione Civile, prima fra tutti la *implementation in line with objective*. Questa dimensione può essere spiegata collegandola ad un altro criterio indice del fallimento programmatico, ovvero quello che l’autore definisce *benefitting target groups*. L’obiettivo iniziale della policy era quello di implementare un sistema di accoglienza emergenziale che unisse il pubblico e il privato, con lo scopo di dare supporto alle persone in fuga dall’Ucraina inserendole in una struttura di accoglienza diffusa basata anche sulla disponibilità delle famiglie e individui privati. Originariamente, quindi, i posti

⁹³ Dall’intervista avuta con la vicecapo della Protezione Civile Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

⁹⁴ Dall’intervista avuta con Camilla Orlandi di ANCI, in data 21/10/2022.

⁹⁵ Dall’intervista avuta con la vicecapo della Protezione Civile Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

⁹⁶ Dall’intervista avuta con Oliviero Forti di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

previsti (e finanziati) ad aprile 2022 dalla misura erano 17.012 su 29 enti attuatori. I continui ritardi, però, hanno inciso notevolmente sulla disponibilità delle famiglie accoglienti e gli enti attuatori hanno faticato molto “nel tenere agganciate le famiglie disponibili, alcune delle quali ci hanno manifestato la loro frustrazione affermando che si sentono prese in giro”⁹⁷. Senza l’appoggio delle famiglie accoglienti, l’obiettivo principale della policy non si realizza.

Come presentato nel capitolo precedente, per alcuni enti questi mesi di ritardo però hanno portato anche ad un risvolto positivo, ovvero il riconoscimento delle famiglie già accoglienti all’interno del partenariato. Prima di analizzare questo traguardo importante ma tardivo, bisogna approfondire la questione rappresentata dalla perdita della disponibilità delle famiglie accoglienti. Se da un lato, quindi, non vi è più la stessa base di supporto e di disponibilità da parte dei cittadini, dall’altro lato in molti casi gli stessi ucraini si sono dimostrati riluttanti ad abbandonare la sistemazione in albergo per andare nelle famiglie accoglienti. Inoltre, come testimoniato da molte cooperative e associazioni a diretto contatto con i profughi ucraini, durante i mesi estivi si sono registrati flussi di rientro verso l’Ucraina e ricongiungimenti familiari in altri paesi europei⁹⁸. In questi mesi di ritardo quindi non solo i numeri delle famiglie accoglienti si sono modificati, ma anche (e soprattutto) quelli delle persone da accogliere, creando così la discrepanza descritta anche nel capitolo precedente. Nell’ottobre del 2022, infatti, le stime ufficiali della protezione civile parlavano di 8.000 persone ancora presenti nelle strutture alberghiere e che dovevano essere ricollocate, a fronte dei 17.000 posti inizialmente messi a disposizione. Nel momento in cui nei mesi di novembre e dicembre si è riconosciuta l’impossibilità di terminare l’intervento nella data che era stata inizialmente fissata (31/12/2022), il progetto è stato prorogato fino a marzo 2023. Nonostante questo, secondo i dati ufficiali presenti sulla dashboard dell’accoglienza diffusa della Protezione Civile, nel febbraio 2023, quindi a dieci mesi dalla pubblicazione dell’avviso, le convenzioni realmente attivate con gli enti territoriali sono solo 12 sulle 29 risultate idonee ad aprile dell’anno prima, di cui 4 enti non attivati, 5 enti ritirati e 8 in fase di verifica⁹⁹. Tra questi ultimi in fase di verifica risulta essere anche il partenariato capitanato dalla cooperativa sociale CIDAS. Questa cooperativa, ente capofila del partenariato tra le cooperative della zona emiliano-romagnola, durante l’intervista avuta ad ottobre 2022 aveva confermato di aver concluso le trattative con la Protezione Civile ed essere riuscita a farsi riconoscere le accoglienze già iniziate¹⁰⁰. Non si sa bene cosa possa essere andato storto nei seguenti mesi e il perché non sia ancora stata firmata definitivamente la convenzione con CIDAS. Quello che è certo è che a febbraio 2023 i

⁹⁷ Dall’intervista avuta con Serena Menozzi di CIAC Onlus, in data 9/09/2022.

⁹⁸ Dall’intervista avuta con Serena Menozzi di CIAC Onlus, in data 9/09/2022.

⁹⁹ <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/accoglienza-diffusa>

¹⁰⁰ Dall’intervista avuta con Irene Pancaldi di CIDAS, in data 28/10/2022.

posti realmente convenzionati tra gli enti del terzo settore e la protezione civile sono 5.332¹⁰¹, contro il totale di 17.012 inizialmente finanziati. Questi dati inducono a pensare che vi sia un fallimento programmatico della policy almeno dal punto di vista dell'obiettivo e del target, il quale può essere considerato conflittuale (*conflicted failure*) e non palese, dal momento in cui comunque è stato attivato un numero di posti (seppur irrisorio rispetto alla somma iniziale) e ha raggiunto parzialmente l'obiettivo.

Michael Howlett si inserisce in questa catalogazione aggiungendo delle specifiche nella dimensione procedurale del fallimento “according to where they occur in the policy process”: agenda-setting stage, formulation stage, decision-making stage, implementation stage o evaluation stage (Howlett, 2012: 546).

6.1.3. Vizi nella fase di formulazione

Proseguendo l'analisi con questa suddivisione, quindi, si possono individuare ulteriori elementi critici avvenuti in questo processo di policy making. L'elemento critico che sta alla base di tutta la policy e che chiaramente ne ha determinato l'andamento si ritrova nel formulation stage della politica d'intervento. Si tratta della modalità di accoglienza diffusa basata (anche e soprattutto) sull'accoglienza in famiglia. Il concetto di accoglienza in famiglia come strumento di prima accoglienza è stato ampiamente dibattuto tra gli enti attuatori, poiché non tutti lo considerano come lo strumento adatto per la primissima accoglienza. Refugees Welcome Italia, uno degli enti promotori e che per primo diffonde la cultura dell'accoglienza in famiglia come strumento di inclusione sociale dei richiedenti asilo, ammette di non aver mai attuato l'accoglienza in famiglia come primo step dell'accoglienza, ma sempre con persone (soprattutto ragazzi giovani soli) in uscita dal percorso istituzionale di accoglienza e che si ritrovano nella fase dell'inserimento abitativo. La dimensione della forma dell'accoglienza (in famiglia o in struttura) può sembrare laterale alla questione dello studio della policy failure, ma in realtà è uno dei punti centrali della policy stessa e del suo successo o fallimento. Caritas Italiana sottolinea la difficoltà che può presentare affidare la prima accoglienza alle famiglie, molto spesso senza i dovuti strumenti, definendolo proprio “un boomerang che poi ci dobbiamo gestire noi”¹⁰². Questo può avvenire (e molto spesso è successo) perché spesso con i nuclei monoparentali in arrivo dall'Ucraina “si ha un gap culturale che deve ancora essere colmato”¹⁰³, tra cui anche la conoscenza stessa di una lingua comune con cui comunicare tra le parti. Inoltre, va ricordato che le persone provenienti

