

PAPER  
Luglio **2023**

Sara Morlotti

# Inclusione linguistica degli adulti stranieri

Alcune considerazioni sul caso dei profughi ucraini

# INCLUSIONE LINGUISTICA DEGLI ADULTI STRANIERI

## Alcune considerazioni sul caso dei profughi ucraini

Sara Morlotti

INCLUSIONE LINGUISTICA DEGLI ADULTI STRANIERI.....	1
Alcune considerazioni sul caso dei profughi ucraini.....	1
1. Introduzione: la lingua come parte del processo bilaterale di integrazione .....	1
2. Corsi di lingua italiana nell’ambito della protezione internazionale tra le molteplici modifiche al Sistema di Accoglienza e Integrazione .....	3
3. Protezione temporanea e nuove pratiche di accoglienza in Europa .....	6
4. Corsi di lingua per rifugiati ucraini: una solidarietà capillare .....	8
4.1. HelpUkraine: il progetto dell’Associazione Franco Verga a Milano .....	10
4.2. Progetto Milano Aiuta Ucraina: un fondo solidale di successo.....	12
4.3. Il caso della Spagna e di Barcellona “città rifugio” .....	13
5. Lezioni di accoglienza e valorizzazione della conoscenza .....	15

Il presente *paper* nasce da una riflessione intorno ai servizi di accoglienza offerti ai profughi provenienti dall’Ucraina, in comparazione a quelli generalmente offerti ai richiedenti e beneficiari di protezione internazionale. Attraverso il fondamentale dialogo con enti direttamente coinvolti, sia da un punto di vista pratico che teorico, quali *l’Associazione Franco Verga*, con la quale ISMU ETS collabora da diversi anni come ente operatore, e il *Barcelona Centre for International Information and Documentation (CIDOB)* come ente di ricerca estero, si propongono delle considerazioni giuridiche sul tema, effettuando anche una analisi comparata dei processi che portano i migranti all’inclusione sociale (primariamente linguistica) nei Paesi di accoglienza. Durante la stesura del contributo, poi, l’intervenuta novella legislativa del decreto-legge n. 20 del 2023 ha riaperto i riflettori sulla gestione del sistema ordinario di accoglienza, rendendo ancor di più evidente la differenza di prospettive e intenti legislativi a seconda del contesto politico-giuridico in cui opera il legislatore.

### 1. Introduzione: la lingua come parte del processo bilaterale di integrazione

La lingua come strumento di comunicazione sociale è considerata da sempre il primo veicolo di inclusione nel tessuto sociale, che si tratti di minori o di adulti stranieri residenti in Italia. Ma l’“integrazione” non è un processo univoco dove la persona migrante deve, da sola, avanzare verso la cultura di accoglienza. Al contrario, spesso è il grado di apertura della società che determina il successo di un percorso di integrazione. Per i [Common Basic Principles on immigrants integration](#) del 2004 e successivamente per il [White Paper on intercultural dialogue](#) (Consiglio d’Europa, 2008)

*“l’integrazione è un processo dinamico e bilaterale di interazione reciproca che richiede uno sforzo da tutti i soggetti coinvolti: autorità, istituzioni, associazioni, comunità autotona, altre comunità di immigrati già presenti nel Paese ospitante, i migranti stessi”.*

Si tratta di un percorso tutt'altro che semplice e non privo di implicazioni, sia da una parte che dall'altra. Per i migranti la conoscenza della lingua italiana è senz'altro vista come strumento ed elemento di utilità per una concreta interazione con il contesto di accoglienza. Il processo di apprendimento di una nuova lingua, spesso molto distante da quella madre, può in alcuni casi provocare sofferenza e frustrazione (legata ad esempio alla banale incapacità di esprimersi, a maggior ragione se la persona è analfabeta in partenza) e può in alcuni casi anche arrivare a mettere in discussione l'identità culturale stessa della persona, la quale può rischiare di perdere quel "senso di appartenenza" che la legava al contesto di origine<sup>1</sup>. Inoltre, a parere di chi scrive, l'apprendimento della lingua del Paese di accoglienza non è necessariamente una garanzia di piena inclusione sociale, né di pieno accesso ai diritti in condizioni di parità.

Nonostante le difficoltà sopra descritte, apprendere la lingua del Paese di accoglienza è certamente un elemento essenziale del processo di inclusione. Nel contesto migratorio, conoscere la lingua del Paese di accoglienza significa non solo avere la certezza di potersi muovere in autonomia e di soddisfare i propri bisogni primari di vita, ma anche partecipare pienamente alle attività della società ospitante e interagire adeguatamente in situazioni in cui è in gioco l'esercizio dei propri diritti e doveri. Per la società accogliente, in particolare quella italiana, la presenza sul territorio di persone straniere che non parlano la lingua nazionale (o la parlano poco, mantenendo invece vivo il loro registro linguistico precedente) è un elemento problematico. Spesso, al contrario, l'essere fluenti nella lingua italiana è per le persone migranti primo e principale veicolo di interazione sociale, ma anche di più semplice accettazione nel tessuto sociale italiano, come spesso tutti noi abbiamo sperimentato nella vita quotidiana.

Secondo la [Guida](#) del Consiglio d'Europa del 2014, "*L'integrazione linguistica dei migranti adulti*" è spesso intesa dagli Stati membri come l'obbligo che i migranti hanno di apprendere la lingua della società di accoglienza per ragioni non solamente pratiche, ma anche ideologiche. Infatti, da loro ci si aspetta che ne acquisiscano una "buona" conoscenza, ma anche, talvolta, che non si distinguano dai parlanti la lingua maggioritaria se non in minimo grado (per l'accento, ad esempio). È evidente che questa interpretazione non tiene conto che di una sola lingua, quella del Paese di accoglienza: secondo il Consiglio d'Europa, però, una vera integrazione implica "*creare le condizioni per una adeguata riconfigurazione dei repertori linguistici dei migranti adulti*". Con questa locuzione si intende l'insieme delle risorse linguistiche a disposizione di un parlante: la sua lingua nativa (o native, nel caso fossero più d'una) e quelle apprese nel corso della propria vita<sup>2</sup>.