¹⁰¹ <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/accoglienza-diffusa>

¹⁰² Dall'intervista avuta con Oliviero Forti di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

¹⁰³ Dall'intervista avuta con Giovanna Corbato di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

dall'Ucraina, nonostante siano considerate da molti (erroneamente) culturalmente e socialmente più in linea con la popolazione italiana, anche loro come gli altri richiedenti protezione internazionale arrivano con un vissuto molto traumatico e “con vulnerabilità anche gravi che magari una famiglia da sola non è in grado di gestire.”¹⁰⁴ Queste criticità vanno decisamente tenute in conto nel momento in cui si pianifica un intervento e una policy.

Una dimensione importante e che sta alla base dell'intero processo di policy individuata da Howlett è l'apprendimento (*policy learning*). L'acquisizione delle informazioni complete e corrette è fondamentale per la riuscita della formulazione giusta della policy. L'autore infatti definisce l'errore di formulazione quando la policy “attempts to deal with problems without investigating or researching problem causes and identifying the probable effects of policy alternatives” (Howlett, 2012: 547). In questo caso la formulazione della policy si è basata sulla “credenza molto diffusa nella cittadinanza e tra i policy makers che fosse più semplice attivare l'accoglienza domestica con le persone in fuga dall'Ucraina rispetto a persone in arrivo da altre aree del mondo” (Bassoli, 2022: 142). In realtà tale credenza e convinzione si può dire esser stata guidata dalla notevole ondata di solidarietà dimostrata fin dallo scoppio della guerra da parte dei cittadini in Italia. Tale solidarietà nasce da un lato dalla presenza di una forte coesa e radicata comunità ucraina in Italia, dall'altro dalla massiccia copertura mediatica che tale flusso di profughi (formato in maggioranza da donne e bambini) ha avuto. I media, dunque, hanno aiutato il radicamento dell'idea della necessità di soccorrere queste persone, le quali per il loro essere ucraini e “mamme con bambini”, erano considerati più facili da integrare nel tessuto locale. Come spiegato nelle pagine precedenti, l'accoglienza in famiglia è già uno strumento utilizzato da alcune cooperative e associazioni come misura di accoglienza diffusa, e ha ottenuto risultati molto positivi; ma come riportato dagli stessi enti, le condizioni di attuazione sono molto diverse rispetto al caso delle persone provenienti dall'Ucraina. I policy makers, quindi, spinti dall'ondata di solidarietà cittadina, non hanno sviluppato una riflessione congruente sulla reale efficacia di questa misura applicata ad un target e un contesto diverso (Bassoli, 2022), creando in questo modo un errore di formulazione.

Questa dimensione si ricollega direttamente ad uno dei punti fondamentali per la riuscita dell'implementazione della politica, ovvero il ruolo delle famiglie. Nei paragrafi precedenti sono già state presentate le difficoltà per gli enti attuatori di “tenere agganciate” le famiglie durante i mesi di ritardo nell'avvio delle convezioni; ed anche è stata spiegata la difficoltà di affidare alle famiglie il delicato compito della primissima accoglienza di persone con vissuti traumatici e (spesso) senza mezzi linguistici per comunicare. Un altro punto critico in fase di implementazione è stato proprio il processo

¹⁰⁴ Dall'intervista avuta Giovanna Corbatta di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

di abbinamento (*matching*) tra le famiglie accoglienti e le persone da accogliere. Questo procedimento è stato assegnato dai Dipartimenti Regionali della Protezione Civile, i quali, attraverso la piattaforma DESIGNA (gestita dal Ministero dell'Interno e dal Dipartimento della Protezione Civile) creano gli abbinamenti, a volte anche senza le opportune informazioni personali dei soggetti coinvolti¹⁰⁵. Si sono anche registrati episodi di *matching* non riusciti, famiglie che non sono riuscite a interagire positivamente con le persone accolte, e viceversa, persone ucraine che non hanno accettato la famiglia abbinata. Bisogna riconoscere che l'aver affidato l'accoglienza delle persone in fuga dall'Ucraina ai nuclei familiari (per la maggior parte alla prima esperienza di accoglienza domestica) ha aggiunto maggior instabilità ad un sistema già di per sé complicato e pieno di insidie.

6.1.4. *Vizi nella policy implementation*

Howlett definisce il fallimento della *policy implementation* come “failing to deal with implementation problems including lack of resources, principle-agent problems, oversight failures and others” (Howlett, 2012: 547).

Nel concreto in questo intervento di policy non mancano le risorse, anzi, sono state inizialmente investite grandi quantità di risorse, sia umane che economiche. Gli enti attuatori sono coloro che hanno investito più risorse fra gli attori coinvolti, soprattutto a livello umano. Come già emerso nelle pagine precedenti, gli enti attuatori hanno dovuto sostenere molte spese durante i mesi di ritardo dell'avvio del progetto, non solo per l'affitto dei locali e appartamenti dedicati all'accoglienza (e nella maggior parte delle volte tenuti vuoti apposta), ma anche nel personale dedicato assunto proprio per il progetto specifico, come operatori sociali e soprattutto mediatrici e mediatori culturali.

Dal punto di vista economico, la Protezione Civile attraverso le specifiche ordinanze, ha avuto accesso a fondi speciali appositi per questa emergenza, i quali sono stati calibrati sull'iniziale numero di 17.000 posti in accoglienza. Oliviero Forti di Caritas Italiana solleva apertamente la questione dei finanziamenti pubblici, affermando che “è un bagno di sangue in termini di fondi pubblici.”¹⁰⁶ Questo perché, da un lato gli enti attuatori per poter partecipare al bando hanno dovuto richiedere la fidejussione bancaria per i posti che avevano messo a disposizione. Forti racconta che Caritas Italiana aveva messo a disposizione 1.500 posti in totale, che corrispondevano a 7 milioni di euro, ma “se avessi saputo che non sarebbero state 1.500 ma 150 persone totali” la fidejussione sarebbe stata di 700 mila euro, ma adesso, continua Forti “quei soldi li dovrò chiedere tutti, perché li ho tirati fuori”¹⁰⁷. E dall'altro lato, la permanenza negli alberghi delle persone provenienti dall'Ucraina sono stati valutati

¹⁰⁵ Dall'intervista avuta con Gemma Mengoli e Andrea Facchini della Regione Emilia-Romagna, in data 7/10/2022.

¹⁰⁶ Dall'intervista avuta con Oliviero Forti di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

¹⁰⁷ Dall'intervista avuta con Oliviero Forti di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

in media un costo di 70€ pro capite pro die, “soldi pubblici che vengono spesi male”¹⁰⁸. Per quanto riguarda la richiesta e distribuzione del contributo di sostentamento una tantum di 300€ per gli adulti e 150€ per ogni minore, bisogna ricordare l’esperienza riportata da alcune cooperative sociali: “un caos totale”¹⁰⁹. Molte famiglie ne hanno fatto richiesta senza sapere che poi non sarebbero potuti rientrare nel sistema di accoglienza diffusa, molte famiglie che ne hanno fatto richiesta poi non è più arrivato, “una grande confusione”¹¹⁰. Anche il lato finanziario rientra nella descrizione del fallimento dell’implementazione della policy individuato da Howlett.

6.2. Errori e conquiste del bando della protezione civile: cosa è andato storto?

Finora, quindi, si può dire di aver individuato alcuni elementi chiave che inducono a pensare che vi siano stati alcuni errori conflittuali programmatici e alcuni errori palesi procedurali. Nello specifico all’interno della fase procedurale si sono individuati alcuni errori sia nella fase di formulazione sia nella fase di implementazione della policy. Avendo individuato quindi le aree e gli elementi centrali che con tutta probabilità hanno aiutato lo sviluppo del fallimento, seppur parziale, della policy d’intervento promossa dalla Protezione Civile, risulta interessante aggiungere all’analisi le altre dimensioni del fallimento individuate da Howlett: *extend*, *avoidability*, *visibility*, *duration* e *intensity* (Howlett, 2012). Per quanto riguarda l’estensione del fallimento, la politica di intervento nonostante non abbia raggiunto la totalità dei suoi obiettivi iniziali, ha comunque prodotto alcuni risultati positivi, come appunto la rete di lavoro che si è creata tra la Protezione Civile e gli enti del terzo settore (“che possiamo sfruttare per le prossime emergenze nazionali”¹¹¹), le 12 convenzioni con i 5.332 posti attivati di accoglienza diffusa all’interno della policy della Protezione Civile e i 9.000 posti totali attivati per la rete SAI con la specifica “prioritariamente rivolti a afghani e ucraini”¹¹². Riconosciuti questi seppur minori traguardi rispetto all’obiettivo finale, questa policy non può di certo essere definita un *policy fiasco*. In relazione alla durata si può dire che il fallimento ha la stessa durata della policy, anzi, è il fallimento stesso che ha provocato l’allungamento delle tempistiche d’intervento. La visibilità, la quale è strettamente correlata alla copertura mediatica e all’interesse della popolazione al tema, in questo specifico caso si può dire che parallelamente alla percezione generale di diminuzione dell’emergenza Ucraina, anche l’interesse mediatico è scemato, provocando però la riduzione

¹⁰⁸ Dall’intervista avuta con Oliviero Forti di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

¹⁰⁹ Dall’intervista avuta con Patrizio Orlandi della cooperativa sociale DiaLogos, in data 29/09/2022.

¹¹⁰ Dall’intervista avuta con Patrizio Orlandi della cooperativa sociale DiaLogos, in data 29/09/2022.

¹¹¹ Dall’intervista avuta con la vicecapo della Protezione Civile Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

¹¹² Dall’intervista avuta con Camilla Orlandi di ANCI, in data 21/10/2022.

delle famiglie disponibili ad accogliere. L'intensità tale e come è definita da Howlett è un aspetto molto soggettivo, poiché dipende dal punto di vista dei vari attori implicati e si basa sull'estensione e il grado di fallimento. Gli ultimi due elementi che compongono questa classificazione sono l'intenzionalità e l'evitabilità, che l'autore pone al di sopra delle altre quattro. L'intenzionalità fa riferimento alle *good or bad intentions* dei policy makers e l'evitabilità riguarda lo sforzo reale dei policy makers "to deal with the ever-present risk of failure" (Howlett, 2012: 544). Aggregando quindi le dimensioni per ordine di grandezza temporale e spaziale (estensione e durata) e importanza (intensità e visibilità) si ottiene una tassonomia precisa delle tipologie di fallimento: tipo I – *major failure*; tipo II – *focused failure*; tipo III – *diffuse failure*; tipo IV – *minor failure*.

Table 3. Four Principal Types of Avoidable Policy Failures: Magnitude and Saliency in the Unintentional Failure Space

| | | Magnitude (extent and duration) | |
|-------------------------------------|------|--|--|
| | | High | Low |
| Saliency (intensity and visibility) | High | Type I: major failure e.g. climate change (international treaty) policy failure | Type II: focused failure e.g. sports crowd control (riots) policy failure |
| | Low | Type III: diffuse failure e.g. anti-poverty policy failure | Type IV: minor failure e.g. policy service contract bid failure |

Tabella 4. Le quattro tipologie principali di fallimenti di policy evitabili: grandezza e rilevanza nello spazio del fallimento involontario. Howlett, 2012: 544.

A questo punto, con gli elementi presentati finora, i quali sono specifici della policy di intervento promossa dalla Protezione Civile (avviso e contributo di sostentamento), si potrebbe dire che l'insieme degli errori e delle caratteristiche della policy creata dalla Protezione Civile abbia prodotto un fallimento del tipo III, *diffuse failure*. Questo perché il livello di importanza, nel concreto l'intensità e la visibilità, non è molto alto; invece, l'estensione e durata sono più consistenti.

Questa analisi e classificazione, però, riguarda l'intervento puntuale della protezione civile e non prende in considerazione un aspetto fondamentale quanto sottostimato di tutto il processo: il ruolo della rete SAI e del sistema di accoglienza italiano. In molte interviste, soprattutto quelle con i referenti della Regione Emilia-Romagna, con alcune cooperative e associazioni e ovviamente con le referenti di ANCI, è emerso chiaramente un ulteriore problema fondamentale: il mancato riconoscimento del valore del Sistema d'Accoglienza e Integrazione, la rete SAI, all'interno del panorama delle politiche italiane. Nel 2022 si sono celebrati i vent'anni dall'introduzione del Sistema di Accoglienza per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), oggi denominato appunto Sistema di Accoglienza