Nella pratica, purtroppo, questa valorizzazione dei "*repertori linguistici dei migranti adulti*" non viene di fatto quasi mai attuata a livello di politiche di integrazione, lasciando il posto a esigenze pratiche di apprendimento della lingua italiana ben più basilari. A ciò si deve poi aggiungere che alla diversità dei progetti di vita dei migranti corrisponde anche una grande diversità di percorsi educativi quando si comincia ad apprendere la lingua maggioritaria: "migrante" è una categoria sociologica o giuridica, non è una categoria linguistica omogenea<sup>3</sup>. Il Consiglio d'Europa su questo è molto chiaro: l'elaborazione di ogni politica d'integrazione relativa alle lingue ed ai migranti adulti, che si tratti di nuovi arrivi o di migranti già insediati, deve tenere conto della pluralità dei

---

<sup>1</sup> Sul pericolo di smarrimento di identità si veda C. Regalia, L. Rocca, C. Bertazzoni, E. Passante, *Lingua, cultura e integrazione - L'impatto dell'obbligatorietà della formazione linguistica e civica nei processi migratori*.

<sup>2</sup> Per approfondimenti sul tema si veda, tra gli altri, il contributo di Berruto, Gaetano (1993), *Le varietà del repertorio*, in *Introduzione all'italiano contemporaneo*, a cura di A.A. Sobrero, Roma - Bari, Laterza, 2 voll., vol. 2° (*La variazione e gli usi*), pp. 3-36.

<sup>3</sup> Cfr. Council of Europe 2014, 1. 2014. *L'integrazione linguistica dei migranti adulti*, Guida.

contesti d'accoglienza e delle esperienze e delle conoscenze linguistiche di queste persone. Di conseguenza, è molto raro che vi possano essere soluzioni standard uniche o universali per organizzare la formazione linguistica, ma soltanto una formazione quanto più personalizzata possibile, in funzione delle risorse disponibili.

Progettare ed erogare un corso di italiano come lingua seconda significa porre un'attenzione particolare ai bisogni specifici di una utenza differenziata per genere, anzianità migratoria, profilo di competenza linguistica, livelli di scolarità acquisiti nel Paese di origine, condizioni sociali e lavorative. Ciò è necessario per rispondere in maniera più puntuale ed efficace ai bisogni linguistici e alle domande d'integrazione che necessariamente devono tenere conto dei destinatari delle proposte formative, ancor più se vulnerabili.

Dal momento che il presente *paper* si concentra sui corsi di lingua italiana per persone adulte migranti richiedenti o beneficiarie di protezione internazionale, le "risorse disponibili" hanno un ruolo decisivo nel contesto della personalizzazione e del conseguente successo della formazione linguistica. Come vedremo in seguito, le risorse messe in campo per la formazione linguistica dei profughi ucraini sono state decisive nel buon successo delle pratiche, mentre quelle messe in campo nel sistema di accoglienza ordinario si sono dimostrate talvolta inadeguate allo scopo di elevare la lingua a strumento di inclusione sociale dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale.

## 2. Corsi di lingua italiana nell'ambito della protezione internazionale tra le molteplici modifiche al Sistema di Accoglienza e Integrazione

Il decreto-legge n. 20 del 10 marzo 2023, come convertito in legge n. 50 del 5 maggio 2023, ha nuovamente modificato l'impostazione di base del Sistema di Accoglienza e Integrazione<sup>4</sup>, ritornando all'impostazione che ne aveva dato il decreto-legge 113/2018 poi modificata dal decreto-legge 130/2020: una vivacità politica del tutto peculiare che ha portato in pochi anni a continui e sostanziali cambiamenti. Nuovamente si impone l'esclusione dei richiedenti asilo dal sistema secondario, come disposto in precedenza dal decreto-legge 113/2018, con la sola eccezione, questa volta, di quanti hanno fatto ingresso in Italia mediante corridoi umanitari, a seguito di evacuazioni o programmi di reinsediamento, i vulnerabili e i cittadini afghani che sono entrati nel nostro Paese in attuazione di operazioni di evacuazione effettuate dalle autorità italiane. Per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, lo straniero, secondo l'ultima novella, è accolto in centri governativi.

È importante sottolineare che i servizi erogati nei centri governativi di prima accoglienza per richiedenti asilo sono stati di molto ridotti: soppressi, infatti, i servizi di assistenza psicologica, i servizi di orientamento legale e al territorio e, di rilevante importanza al fine della nostra analisi, i corsi di italiano<sup>5</sup>. Coscienti di tale significativa modifica, di seguito verrà analizzata la situazione per come fino ad ora è stata gestita, di cui abbiamo disponibilità di dati e quindi di analisi.

---

<sup>4</sup> Ora, denominato con la sigla SAI (prima SPRAR e SIPROIMI).

<sup>5</sup> Art. 6 ter: Modifiche alla disciplina sulle modalità di accoglienza. 1. All'articolo 10, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, le parole: «l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio» sono sostituite dalle seguenti: «l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e la mediazione linguistico-culturale».

Il decreto-legge n. 130 del 2020 aveva concepito il sistema di accoglienza come un unico sistema per richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale e speciale, pur prevedendo fasi progressive. Come in passato, tuttavia, rimaneva il forte limite della adesione volontaria dei comuni al sistema di accoglienza e quindi della scarsa disponibilità di posti. La legge, come modificata dal decreto-legge 130/2020, garantiva l'accesso ai centri solo "entro i limiti dei posti disponibili", in seguito all'espletamento degli obblighi necessari per identificare i richiedenti asilo e avviare la procedura di asilo e limitare il soggiorno in centri di accoglienza straordinaria esclusivamente ai momenti indicati come "strettamente necessari".

I servizi che dovevano, secondo la norma vigente all'epoca di analisi dei dati di seguito riportati, essere prestati nell'ambito dei progetti degli enti locali erano: 1) servizi di primo livello, cui accedono i richiedenti protezione internazionale, tra i quali sono compresi, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio; 2) servizi di secondo livello, cui accedono tutte le altre categorie di beneficiari del sistema, che già godono dei servizi previsti al primo livello: si tratta di servizi aggiuntivi, finalizzati all'integrazione che, comprendono, l'orientamento al lavoro e la formazione professionale.

Da questa composizione si evince dunque che l'apprendimento della lingua italiana, tramite corsi forniti dai centri, rientrava tra i servizi di primo livello, considerati dunque dalla legge come essenziali.

Ciò si riflette (tutt'ora) anche nel diritto positivo in materia di protezione internazionale. L'art. 38, par. 2, del D.lgs. 286/1998 precisa che le autorità italiane devono fornire corsi di lingua per i minori, per facilitare il loro accesso all'istruzione. Parimenti, l'art. 26, par. 2, del D.lgs. 251/2007 stabilisce che gli adulti titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria hanno il diritto di accedere al sistema di istruzione generale e di istruzione superiore entro i limiti e secondo le modalità stabilite per gli stranieri legalmente residenti. Questa disposizione è valida anche per le persone sotto protezione temporanea e protezione umanitaria che soggiornano legalmente.