e Integrazione (SAI), e nonostante gli encomi e i riconoscimenti formali, nel momento in cui si è presentata l'opportunità di ampliare questo sistema di accoglienza basato sulla volontarietà dei Comuni, si è preferito creare una "terza gamba" del sistema accoglienza, "una via di mezzo tra il CAS e il SAI"¹¹³. Dalle interviste è risultato che la rete SAI ha un importantissimo valore all'interno del welfare territoriale e comunale, "si immette in un meccanismo di welfare locale che migliora le prestazioni di tutti i servizi per la cittadinanza intera"¹¹⁴. Questo viene riconosciuto dalle giunte comunali e per questo motivo ogni volta che si apre un bando per l'ampliamento dei posti nella rete SAI vengono presentate più domande di quelle messe a disposizione. Proprio su questi bandi e rinnovi si "vede la volontarietà dei Comuni, che nonostante i cambi di sindaci da destra a sinistra, e da sinistra a destra, continuano a rinnovare i progetti SAI"¹¹⁵. Infatti, la rete SAI, a differenza dei CAS, si basa sulla volontarietà dei Comuni. Se quindi la rete SAI stava già avendo questo successo e si stava a poco a poco ampliando in numeri e adesioni, la domanda sorge spontanea: perché voler creare un terzo sistema di accoglienza proprio nell'anno delle celebrazioni del SAI? La risposta a questa domanda la si trova all'interno della terza dimensione individuata da McConnell, ovvero la dimensione politica del fallimento. L'autore chiarisce che le politiche pubbliche sono fatte dai politici, i quali agiscono anche seguendo le loro visioni politiche e ideologiche (McConnell, 2015). Come mai, quindi, il Ministero dell'Interno ha dato mandato al Dipartimento della Protezione Civile per gestire e organizzare l'accoglienza dei profughi ucraini creando un sistema terzo da zero, e non ha voluto sostenere la rete SAI in espansione? Il fatto di non dare il giusto riconoscimento al ruolo fondamentale della rete SAI può perfettamente considerarsi come una non-azione (Bobbio et al., 2017) e come tale può avere valore di policy. Al contrario, si preferisce continuare a sviluppare interventi emergenziali e temporanei. Nei vent'anni di vita del sistema di accoglienza italiano, il sistema è stato sempre e strutturalmente sottodimensionato e sotto programmato, preferendo i sistemi emergenziali a sistemi più strutturati e duraturi, l'emergenzialità nasce proprio da questa situazione (Marchetti, 2022). In Italia attualmente, sottolinea Chiara Marchetti, mancano delle vere e proprie politiche di accoglienza, "figuriamoci quelle di inclusione" (Marchetti, 2022). Il punto centrale della questione è la visione politica che si ha dell'immigrazione e dei flussi dei richiedenti asilo e protezione internazionale, la quale è ancora basata su un'idea di emergenza, quando invece bisognerebbe iniziare a vederla per quello che realmente è: una situazione strutturale.

¹¹³ Dall'intervista avuta con la vicecapo della Protezione Civile Titti Postiglione, in data 30/08/2022.

¹¹⁴ Dall'intervista avuta con Barbara Slamic di ANCI, in data 21/10/2022.

¹¹⁵ Dall'intervista avuta con Camilla Orlandi di ANCI, in data 21/10/2022.

Conclusioni

È stata analizzata la policy di intervento promossa dalla Protezione Civile per gestire e organizzare l'accoglienza delle persone in fuga dalla guerra ucraina arrivate in Italia. Sono stati presentati e analizzati i vari aspetti positivi del processo di policy, le innovazioni, i risultati, come anche le criticità riscontrate, gli aspetti negativi, i problemi (più o meno inaspettati) che sono sorti durante il processo di creazione e implementazione della policy stessa.

Secondo la maggioranza degli intervistati e intervistate, uno degli elementi chiave della mancata realizzazione piena di questa policy risiede nei ritardi di avvio delle convenzioni dettate dalle lungaggini amministrative. Praticamente tutti gli enti attuativi intervistati hanno sollevato la questione delle lunghezze delle tempistiche (dettate anche delle lungaggini burocratiche) che hanno portato allo sfilacciamento delle relazioni con le famiglie che inizialmente ad aprile si erano rese disponibili all'accoglienza e quindi alla perdita dei posti per attuare l'accoglienza. Sostanzialmente quello che emerge dalle interviste con gli attori, soprattutto da parte delle cooperative e associazioni che sono a diretto contatto con le famiglie e i soggetti dell'azione, è che le questioni amministrative burocratiche hanno comportato dei gravi ritardi nell'implementazione della policy causandone, a detta loro, il fallimento. Per questa emergenza sono state messe a disposizione moltissime risorse, economiche, sociali e umane, a partire proprio dalle famiglie private che per la prima volta hanno dato una disponibilità straordinaria ad accogliere i profughi ucraini nelle loro case. Il protrarsi dell'inizio delle convenzioni e la continua richiesta di documentazione aggiuntiva ha provocato un affaticamento dei soggetti coinvolti nel processo di policy, soprattutto per le cooperative e associazioni che avevano messo a disposizione i posti di accoglienza. Gli enti attuatori in questi mesi hanno messo in campo molte risorse proprie senza però vedere il loro lavoro pienamente riconosciuto, tanto che a dicembre 2022 risultano attivi solo 5.332 posti sui 17.000 approvati a maggio dello stesso anno. Il presidente della cooperativa DiaLogos si espone e afferma apertamente che “questo bando non ha prodotto niente, è stato un fallimento”¹¹⁶, sia dal punto di vista dell'accoglienza in famiglia che per quanto riguarda i contributi. Oliviero Forti aggiunge che “visto ex post è un sistema che ha tanti elementi di fragilità. Uno impara dagli sbagli, ma qui ce ne sono stati parecchi”¹¹⁷.

Dall'analisi effettuata nella presente ricerca, l'elemento dominante e che risalta tra tutte le criticità presentate e che si può dire essere alla base del plausibile fallimento della policy è proprio la relazione con ANCI e con la rete SAI. Fin dall'inizio, infatti, è mancato il riconoscimento di base dell'importanza e dell'efficacia che il Sistema di Accoglienza e Integrazione ha realmente a livello nazionale.

¹¹⁶ Dall'intervista con Patrizio Orlandi della Cooperativa Sociale DiaLogos, in data 29/09/2022.

¹¹⁷ Dall'intervista avuta con Oliviero Forti di Caritas Italiana, in data 21/09/2022.

Nelle pagine precedenti è stato ampiamente spiegato l'effetto e il ruolo del SAI a livello territoriale nei Comuni che hanno aderito alla rete SAI. Camilla Orlandi di ANCI sottolinea l'importanza di "tenere molto caro questo sistema", perché effettivamente è un sistema con parecchi difetti, "molti impicci burocratici", ma questo proprio in virtù del fatto che "ha in sé la sfida di mettere insieme tutti e chiede alle amministrazioni locali di fare la scelta politica di accogliere"¹¹⁸. Questo punto, precisa Orlandi, è l'elemento costituente di un buon percorso di accoglienza e integrazione. La domanda, quindi, sorge spontanea: come sarebbe andata se invece che affidare la gestione dell'accoglienza dei profughi ucraini alla Protezione Civile e creare una terza via di accoglienza, si fosse puntato direttamente all'ampliamento e sostegno della rete SAI già esistente?