È importante avere presente che la legge sancisce il diritto all'accesso al sistema di istruzione, ma non il dovere né l'obbligo per i richiedenti asilo di accedere ad esso. I corsi di italiano, infatti, erano offerti dai centri, ma l'adesione rimaneva comunque su base volontaria del singolo richiedente asilo. Inoltre, le certificazioni di lingua A2 sono obbligatorie per coloro che richiedono un permesso di soggiorno di lunga durata, ma non per coloro che sono beneficiari di protezione internazionale.

Secondo il [Rapporto annuale 2021 del Sistema di Accoglienza e Integrazione](#) (l'ultimo disponibile, d'ora in poi Rapporto SAI), gli stessi operatori ritengono che un aspetto determinante per un'efficiente accoglienza integrata sia l'apprendimento della lingua italiana, secondo solo ai percorsi di inserimento socio-lavorativo e a pari merito con i percorsi di orientamento legale.

Il livello di conoscenza della lingua italiana conseguito al termine del percorso è generalmente basso, A1 del QCER<sup>6</sup> o pre-A1, massimo A2, senza differenze tra richiedenti asilo, rifugiati,

---

<sup>6</sup> Il Quadro comune di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER) è un sistema descrittivo riconosciuto internazionalmente per valutare le capacità linguistiche. Il QCER è accettato in tutta Europa ed è sempre più comune nel resto del mondo.

beneficiari di protezione sussidiaria, rifugiati reinsediati, persone sotto protezione umanitaria e familiari riuniti con beneficiari di protezione internazionale. Non sono disponibili sul tema dati dettagliati. A titolo di esempio, nel 2020 ci sono stati 4.534 beneficiari di protezione internazionale che hanno completato un corso con il rilascio di una certificazione riconosciuta a livello regionale e/o nazionale: di questi certificati, il 9,7% si riferisce a un corso di pre-alfabetizzazione (pre-A1), il 36,8% a un corso di base (A1 o A2), 31,3% per un corso intermedio (B1 o B2) e 14,6% avanzata (C1 o C2)<sup>7</sup>.

Il Rapporto SAI 2021 riporta che nel corso del 2021 circa il 70% dei beneficiari adulti (di sesso maschile e femminile) del SAI ha seguito un corso di formazione linguistica. Ciò significa circa 30mila beneficiari su una totalità di 42.464<sup>8</sup>. Le ragioni per le quali il servizio non è stato erogato alla totalità delle persone adulte accolte sono molteplici: differenti i periodi di inserimento nel SAI (il che significa che i beneficiari entrati in accoglienza alla fine del 2021 verosimilmente rientrano tra quanti avranno seguito corsi di italiano l'anno successivo); possono esserci altri bisogni specifici di presa in carico, cui è necessario dare priorità (si pensi, per esempio, alle situazioni di vulnerabilità sanitaria o sociale riscontrate); i beneficiari possono avere già acquisito un livello base di italiano nei precedenti contesti di accoglienza.

Con le Linee Guida allegate al Decreto ministeriale del 18 novembre 2019 era stato previsto un numero minimo di 15 ore di corsi di lingua italiana, riconoscendo a tale attività un'importanza propedeutica all'intero percorso di inclusione sociale. Con il precedente Decreto ministeriale, infatti, se ne prevedevano solo 10. Nel 2021 le Linee Guida hanno avuto una piena attuazione per la quasi totalità dei progetti SAI, i quali si sono gradualmente allineati al requisito minimo orario. Pertanto il 66,6% dei Progetti SAI ha erogato oltre 15 ore di formazione linguistica e il 25% tra le 13 e le 15 ore. Il rimanente 8,4% si è attestato sulle 12 ore: si è trattato prevalentemente di situazioni di piccoli centri, anche in aree interne, che non hanno facilità di collegamenti con le sedi dei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA) o degli istituti formativi o scolastici e che non dispongono delle risorse territoriali necessarie per supplire in piena autonomia al completamento dell'orario formativo. Per garantire questi standard orari con continuità durante tutto l'anno solare, i progetti SAI nel 2021 hanno prevalentemente previsto una modalità di erogazione del servizio mista: corsi di lingua presso il CPIA o altri enti del territorio, integrati con corsi e attività didattiche organizzate direttamente nello stretto ambito del progetto SAI.

La modalità mista di erogazione delle attività di apprendimento della lingua italiana consentiva di rafforzare il servizio e rispondere a esigenze specifiche dettate da situazioni e condizioni, di cui un progetto SAI deve necessariamente tenere conto:

- necessità di avviare o dare continuità a un corso di lingua, a prescindere dal momento dell'anno in cui il beneficiario è inserito in accoglienza nel SAI, e dal calendario didattico dei CPIA o altri enti;
- necessità di integrare il monte ore offerto dai CPIA o altri enti;
- occorrenza di supplire a eventuali difficoltà di trasporto e collegamenti verso la sede del CPIA o di altro ente, soprattutto nel caso di progetti SAI presenti in Comuni dell'entroterra o delle aree interne;

---

<sup>7</sup> Dati disponibili nel Rapporto Annuale Siproimi/Sai, 2020.

<sup>8</sup> Rapporto Annuale 2021 del Sistema di Accoglienza e Integrazione, pag. 37.

- esigenza di rispondere a bisogni specifici di beneficiari con particolari condizioni di vulnerabilità e fragilità, che richiedono interventi mirati e specialistici, anche nell'ambito dell'apprendimento linguistico.

I corsi forniti dai centri si sono rivelati però talvolta insufficienti a soddisfare le esigenze di formazione e istruzione dei richiedenti asilo. A far fronte alla crescente esigenza di formazione, ci sono alcuni enti pubblici o del terzo settore che operano sui territori. Gli enti che, in aggiunta ai centri provinciali intervengono per supportare il servizio di apprendimento della lingua italiana sono soprattutto associazioni culturali e di volontariato (nel 64,2% dei casi), istituti scolastici (44,8%), agenzie formative linguistiche (26,9%), agenzie formative per il lavoro (22,4%). In diversi progetti tali interlocutori di riferimento sono molteplici, testimoniando ancora una volta l'eterogeneità e la complessità delle reti territoriali, che hanno il potenziale di rispondere a medesimi bisogni su fronti differenti, sulla base di opportunità, disponibilità e anche esigenze specifiche<sup>9</sup>.

L'ultima riforma, infine, come anticipato, ha soppresso per i richiedenti asilo l'erogazione dei corsi di italiano all'interno dei centri governativi: sebbene tale modifica sia recentissima, non è tuttavia difficile prevedere che tale mancanza andrà a impattare negativamente sul processo di inclusione linguistica dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale.

### 3. Protezione temporanea e nuove pratiche di accoglienza in Europa

Il 4 marzo 2022 il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato all'unanimità la decisione di esecuzione che attiva la [Direttiva 2001/55/CE](#) sulla protezione temporanea a seguito dell'afflusso massiccio di persone in fuga dall'Ucraina a causa della guerra con la Russia. Da allora sono circa 6 milioni le persone che, secondo i dati UNHCR aggiornati al luglio 2023<sup>10</sup>, sono fuggite dal loro Paese in cerca di rifugio nel resto d'Europa.

Per quanto riguarda l'attuazione della direttiva<sup>11</sup>, le Linee Guida forniscono indicazioni circa l'ambito di applicazione e di ammissibilità alla protezione, sul diritto alla libera circolazione, sulla registrazione delle domande di protezione e la gestione delle banche dati, sui permessi di soggiorno, e sul trattamento da riservare ai minori non accompagnati e alle potenziali vittime di tratta. Inoltre, prendono in considerazione l'accesso all'asilo nei Paesi membri e l'eventuale, futura, assistenza al rimpatrio. Non forniscono, invece, indicazioni sulle modalità di accoglienza, residenza e integrazione, lasciando completa autonomia agli Stati membri, anche in relazione al processo di integrazione, per la prima volta al centro delle politiche di accoglienza: l'inserimento lavorativo, il riconoscimento delle qualifiche professionali, l'istruzione, l'apprendimento della lingua, l'autonomia abitativa ed economica<sup>12</sup>. Su questo aspetto, in effetti, la stessa Direttiva 2013/33/UE del

<sup>9</sup> Tutti i dati dei paragrafi precedenti sono presi dal Rapporto SAI 2021, pag.124 e ss.

<sup>10</sup> UNHCR, *Refugees from Ukraine recorded in Europe: 5,949,500* - Last updated 11 July 2023 - Source: UNHCR collation of statistics made available by the authorities - <https://data.unhcr.org/>.

<sup>11</sup> Comunicazione C(2022) 1806 def., della Commissione, del 17 marzo 2022, sugli orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione 2022/382 del Consiglio che stabilisce l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'art. 5 della Direttiva 2001/55/CE e che ha l'effetto di introdurre la protezione temporanea (GUUE C 1261, 21.3.2022, pp. 1-16). Sull'attuazione della protezione temporanea si veda A. Di Pascale, *L'attuazione della protezione temporanea a favore degli sfollati dall'Ucraina*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, SAGGI, fasc. n. 1/2023, disponibile al link <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2023-1/1094-l-attuazione-della-protezione-temporanea-a-favore-degli-sfollati-dall-ucraina/file>.

<sup>12</sup> Per una panoramica si veda J. MOTTE-BAUMVOL, T. C. FROTA MONT'ALVERNE, G. BRAGA GUIMARÃES, *Extending Social Protection for Migrants under the European Union's Temporary Protection Directive: Lessons from the War in Ukraine*, in *Oxford U Comparative L Forum* 2, 2022, al seguente link: <https://ouclf.law.ox.ac.uk/extending-social-protection-for-migrants-under-the-european-unions-temporary-protection-directive-lessons-from-the-war-in-ukraine/>.

Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, non indica particolari modalità omogenee per gli Stati membri in merito a eventuali processi di integrazione.

Sulla applicazione pratica della Direttiva sono stati svolti degli studi comparativi dall'[European Migration Network](#)<sup>13</sup>, con lo scopo di confrontare le pratiche degli Stati membri e le differenze nel trattamento dei beneficiari di protezione temporanea. Ad esempio, solo Croazia, Finlandia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna hanno esteso la protezione temporanea alle "altre persone" di cui all'articolo 2(3) della Direttiva; mentre alcuni Stati membri hanno specificamente compreso nella misura le persone che avevano lasciato l'Ucraina solo temporaneamente (ad esempio, in viaggio d'affari o di piacere) prima dello scoppio del conflitto, e che non sono stati in grado di tornare in Ucraina<sup>14</sup>. Gli Stati membri hanno riferito alla rete EMN di fornire un'ampia gamma di servizi ai beneficiari di protezione temporanea, compreso l'accesso alle prestazioni sociali, all'istruzione, all'occupazione e all'assistenza sanitaria, andando oltre gli standard stabiliti dalla Direttiva. Le misure più comuni segnalate a sostegno dell'accesso all'occupazione sono state la convalida delle competenze e il riconoscimento delle qualifiche. Oltre la metà degli Stati membri partecipanti forniscono un sostegno all'integrazione, compresi specifici corsi di lingua<sup>15</sup>. Diversi Stati membri hanno previsto una formazione professionale specifica ai beneficiari della protezione temporanea.

Ad esempio la Spagna ha previsto uno specifico finanziamento per la formazione professionale e la riqualificazione, che comprende l'apprendimento delle lingue, l'alfabetizzazione informatica, le competenze tecniche. Proprio in relazione a questo Stato membro, Fondazione ISMU ha avuto la possibilità di confrontarsi tramite il webinar dell'11 maggio 2023 "[Protezione temporanea e accoglienza dei profughi ucraini in Italia e Spagna. Esperienze a confronto](#)", di cui si illustrerà al paragrafo 4.3.

A fronte dell'arrivo di profughi in Italia, si è fin da subito creato un canale separato e prioritario per quanto riguarda le misure di accoglienza e integrazione dei numerosi sfollati provenienti dall'Ucraina. Il nostro Paese è uno dei maggiori in Unione Europea per numero di rifugiati accolti, con circa 174mila persone<sup>16</sup>. Innanzitutto sono stati, seppur timidamente, potenziati i posti del Sistema di Accoglienza e Integrazione gestito dagli Enti Locali e i Centri di Accoglienza gestiti dalla Prefetture: si tratta di qualche migliaio di posti in accoglienza in più, con la precisazione che l'accesso a queste strutture è consentito anche ai profughi ucraini che non hanno chiesto protezione internazionale, ma che beneficiano di un permesso per protezione temporanea.

La vera novità però sta nel finanziamento economico che ha alimentato il sistema di nuove risorse. È stato istituito un fondo di circa 40 milioni di euro per sostenere i servizi sociali dei Comuni,

---

<sup>13</sup> Rete di cui ISMU è supporto scientifico al National Contact Point italiano presso il Ministero dell'Interno.

<sup>14</sup> Cfr. *Application of the Temporary Protection Directive (Scope and Registration)*, EMN Inform, July 2022

<sup>15</sup> Cfr. *Access to services for beneficiaries of temporary protection*, EMN Inform, November 2022 – Table 1. Language courses provide by AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, IE, LT, LU, LV, NL, MT, SI, SK.