Come suggerito anche da Chiara Marchetti (2022), l'analisi di questa policy di intervento, quindi, va ampliata rispetto al singolo intervento, e va inserita all'interno del più ampio regime politico della gestione delle accoglienze in Italia, il quale attualmente risulta quasi inesistente. Secondo Peters, infatti:

"Any specific failure may be only a symptom of a broader failure in governing, so that focusing just on the policy failures per se may focus only on the proximate 'causes' of observed failure rather than on more deeply seated roots of failure" (Peters, 2015: 264).

Attraverso questo punto di vista risalta quindi la mancanza di una politica nazionale efficace per la gestione delle accoglienze e integrazione dei richiedenti asilo e immigrati. Biffoni, delegato ANCI all'immigrazione, in occasione delle celebrazioni per i vent'anni del Sistema di Accoglienza e Integrazione italiano, fa un riferimento chiaro ed esplicito alla policy della Protezione Civile, la quale inizialmente non prevedeva un ruolo importante dei Comuni nel nuovo sistema di accoglienza dei profughi ucraini. Egli, infatti, rivendica l'importanza chiave della presenza di ANCI e dei Comuni nei progetti di accoglienza territoriale e ribadisce che "ogni tentativo di ricorrere a sistemi paralleli che esulino dalle determinazioni dei Sindaci finisce per avere il fiato corto" (Atlante SAI, 2022). Biffoni inoltre afferma la necessità di modificare la struttura del SAI per fare in modo che "la partecipazione dei Comuni diventi strutturale" e non più vincolata a progettazioni e rinnovi triennali. Inoltre, continua il delegato ANCI, l'adesione dei Comuni alla rete SAI va ulteriormente incentivata e semplificata, in modo tale da agevolare le procedure di ampliamento dei posti SAI per poter rispondere efficacemente ai prossimi flussi di richiedenti asilo in arrivo che saranno sempre maggiori e più frequenti e "a cui il sistema *deve* poter rispondere in maniera rapida e flessibile, sono emergenza ma non sono imprevedibili" (Atlante SAI, 2022).

¹¹⁸ Dall'intervista avuta con Camilla Orlandi di ANCI, in data 21/10/2022.

Grazie allo studio della letteratura sulla *policy failure* è stato, quindi, possibile individuare i vizi e gli errori in cui si sono imbattuti i policy makers durante tutto il processo di sviluppo della policy, come visto soprattutto nella fase di formulazione e implementazione della stessa. Il percorso di analisi e studio presentato in questa tesi è stato un esercizio molto utile non solo per comprendere le reali motivazioni sottostanti all'insuccesso, anche se parziale, della policy sperimentale co-progettata dalla Protezione Civile e il Terzo Settore, ma soprattutto ad intendere che il processo di creazione di una politica pubblica è un procedimento complesso, che richiede “high level of policy capacity” e volontà da parte dei policy makers di apprendere dalle esperienze passate proprie e degli altri (Nair e Howlett, 2017). Grande importanza viene data al *learning*, all'apprendimento dai propri sbagli diretti, ma anche dalle esperienze di altri governi e policy makers (Howlett, 2012). Per poter costruire delle policy efficaci e che producano risultati positivi, i policy makers come anche tutti gli attori coinvolti nel processo non devono solo essere consapevoli dei possibili errori in cui possono imbattersi, ma avere una visione ampia su tutto il procedimento e saper analizzare criticamente le policy passate, sia quelle vincenti che quelle fallimentari (Leong e Howlett, 2022). Inoltre, grazie alla letteratura è stato possibile capire anche la necessità basilare di avere (o costruire) un gruppo di lavoro solido e coeso in cui gli attori sono disposti a collaborare positivamente gestendo le proprie naturali differenze per poter raggiungere l'obiettivo comune, ovvero una politica pubblica efficace (Hudson et al., 2019). Il processo di policy, inoltre, dovrebbe essere disegnato in modo tale da “connect actor vertically and horizontally in a process of collaboration and joint deliberation” (Ansell et al., 2017 in Hudson et al., 2019), dimensione che in questo caso specifico non è stata del tutto soddisfatta, non avendo integrato nel modo corretto tutti gli attori e non avendo costruito una comunicazione fluida e trasparente tra le parti.

In concreto, quindi, dall'analisi effettuata al caso studio della presente tesi, l'insegnamento che -a mio avviso- si può apprendere da questa esperienza di policy potrebbe essere quello suggerito a più riprese da Orlandi, Slamic e Biffoni di ANCI, ovvero riconoscere che il sistema di accoglienza efficace in Italia è proprio il SAI, e come tale andrebbe supportato molto di più.

Bibliografia

- Ambrosini, M. (2022). *L'accoglienza dei rifugiati ucraini: eccezione o premessa di una nuova politica dell'asilo?* Dossier statistico immigrazione, 2022. Centro studi e ricerche Idos, pp.129-134.
- Bassoli, M. (2022). *La politica dell'accoglienza domestica in Italia*. Dossier statistico immigrazione, 2022. Centro studi e ricerche Idos, pp.141-144.
- Bassoli, M., Campomori, F. (2022). *I chiaroscuri dell'accoglienza delle persone ucraine in Italia*. Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione Sociale (OCIS), Nota 7, dicembre 2022.
- Bobbio, L., Pomatto, G., Ravazzi, S. (2017). *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*. Mondadori Università, Mondadori Education S.p.A., Milano.
- Bovens, M., 't Hart, P. (2016). *Revisiting the study of policy failures*. Journal of European Public Policy, 23:5, 653-666.
- Camilli, A. (2022a). *I civili nel mirino*. Internazionale, *In fuga dalle Bombe*. ed. 11/17 marzo 2022, n.1451, anno 29.
- Camilli, A. (2022b). *Tre settimane di guerra*. Internazionale, *Il fronte russo*. ed. 18/24 marzo 2022, n.1452, anno 29.
- Campomori, F. (2022). *La crisi ucraina e la (ri)organizzazione del sistema di accoglienza: tra lodevoli aperture e preoccupanti disparità di trattamento dei profughi*. Politiche Sociali, Social Policies, 2/2022, pp. 325-332.
- Caritas e Migrantes (2020). *XXIX Rapporto Immigrazione 2020. Conoscere per comprendere*. Tau editrice Srl, ottobre 2020.
- Decreto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, 11 aprile 2022, n.969. *Indizione dell'avviso per l'acquisizione di manifestazioni di interesse per lo svolgimento di attività di accoglienza diffusa nel territorio nazionale a beneficio delle persone provenienti dall'Ucraina in fuga dagli eventi bellici in atto, ai sensi dell'art. 1, dell'OCDPC n. 881 del 29 marzo 2022. Nomina del responsabile del procedimento ai sensi dell'art. 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241*
- Decreto del Capo di Dipartimento della Protezione Civile, 11 marzo 2022, n. 684. *Istituzione e funzionamento della Direzione di Comando e Controllo (DiComaC)*.

- Decreto del Presidente del Consiglio Dei Ministri 28 marzo 2022. *Misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall'ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso*. Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15 aprile 2022, n. 89
- Decreto Legislativo 7 aprile 2003, n. 85. *Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario*. Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 22 aprile 2003, n.93
- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21. *Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina*. Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 21 marzo 2022, n.67. Capitolo V, articoli 31-33.
- Decreto-Legge 28 febbraio 2022, n. 16. *Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina*. Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 28 febbraio 2022, n.49
- Decreto-Legge 9 agosto 2022, n. 115. *Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali*. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 21 settembre 2022, n. 142. Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 21 settembre 2022, n. 221.
- Delibera del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2022. *Dichiarazione dello stato di emergenza per intervento all'estero in conseguenza del grave contesto emergenziale in atto nel territorio dell'Ucraina*. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.58 del 10 marzo 2022
- Dipartimento della Protezione Civile (2022a). *Avviso per l'acquisizione di manifestazioni di interesse per lo svolgimento di attività di accoglienza diffusa nel territorio nazionale a beneficio delle persone provenienti dall'ucraina in fuga dagli eventi bellici in atto*. Presidenza del Consiglio dei ministri 11 aprile 2022.
- Dipartimento della Protezione Civile (2022b). *Piano nazionale per l'accoglienza e assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina*. Presidenza del Consiglio dei ministri, 13 aprile 2022.
- Eichhorst, W., Wozny, F. (2012). *Migration policies in Germany*. Research reports Recommendations. Institute of public affairs. Instytut Spraw Publicznych
- Elrick, J., Winter E. (2017). *Managing the National Status Group: Immigration Policy in Germany*. IOM, International Migration Vol. 56 (4) 2018. Published by John Wiley & Sons Ltd.
- Fenger, H.J.M. (2007). *Welfare Regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating PostCommunist Countries in a Welfare Regime Typology*. Erasmus University Rotterdam.

- Fondazione Cittalia - ANCI (2022). *Atlante SAI. Rapporto annuale SAI 2021. Vent'anni di politica sociale nazionale*. Rete SAI, Fondazione Cittalia, ANCI e Ministero dell'Interno. Roma, 2022.
- Howlett, M. (2012). *The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policymaking*. *International Political Science Review*. 33(5) 539–555.
- Hudson, B., Hunter, D., Peckham, S. (2019). *Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?* *Policy Design and Practice*, 2:1, 1-14.
- Khan, A.R. (2016). *Policy implementation: some aspects and issues*. *Journal of Community Positive Practices*, XVI (3) 2016, 3-12.
- Legge 29 dicembre 2022, n. 197. *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*. Pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 29 dicembre 2022, Serie Generale n.303. Articolo 1, comma 669-670.
- Leong, C., Howlett, M. (2022). *Policy learning, policy failure, and the mitigation of policy risks: re-thinking the lessons of policy success and failure*. *Administration & Society*. Vol. 54(7) 1379–1401.
- Lubkemann, S.C. (2008). *Involuntary Immobility: On a Theoretical Invisibility in Forced Migration Studies*. *Journal of Refugee Studies* Vol. 21, No. 4. Oxford University Press.
- Marchetti, C. (2022). *Accoglienza in Italia oggi: chi sono i protagonisti?* Conferenza “Le città accoglienti – convegno sulle buone pratiche di accoglienza diffusa in Europa”, Padova 25 novembre 2022
- McConnell, A. (2015). *What is a policy failure? A primer to help navigate the maze*. *Public Policy and Administration*. Vol. 30(3–4) 221–242.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020). *La comunità ucraina in Italia. Rapporto annuale sulla presenza dei migranti*. ANPAL, 2020.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021). *La comunità ucraina in Italia. Rapporto annuale sulla presenza dei migranti*. ANPAL, 2021.
- Nair, S., Howlett, M. (2017). *Policy myopia as a source of policy failure: adaptation and policy learning under deep uncertainty*. *Policy & Politics*, vol 45, n. 1, 103-18.

- Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 29 marzo 2022, n. 881. *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare, sul territorio nazionale, l'accoglienza, il soccorso e l'assistenza alla popolazione in conseguenza degli accadimenti in atto nel territorio dell'Ucraina*. Pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 1° aprile 2022, n. 77
- Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 4 marzo 2022, n. 872. *Disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare, sul territorio nazionale, l'accoglienza il soccorso e l'assistenza alla popolazione in conseguenza degli accadimenti in atto nel territorio dell'Ucraina*. Pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 12 marzo 2022, n.60
- Osservatorio Nazionale DOMINA sul Lavoro Domestico (2020). *Secondo rapporto annuale sul lavoro domestico. Analisi, statistiche, trend nazionali e locali*. Roma, dicembre 2020.
- Parente, M., Filosa, G. (2022). *Migrazioni femminili in Italia: il caso delle donne ucraine*. Convegno Womanitarian. Le donne risorse di comunità. Napoli, 28 aprile 2022. Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche – INAPP
- Peters, B.G. (2015). *State failure, governance failure and policy failure: exploring the linkages*. Public Policy and Administration. Vol. 30(3–4) 261–276.
- Szczerbiak, A. (2022). *How is the European migration crisis affecting Polish politics?* LSE European Politics and Policy (EUROPP). University of Sussex
- Vitiello, D. (2022). *The Nansen Passport and the EU Temporary Protection Directive: Reflections on Solidarity, Mobility Rights and the Future of Asylum in Europe*. European Papers, Vol. 7, 2022, No 1, pp. 15-30, (European Forum, 30 March 2022).