<sup>16</sup> [Dati del Dipartimento della Protezione Civile aggiornati al 05/06/2023](#). Il primo Paese di accoglienza è stato la Polonia con 1.507.893 persone, poi la Germania con 1.021.667 e la Repubblica Ceca con 462.413 rifugiati accolti (elaborazione ISMU su dati UNHCR aggiornati al 22 novembre 22, Tabella 1 pag. 16 del *Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022*, Fondazione ISMU, FrancoAngeli editore).



chiamati ad erogare servizi a favore dei cittadini ucraini presenti sui territori, in termini di integrazione sociale, lavorativa, scolastica, sanitaria, etc<sup>17</sup>.

Inoltre, in data 11 aprile 2022, è stato pubblicato sul sito della Protezione Civile, l'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. L'obiettivo è quello di promuovere e sperimentare, su scala nazionale, un modello di accoglienza diffusa che prevede una presa in carico integrata dei beneficiari riconoscendo parallelamente un ruolo centrale agli Enti del Terzo Settore<sup>18</sup>.

Gli avvisi di manifestazioni di interesse hanno previsto il coinvolgimento dei Comuni alle attività di accoglienza diffusa, definite individuando costi unitari, a persona e al giorno, sostanzialmente omogenei a quelli previsti per la gestione delle strutture di accoglienza ordinarie (previsti per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale).

Il Dipartimento per la Protezione Civile ha inoltre attivato la piattaforma online "OffroAiuto", che consente a cittadini, aziende ed enti del Terzo Settore o del Privato Sociale di offrire beni, servizi e alloggi per sostenere la popolazione ucraina. Su questa onda di solidarietà e attivazione di politiche di accoglienza innovative si sono istaurate anche nuove buone pratiche per quanto riguarda l'insegnamento della lingua italiana. La lampante necessità pratica di queste persone di avere un celere inserimento sociale ha nei fatti favorito il sorgere spontaneo di numerose iniziative, finanziate sia dal pubblico che da privati, anche su base volontaria.

#### 4. Corsi di lingua per rifugiati ucraini: una solidarietà capillare

Sono numerose le iniziative delle istituzioni e della società civile che si sono sviluppate da marzo 2022 a oggi per quanto riguarda l'insegnamento della lingua italiana ai profughi provenienti dall'Ucraina, quale che sia la forma di protezione a cui hanno avuto accesso ed indipendentemente dal loro permesso di soggiorno (protezione temporanea, internazionale o speciale). Senza alcuna pretesa di esaustività, di seguito sono riportati alcuni esempi di iniziative, alcune istituzionali e altre provenienti dal Terzo Settore, rivolte perlopiù a contesti locali ma capillari su tutto il territorio nazionale.

Tra le iniziative più istituzionali, ci sono quelle dell'ASILS (Associazione Scuole di Italiano come lingua seconda), che ha proposto [2 corsi di italiano online gratuiti](#) per le persone in fuga dalla guerra in Ucraina, della durata di 3 mesi, per principianti assoluti oppure di livello A1.

L'Università di Napoli Federico II e il Centro di Ateneo Federica Web Learning hanno attivato un corso destinato a tutti i profughi ucraini. La Federico II ha deciso di tradurre il corso online "[Italian Language and Culture - Beginner](#)" e di sottotitolarlo in ucraino, per consentire a tutti i rifugiati che non conoscono l'italiano di poter accedere, in maniera totalmente gratuita e fruibile anche da smartphone, ad un'introduzione completa non solo alla lingua italiana, ma anche alla cultura e alle abitudini del nostro Paese. Una iniziativa simile è stata avanzata anche dall'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, che ha attivato un [progetto che fornisce lezioni gratuite di lingua italiana](#), tenute da studenti laureandi, già laureati o dottorandi, con la supervisione di docenti dei

---

<sup>17</sup> Per una disamina delle novità sull'accoglienza degli sfollati ucraini, si veda S. Morlotti, *Profughi dall'Ucraina: permessi di soggiorno e nuove buone pratiche di accoglienza*, luglio 2022, in [ismu.org](#).

<sup>18</sup> Tutte le informazioni disponibili sull'accesso al lavoro dei titolari di protezione temporanea sono raccolte in un focus dedicato all'Emergenza Ucraina, pubblicato sul Portale Integrazione Migranti e costantemente aggiornato. Link: <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Dettaglio-approfondimento/id/44/Emergenza-Ucraina>

corsi della sezione di Slavistica e di didattica dell'italiano. Il Comune di Castel Mella, in provincia di Brescia, invece, ha dato l'opportunità di partecipare a un corso di italiano ai cittadini ucraini titolari di protezione internazionale, fornito da CE.SVI.P. Lombardia soc. coop. sede di Brescia.

In Veneto, le Amministrazioni locali del territorio regionale si sono attivate per supportare l'accoglienza e favorire l'inclusione dei cittadini ucraini attraverso [proposte di avvicinamento alla lingua italiana](#), che si affiancano ai corsi di italiano per stranieri regolarmente erogati dai CPIA con l'obiettivo di preparare i frequentanti alle certificazioni linguistiche

A Bologna, l'[Associazione Aprimondo](#) ha organizzato [un corso di italiano riservato alle persone ucraine](#). Corsi di lingua italiana gratuiti sono stati proposti anche della Società Dante Alighieri, che diffonde dal 1889 la lingua e la cultura italiane in Italia e nel mondo. I corsi si potranno frequentare in presenza nella rete di Sedi e Comitati Dante su tutto il territorio nazionale e online nella piattaforma [www.dante.global](#), grazie al sostegno di un fondo di solidarietà.

Il Centro di Servizio per il Volontariato in Lazio, Scuole Migranti (Rete per l'Integrazione Linguistica e Sociale) ha messo a disposizione dei [materiali gratuiti](#) per lezioni di italiano, specifici per allievi ucraini.

A Milano, la biblioteca della pace, nella sede EMERGENCY di via Santa Croce, ospita i [corsi di italiano](#) organizzati in collaborazione con l'associazione NoWalls e rivolti ai profughi ucraini arrivati a Milano.

E ancora, sul sito dell'Associazione per lo Sviluppo della Cultura, degli Studi Universitari e della Ricerca nel Verbano Cusio Ossola (acronimo ARS.UNI.VCO) è disponibile un [corso base di italiano per cittadini ucraini](#), composto da 10 video-lezioni tenute dalla docente Vera Krechyk, laureata in giornalismo internazionale e madrelingua ucraino e russo.

Il Centro Solidarietà La Tenda di Salerno ha attivato dei corsi di Italiano per ucraini, da coordinarsi con le iniziative concordate con la rete territoriale per supportare l'integrazione degli ucraini rifugiati dalla guerra.

Corsi di italiano per persone ucraine adulte sono stati [attivati anche dalla Caritas di Genova](#) e da moltissimi altri enti sparsi per il territorio nazionale. Molte anche le iniziative individuali spontanee, diffuse grazie ai media, come quella [di Vittoria Kholoshyna](#), che ha istituito corsi gratuiti di italiano base sul suo canale Telegram.

Tra le tante iniziative, nel presente paper si è deciso di focalizzare particolarmente l'attenzione su due casi studio di progetti attivati nella città di Milano: il progetto info point HelpUkraine, analizzato con dati e input di Fondazione Verga, e il progetto Milano aiuta Ucraina, di cui Fondazione ISMU è capofila. Entrambi i progetti comprendono una parte di rilevante importanza per quanto riguarda l'insegnamento della lingua italiana. Nella sola città di Milano, infatti, le presenze stimate di profughi ucraini sono di 14mila persone<sup>19</sup>, di cui circa 8mila hanno fatto richiesta di protezione temporanea<sup>20</sup>.

Verrà poi analizzato il caso spagnolo di Barcellona, che ha implementato il progetto "*Barcelona Ciutat Refugi*", che pone interessanti questioni e parallelismi con i vantaggi e le criticità dei progetti italiani.

---

<sup>19</sup> Dati della Prefettura di Milano: giugno 2022.

<sup>20</sup> Dati del Ministero dell'Interno: aprile 2023.

#### 4.1. HelpUkraine: il progetto dell'Associazione Franco Verga a Milano

Il progetto si è proposto di essere un punto di informazione e coordinamento per aiutare i rifugiati ucraini arrivati sul territorio nazionale, per rispondere alle numerose richieste e per coordinare



l'offerta di accoglienza di famiglie italiane. Avviato il 18 marzo 2022, [l'info point #HelpUkraine](#) è nato per iniziativa di una serie di soggetti diversi<sup>21</sup> che, ciascuno secondo il suo specifico ambito di operatività, si sono trovati a voler fornire aiuto e informazione sia ai rifugiati ucraini sia alle famiglie che hanno dato disponibilità per accogliere gli sfollati.

Per mettere a patrimonio le disponibilità, e per rispondere alla domanda crescente, AVSI, Famiglie per l'Accoglienza, Associazione San Martino, Fondazione Franco Verga, Associazione I Bambini dell'Est, la ONG ucraina Emmaus, e l'Associazione Medici in Famiglia hanno deciso di coordinarsi e mettersi in rete per allestire un servizio concreto, uno sportello aperto in modo costante e in grado di rispondere a domande anche specifiche (per esempio come ottenere il titolo di soggiorno o come inserire i bambini a scuola), e per fare gli abbinamenti tra chi cerca ospitalità e chi la offre. L'Info Point è nato dunque con questo duplice obiettivo: favorire l'accoglienza e l'integrazione di cittadini ucraini che arrivano in Italia in fuga dal conflitto e sostenere le famiglie residenti in Italia disponibili a fornire aiuto nel processo di accoglienza e integrazione.

Più nel dettaglio le attività sono state:

- fornire prime informazioni, orientamento e assistenza a cittadini ucraini e nuclei familiari in fuga ed entrati nel territorio italiano;
- dare supporto sulle procedure per l'ottenimento del titolo di soggiorno, per la segnalazione di minori non accompagnati, per iscrizione al SSN, vaccinazioni, al sistema scolastico ecc.;
- raccogliere la disponibilità delle famiglie che intendono offrire ospitalità a cittadini ucraini accogliendoli nelle proprie case o mettendo a disposizione appartamenti e abitazioni di loro proprietà;
- favorire l'incontro fra le disponibilità di accoglienza in famiglie/appartamenti e le necessità di alloggi per i profughi, con attività di informazione, sensibilizzazione, accompagnamento e sostegno burocratico;
- realizzare interventi di sostegno materiale ai profughi ucraini, alle famiglie che accolgono, anche attraverso cash transfer e servizi di sostegno psicosociale;
- realizzare interventi di sostegno a bambini e adolescenti ucraini attraverso l'integrazione e la partecipazione ad attività scolastiche, ricreative, ludiche e sportive;
- realizzare interventi di formazione e sostegno linguistico, rivolti sia a minori sia ad adulti, per l'apprendimento di competenze linguistiche di base della lingua italiana che agevolino il processo di integrazione e accesso alla scolarizzazione per i minori e di integrazione sociale e lavorativa per gli adulti;
- favorire interventi informativi di orientamento alla ricerca di lavoro e di preparazione al lavoro, con particolare riferimento al lavoro domestico e di assistenza alla persona;

---

<sup>21</sup> Il progetto è stato gestito da Fondazione AVSI insieme a Famiglie per l'Accoglienza, Associazione San Martino, Fondazione Franco Verga, Associazione I Bambini dell'Est, la ong ucraina Emmaus, e l'Associazione Medici in Famiglia.

- favorire l'assistenza medica come prime visite per adulti, visite pediatriche, visite specialistiche ed esami per bambini e adulti, tamponi antigenici e molecolari.