Sitografia

- Alfonso, L. (2022). *Profughi ucraini, le norme frenano l'accoglienza di famiglie e Terzo settore*. VITA, 24 agosto 2022. <https://www.vita.it/it/article/2022/08/24/profughi-ucraini-le-norme-frenano-laccoglienza-di-famiglie-e-terzo-set/163834/>
- Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (2022). *La sanatoria mancata*. ASGI, 4/02/2022. <https://www.asgi.it/notizie/la-sanatoria-mancata/>
- BAMF (2022). *FAQ about entry from Ukraine and residence in Germany*. Federal Office for Migration and Refugees. 29 agosto 2022. https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/ResettlementRelocation/InformationenEinreiseUkraine/InformationenEinreiseUkraineEN/_documents/ukraine-faq-en.html
- Camilli, A. (2022c). *L'Europa apre le porte ai profughi ucraini*. Internazionale. 28 febbraio 2022. <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2022/02/28/polonia-ucraina-profughi>
- CEDEFOP (2022). *Germany's response to the integration of Ukrainian refugees in VET and the labour market*. European Centre for the Development of Vocational Training. 9 giugno 2022. <https://www.cedefop.europa.eu/en/news/germanys-response-integration-ukrainian-refugees-vet-and-labour-market>
- Consiglio dell'Unione Europea (2001) *Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*, Official Journal L 212, 07/08/2001 P. 0012 – 0023. <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>
- Consiglio dell'Unione Europea (2022a). *Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022 che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea*. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L71/1. 4 marzo 2022. http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj
- Consiglio dell'Unione Europea (2022b). *Ucraina: 17 miliardi di EUR di fondi dell'UE per aiutare i rifugiati*. Comunicato stampa, 4 marzo 2022. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/04/04/ukraine-council-unlocks-17-billion-of-eu-funds-to-help-refugees/>
- Corbatón, A. (2022). *132 familias españolas han acogido en casa a refugiados de Ucrania*. Cadena SER, Madrid 21 settembre 2022. <https://cadenaser.com/nacional/2022/09/21/solo-132-familias-espanolas-han-acogido-a-refugiados-de-ucrania-cadena-ser/>

- Croce Rossa Italiana (2022). *La risposta della Croce Rossa Italiana dopo sei mesi dall'inizio del conflitto in Ucraina*. 31 agosto 2022. <https://cri.it/>
- Decreto del Ministero dell'Interno del 23 agosto 2022. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-08/dm_di_finanziamento_ampliamento_2325_posti_ukafgh8.8.2022.pdf
- Diakonia International Humanitarian Law Centre (2022). *Protect persons with disabilities in the ukraine conflict*. 10 marzo 2022. <https://www.diakonia.se/ihl/news/persons-with-disabilities-ukraine-conflict/>
- Dipartimento della Protezione Civile (2022c). *Emergenza Ucraina: prorogato al 3 marzo 2023 lo stato di emergenza*. Sezione notizie. <https://www.protezionecivile.gov.it/it/notizia/emergenza-ucraina-prorogato-al-3-marzo-2023-lo-stato-di-emergenza-0>
- Dipartimento della Protezione Civile. *Emergenza Ucraina. Dashboard contributi di sostentamento*. <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/contributi-di-sostentamento>
- Dipartimento della Protezione Civile. *Emergenza Ucraina. Dashboard manifestazione d'interesse e accoglienza diffusa*. <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/manifestazioni-di-interesse-accoglienza-diffusa>
- Duszczyk, M., Kaczmarczyk, P. (2022). *The War in Ukraine and Migration to Poland: Outlook and Challenges*. Intereconomics, Review of European Economic Policy. Volume 2022, n.3. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2022/number/3/article/the-war-in-ukraine-and-migration-to-poland-outlook-and-challenges.html>
- European Commission (2022). *Temporary protection*. Migration and Home Affairs https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en
- European Commission (2022b). *Poland: Parliament adopts law on assistance to Ukrainian refugees*. European Website on Integration. 18 marzo 2022. [https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/poland-parliament-adopts-law-assistance-ukrainian-refugees_en#:~:text=Under%20this%20law%2C%20companies%20and,month%20\(approximately%20250%20EUR\).](https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/poland-parliament-adopts-law-assistance-ukrainian-refugees_en#:~:text=Under%20this%20law%2C%20companies%20and,month%20(approximately%20250%20EUR).)
- European Disability Forum (2022). *Protection and safety of persons with disabilities in Ukraine*. 24 febbraio 2022. <https://www.edf-feph.org/protection-and-safety-of-persons-with-disabilities-in-ukraine/>

- European Disability Forum (2022b). *War in Ukraine: over 143.000 persons with disabilities displaced. 20 giugno 2022.* <https://www.edf-feph.org/war-in-ukraine-over-143-000-persons-with-disabilities-displaced/>
- Federal Office for Migration and Refugees (2022). *Financial support for families.* Germany4ukraine.de <https://www.germany4ukraine.de/hilfeportal-en/family-and-child/financial-support-for-families>
- Glucroft, W.N. (2022). *Ukrainian refugees push German cities to their limits.* Deutsche Welle. 29 ottobre 2022. <https://www.dw.com/en/ukrainian-refugees-push-german-cities-to-their-limits/a-63582661>
- González Enríquez, C. (2022). *La acogida a los refugiados ucranianos: algunos desafíos e incertidumbres.* Real Instituto El Cano, 4 aprile 2022. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-acogida-a-los-refugiados-ucranianos-algunos-desafios-e-incertidumbres/>
- Governing Mayor of Berlin (2022). *Arrival: Important information for refugees from Ukraine.* Senate Chancellery. Berlin. <https://www.berlin.de/ukraine/en/arrive/>
- Ho, V. (2022). *First Thing: Putin unleashes Russian invasion of Ukraine.* The Guardian. 24 febbraio 2022. <https://www.theguardian.com/us-news/2022/feb/24/first-thing-putin-declares-war-russia-invades-ukraine>
- International Organization for Migration - IOM (2022). *Ukraine internal displacement report. General population survey. Round 9.* <https://dtm.iom.int/> 26 settembre 2022.
- Istituto per gli Studi di Politica Internazionale - ISPI (2022). *Speciale Ucraina: è guerra.* 24 febbraio 2022 <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/speciale-ucraina-e-guerra-33681>.
- Istituto per gli Studi di Politica Internazionale ISPI, Data Lab (2022). *Profughi ucraini, i confini della solidarietà.* 11 marzo 2022. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/profughi-ucraini-i-confini-della-solidarieta-34069>
- Kalantaryan, S., Marchetti S., Vianello, F. A. (2016). *Da migranti a rifugiati, lo strano caso degli ucraini in Italia.* Open Migration. <https://openmigration.org/analisi/le-ucraine-in-italia-da-migranti-a-rifugiate/>
- Lamboglia, A. (2022). *UE avanti su flessibilità fondi europei per accoglienza rifugiati da Ucraina.* FAI news. <https://fasi.eu/it/articoli/23-novita/24268-fondi-europei-react-eu-per-accoglienza-rifugiati-da-ucraina.html>

- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022a). *Más de 124.000 refugiados ucranianos ya tienen protección temporal y 8.100 han encontrado trabajo en tres meses*. La Moclóa, 20 giugno 2022 <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2022/200622-refugiados-ucrania.aspx#:~:text=Casi%20500%20familias%20fueron%20acogidas,581%20personas%20procedentes%20de%20Siria>.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022b). *Plan Acoge Ucraina, Inclusión y Fundación “la Caixa” ponen en marcha el programa de acogimiento familiar para refugiados ucranianos*. Nota de prensa, 23 marzo 2022
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022c). *Escrivá propone a las CCAA una ayuda para familias ucranianas en situación vulnerable de 400 euros al mes y 100 euros por menor*. Nota de prensa, 22 giugno 2022.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2022). *Protezione temporanea ai profughi in fuga dall’Ucraina. Il Consiglio Europeo dei Ministri dell’Interno dà il via libera per la prima volta all’attivazione della direttiva 2001/55/CE*. Integrazionemigranti.gov.it, 4 marzo 2022. <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2355/Protezione-temporanea-ai-profughi-in-fuga-dallUcraina>
- Ministero dell’Interno (2022) *Finanziati i progetti SAI per l’ampliamento di 2.325 posti*. Comunicato del 23 Agosto 2022. <https://www.interno.gov.it/it/notizie/finanziati-i-progetti-sai-lampliamento-2325-posti>
- Montenegro, R. (2022). *L’inganno dei corridoi umanitari in Ucraina: accuse reciproche tra Mosca e Kyiv. Terminato il terzo round di colloqui*. Il Foglio. 7 marzo 2022 <https://www.ilfoglio.it/esteri/2022/03/07/news/1-inganno-dei-corridoi-umanitari-in-ucraina-3776826/>
- Nöstlinger, N. (2021). *Revisiting Merkel’s refugee pledge: Has Germany ‘managed it?’ Over 1 million people applied for asylum in Germany in 2015 and 2016*. Politico. 7 dicembre 2021 <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-refugee-pledge-we-can-manage-it/>
- Openpolis, Migranti. *Dove sono fuggiti i profughi ucraini nei primi 40 giorni di guerra*. 8 aprile 2022. <https://www.openpolis.it/dove-sono-fuggiti-i-profughi-ucraini-nei-primi-40-giorni-di-guerra/>
- President of Ukraine, official website. *President signed a decree on the imposition of martial law in Ukraine, the Verkhovna Rada approved it*. 24 febbraio 2022. <https://www.president.gov.ua/en/news/prezident-pidpisav-ukaz-pro-zaprovadzhennya-voyennogo-stanu-73109>

- Riva, P. (2022). *Ucraina: l'accoglienza in Europa a 5 mesi dallo scoppio della guerra*. Open Migration, 26 luglio 2022. <https://openmigration.org/analisi/ucraina-laccoglienza-in-europa-a-5-mesi-dallo-scoppio-della-guerra/>
- Schiavone, G. (2022). *La triste storia della Direttiva europea che dà protezione agli ucraini in fuga*. Altreconomia, 6 marzo 2022. <https://altreconomia.it/la-triste-storia-della-direttiva-europea-che-da-protezione-agli-ucraini-in-fuga/>
- Statista (2023). *Number of civilian casualties in Ukraine during Russia's invasion verified by OHCHR as of February 5, 2023*. <https://www.statista.com/statistics/1293492/ukraine-war-casualties/>
- Statistisches Bundesamt (2022a). *Germany's population grew strongly in the 1st half of 2022*. Press release N.410, 27 settembre 2022. https://www.destatis.de/EN/Press/2022/09/PE22_410_12411.html
- Statistisches Bundesamt (2022b). *Russia and Ukraine in the focus: foreign population in Germany*. Press release No. N 011 1 Marzo 2022. https://www.destatis.de/EN/Press/2022/03/PE22_N011_12.html
- Tondo, L. (2022). *Embraced or pushed back: on the Polish border, sadly, not all refugees are welcome*. The Guardian, 4 marzo 2022. <https://www.theguardian.com/global-development/commentisfree/2022/mar/04/embraced-or-pushed-back-on-the-polish-border-sadly-not-all-refugees-are-welcome>
- UN Human Rights (2022). *UN expert praises generosity towards Ukrainian refugees by Poland and urges Belarus and Poland to end pushbacks*. Press Release, Special Procedures, 28 luglio 2022. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/07/un-expert-praises-generosity-towards-ukrainian-refugees-poland-and-urges>
- UNHCR Data. *Operational data portal, Ukraine refugee situation*. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- UNHCR Italia. *Emergenza Ucraina*. <https://www.unhcr.org/it/>
- UNHCR Poland. *Help*. <https://help.unhcr.org/poland/>

Ringraziamenti

Prima di tutto è doveroso ringraziare le persone che si sono rese disponibili per le interviste, nonostante fosse il periodo più intenso di lavoro, e che mi hanno permesso di costruire questo elaborato. Un grande grazie alla prof.ssa Campomori che mi ha affidato questa ricerca e mi ha accompagnato per tutto il cammino e il processo. La ringrazio per la pazienza e il continuo appoggio. Al prof. Bassoli per avermi incluso nella ricerca e avermi fatto conoscere la rete europea di Refugees Welcome, ne sono molto grata.

Ringrazio le mie compagne del gruppo1000, con le quali abbiamo affrontato tutti gli esami e anche la tesi insieme e nelle quali ho trovato molto più che semplici compagne di università. Delle vere amiche.

Un ringraziamento speciale va alle mie amiche e amici, geograficamente vicine e lontane, che mi hanno sempre supportato e *tanto* supportato in questi anni di amicizia. Senza il loro appoggio e la loro fondamentale amicizia non sarei arrivata dove sono adesso. Un ringraziamento particolare a Grazia, che con me ha sperimentato il suo futuro professionale.

Grazie anche a Valerio, con il quale abbiamo condiviso anche il travagliato periodo della tesi. Grazie per esserci.

Un ulteriore ringraziamento va a mio fratello, che non ha mai capito cosa stessi studiando (“scegli sempre cose con nomi troppo lunghi”), ma non ha mai dubitato delle mie capacità, soprattutto quando io ne dubitavo.

Esattamente cinque anni fa, dopo aver finito il master, dissi a mia madre: “Qualsiasi cosa succeda, se ti dico che voglio tornare a studiare fermami. Dimmi di no. Ricordami il periodo della tesi.” Ovviamente questo momento è successo, lei prontamente me lo ha ricordato e, come c’era da aspettarselo, io non le ho dato ascolto e mi sono ri-iscritta all’università. I ringraziamenti più importanti quindi vanno a lei, mia mamma, colei che nonostante tutto mi supporta e sopporta sempre in ogni scelta (scellerata) che faccio. Senza di lei questa laurea (e quelle prima) non sarebbero mai state possibili, non avrei mai potuto proseguire gli studi, né dal punto di vista morale né economico, e non sarei la Donna che sono ora. A lei va il mio più grande grazie. Per tutto.

E sì, un piccolo ringraziamento va anche a me, che contro ogni mia aspettativa e nonostante le difficoltà sono arrivata indenne a questo giorno.