Nell'ambito del Progetto HelpUkraine Point l'Associazione Franco Verga<sup>22</sup> ha realizzato 24 corsi di lingua italiana rivolti a persone rifugiate ucraine di livello A1 e A2 con attivazione degli stessi nel periodo compreso tra marzo e settembre 2022, ritenendo l'azione di primaria importanza e urgenza: il primo periodo infatti è stato caratterizzato dalla necessità di una rapida attivazione dei servizi sul territorio. Gli studenti, per un totale di 312 iscritti, sono stati divisi in gruppi, a seconda del target specifico, adulti e adolescenti. I corsi, quindi, hanno visto un metodo e una tipologia di argomenti diversi a seconda dell'utenza. Ogni gruppo ha visto al massimo 18 allievi. L'età compresa dei partecipanti ai corsi per adulti è stata tra i 19 e i 72 anni, mentre per i minori tra i 7 e i 17 anni. In particolare, sono stati realizzati 19 corsi per adulti, due dei quali online, e 5 per adolescenti. 16 dei corsi per adulti sono stati di livello A1, tre di livello A2 (quasi tutti gli iscritti provenivano dai corsi A1). Per gli adolescenti solo un corso è stato di livello A2. I corsi di livello A2 hanno visto una popolazione mista, a differenza dei corsi A1 che sono stati a mono nazionalità. Alcuni di questi sono stati corsi che si sono svolti in parallelo, pensati per le famiglie con minori al seguito. In questo modo, svolgendosi le lezioni negli stessi spazi e nello stesso orario, le famiglie hanno potuto seguire contemporaneamente. Per altri corsi rivolti ad adulti è stato attivato un servizio di baby-sitting, poiché alcune famiglie erano composte anche da bambini in età prescolare. Per loro, quindi, è stato pensato uno spazio giochi coordinato da un'educatrice. Questo ha permesso alle mamme di seguire più agevolmente le lezioni. In totale hanno usufruito del servizio 11 bimbi di età compresa tra i 2 e i 6 anni. Ogni corso ha avuto una durata di 50 ore e le lezioni sono state intensive, fino ad un massimo di 10 ore settimanali (due ore al giorno). Oltre ai docenti, specializzati nell'insegnamento dell'italiano come lingua seconda, ogni corso ha previsto il supporto di una mediatrice madrelingua ucraina per agevolare, almeno inizialmente, la comunicazione vista la situazione fragile e delicata in cui versavano gli studenti. Ogni studente è stato dotato di un libro di testo adatto al target e di materiale di cancelleria utile alle lezioni. I corsi sono stati monitorati settimanalmente tramite un registro presenze e al termine degli stessi gli studenti hanno ricevuto un attestato di partecipazione con l'indicazione del livello raggiunto. Quasi tutti gli iscritti hanno portato a termine il corso, facilitati anche dalla durata concentrata e dalla natura intensiva del corso.

Rispetto ai corsi di italiano L2 normalmente somministrati alle persone di origine straniera dalla stessa Associazione Verga, l'impressione degli operatori è stata di avere a che fare con un fenomeno eccezionale e un tipo di migrazione completamente diversa rispetto al passato. Gli studenti di origine ucraina, rispetto ad altri richiedenti asilo e rifugiati, sono quasi tutti di genere femminile, donne con un livello culturale più alto della media (soprattutto tra le giovani molte sono laureate e conoscono l'inglese). La diversità delle caratteristiche degli allievi ha portato dunque a una necessità di maggiore differenziazione delle classi sulla base dei differenti livelli linguistici e un approccio diverso nei confronti dell'insegnamento e dell'apprendimento della lingua italiana.

È importante osservare che tale differenza di background formativo non è stato un caso o una coincidenza del territorio milanese. Il livello di formazione ed esperienze professionali degli adulti rifugiati in Italia di cittadinanza ucraina è stato oggetto di un recentissimo studio di profilazione realizzata dall'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati UNHCR, in partnership con la Ong INTERSOS e in collaborazione con la Protezione Civile. Sono stati intervistati 667 nuclei

---

<sup>22</sup> Per aver fornito i dati di analisi, si ringrazia la dott.ssa Giovanna Saraceni dell'Associazione Franco Verga.

familiari (1531 persone, di cui 83% donne), soprattutto a Roma, Milano e Napoli, intercettandoli all'interno dei circuiti dell'accoglienza o tramite attività di *outreach* nei luoghi di aggregazione della comunità. Tra i numerosi risultati<sup>23</sup>, dalle risposte ai questionari risulta che il 72% degli adulti ucraini ha una formazione universitaria. È un dato ben diverso rispetto alla maggioranza dei richiedenti asilo e rifugiati che finora hanno avuto accesso ai corsi di formazione e lingua italiana e denota una prima e fondamentale differenza, sia nella velocità dell'apprendimento (quindi la durata dei corsi) e sia nel livello raggiunto al termine dei corsi di lingua frequentati.

#### 4.2. Progetto Milano Aiuta Ucraina: un fondo solidale di successo

“[Milano Aiuta Ucraina](#)” è il fondo solidale costituito da Fondazione di Comunità Milano in collaborazione con il Comune di Milano, divenuto poi un progetto di accoglienza e supporto ai minori e alle famiglie ucraine con Fondazione ISMU come capofila<sup>24</sup>. Insieme a ISMU sono impegnati *Codici Ricerca e Intervento*, *cooperativa Progetto Integrazione* e ben 30 partner territoriali distribuiti su tutti i territori Municipali della città di Milano. Con l'obiettivo di raccogliere e interpretare i bisogni di minori e famiglie in fuga dalla guerra e attivare risposte adeguate a sostenere processi di integrazione sociale temporanea/di medio termine in aggiunta alle misure di accoglienza disposte a livello nazionale e ai servizi e attività rivolti anche agli altri cittadini, sono state impiegate le risorse disponibili raccolte con il fondo. Il progetto si è rivolto primariamente ai minori e alle famiglie ucraine in fuga dalla guerra, neoarrivati nel comune di Milano e in generale nel territorio della città metropolitana, nonché ai cittadini ucraini e di altre nazionalità che li ospitano. L'intero progetto ha coinvolto circa 4.200 beneficiari diretti e indiretti<sup>25</sup>. Il Contact Center in lingua Ucraina ha raccolto 2.596 chiamate solo su Milano.



Dopo una attenta analisi dei bisogni condotta tramite studi sul campo, interviste ai futuri beneficiari e somministrazione di questionari (a cura della Rete QuBi), le azioni implementate da maggio 2022 a dicembre 2023 sono:

- attivazione di un centralino telefonico in lingua ucraina al numero 020205 (finanziato da Andriy Shevchenko e nell'ultimo periodo dal Comune di Milano) in collaborazione con il servizio di front office del Centro Servizi WeMi Inclusione del Comune di Milano per l'intercettazione della domanda e l'offerta tempestiva di supporto attraverso informazioni e consulenza sui permessi di soggiorno, orientamento ai servizi della città e ai laboratori linguistici di italiano L2;
- attivazione di antenne territoriali corrispondenti ai Municipi della città di Milano per raccogliere i bisogni e le istanze dei cittadini;
- sostegno per acquisto abbigliamento, libri scolastici, visite mediche, trasporti
- attività ricreative e sport per minori
- realizzazione di laboratori linguistici L2 per minori e adulti e corsi per mamme bambini (coordinati da Fondazione ISMU);

<sup>23</sup> Tutti i risultati della profilazione sono disponibili in [questa dashboard interattiva pubblicata da UNHCR](#).

<sup>24</sup> Per aver fornito i dati di analisi, i materiali relativi e la supervisione scientifica, si ringrazia la dott.ssa Erica Colussi, coordinatrice di ricerca del Settore Educazione di Fondazione ISMU.

<sup>25</sup> Dati aggiornati a gennaio 2023. Si ringrazia, per aver fornito i dati di analisi, la dott.ssa Emanuela Losito della Direzione Welfare e Salute - Unità Sviluppo Progetti del Comune di Milano.

- mediazione linguistico culturale e supporto psicologico;
- supporto all'inserimento scolastico in collaborazione con i Poli Start e le reti territoriali di riferimento delle scuole coinvolte.

Anche per questo progetto, nello specifico per i corsi di italiano L2, la netta maggioranza è stata femminile, il profilo degli studenti medio-alto. Superata la difficoltà di imparare l'alfabeto latino, molti sono passati in breve tempo dal corso A1 ai livelli superiori A2 e B1.

Il progetto Milano Aiuta Ucraina ha organizzato e realizzato corsi di italiano L2 per minori in orario extrascolastico e per adulti, a cura delle scuole di lingua italiano L2, tra cui anche Fondazione Verga. In tutto sono stati progettati e realizzati 62 i corsi ciascuno di 40 ore, attivati in tutti i nove i Municipi milanesi.

I corsi di italiano L2 sono stati realizzati da giugno 2022 ad aprile 2023, tutti i corsi hanno previsto 40 ore di lezione distribuite in due o tre volte a settimana. Vi sono stati corsi intensivi, come ad esempio ad inizio anno scolastico e corsi più dilatati nel tempo in modo tale da conciliare i tempi di studio e scuola per i minori e i tempi di lavoro o di ricerca di un impiego per gli adulti.

Per quanto riguarda i livelli linguistici dei corsi, si è cercato di raccogliere il differenziarsi delle diverse richieste linguistiche, non più solo di base ma anche di livello più alto (A2/B1), soprattutto per chi è in ricerca attiva di lavoro o sta già lavorando. Alcuni corsisti hanno manifestato la volontà di proseguire lo studio della lingua italiana anche una volta terminato il corso, si è ritenuto importante quindi offrire corsi in prosecuzione offrendo livelli in continuità e superiori.

Dall'inizio del progetto ad aprile 2023 sono stati realizzati 62 corsi di italiano L2, 1 campus estivo L2 e 2 campus invernali L2. 40 corsi sono stati realizzati nel periodo giugno- dicembre 2022 e 22 corsi da gennaio ad aprile 2023. In tutto i destinatari dei corsi L2 sono stati 600 (dato aggiornato al gennaio 2023, tra minori e adulti).

Il progetto ha inoltre formalizzato la collaborazione con i Poli Start, il Servizio Cerco Offro Scuola, l'Ufficio Scolastico Territoriale e i Centri Territoriali per l'Inclusione, definendo una procedura condivisa per attivare con le scuole i servizi offerti dal progetto (mediazione linguistico-culturale; tutor orientamento scolastico, tutor familiare, tutor ItalStudio), con la finalità di supportare l'inserimento scolastico dei minori ucraini.

#### 4.3. Il caso della Spagna e di Barcellona "città rifugio"

Durante il webinar svolto in data 11 maggio 2023 dal titolo "[Protezione temporanea e accoglienza dei profughi ucraini in Italia e Spagna. Esperienze a confronto](#)", è stato illustrato<sup>26</sup> come in Spagna siano stati realizzati quattro nuovi centri di accoglienza (CREADE) per i beneficiari di protezione temporanea (Madrid, Barcellona, Alicante e Malaga). Al 1° marzo 2023 erano 170.193 permessi di protezione temporanea rilasciati a profughi ucraini in Spagna, quinto Paese UE per numero di rilasci. Questo perché, come anticipato al paragrafo 3, la Spagna fa parte di quei pochi Stati membri che ha deciso di estendere la protezione anche ai cittadini ucraini residenti in Spagna prima del 24 febbraio 2022 impossibilitati a rimpatriare, ai cittadini extra-UE con un permesso di soggiorno temporaneo in Ucraina (ad esempio, gli studenti), ai cittadini ucraini in situazione irregolare in Spagna e ai loro familiari.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Per aver presentato e fornito i dati di analisi, si ringrazia il dott. Francesco Pasetti, *Research Fellow at Barcelona Centre for International Information and Documentation (CIDOB)*.

<sup>27</sup> Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

Tra le misure adottate, vi è sicuramente la semplificazione delle procedure amministrative, tralasciata nell'obiettivo dare risposta alla richiesta di protezione temporanea in meno di 24 ore, per far sì che le persone possano avere immediatamente il permesso di soggiorno e conseguentemente libero accesso al lavoro. Inoltre, a beneficio dei rifugiati ucraini è avvenuta l'estensione di servizi e prestazioni, tra cui: alloggio, aiuti economici, scolarizzazione e corsi di lingua, assistenza sanitaria e psicosociale, formazione e inserimento lavorativo, assistenza giuridica, patente di guida, roaming gratuito. È stato implementato, come nel caso italiano, il potenziamento del sistema centrale di accoglienza: sono stati 21.000 posti in più nei centri governativi, 15.000 posti dalle Regioni, con le quali c'è stato un coordinamento con Province e Comuni. Inoltre, proprio come in Italia, sono stati avviati dei programmi di accoglienza familiare (in collaborazione con Comuni e ONG).

Il sistema di accoglienza ordinario spagnolo è risultato inadeguato per fronteggiare le esigenze dei profughi ucraini, scoordinato e «verticale» tra il Ministero e le ONG: notevole la mancanza di cooperazione tra enti locali, regioni, province e comuni; le domande di protezione ottengono risposta dopo circa sette mesi; vi è carenza di strutture, risorse e azioni.

Nel complesso, l'introduzione della protezione temporanea ha rappresentato l'occasione per migliorare un altrimenti fragile sistema di asilo nazionale: la rete di accoglienza è stata espansa, i servizi offerti sono stati ampliati, e le procedure sono state semplificate. Sono inoltre aumentati la collaborazione e il coordinamento fra livelli di governo (es: rete di accoglienza, accoglienza in famiglia), con un ruolo più prominente delle Comunità Autonome e del terzo settore.

Con riferimento all'inclusione linguistica in Spagna, il percorso di integrazione ordinario dura 18 mesi, all'interno dei quali vengono erogati dei corsi di lingua. Molti dei richiedenti protezione internazionale sono avvantaggiati (e questa è una grande differenza rispetto al contesto italiano), risultando già fluenti nella lingua spagnola perché provenienti dal Sudamerica. I beneficiari di protezione temporanea, invece, per ovvi motivi, sono più in difficoltà nell'apprendimento della lingua.

Il comune di Barcellona, così come il governo catalano, si è da sempre contraddistinto per politiche d'integrazione innovative, sulla base di due principi cardine: inclusione di tutti i residenti e valorizzazione delle diversità.<sup>28</sup> Dal 2015 la città è governata da *Barcelona en Comú*.<sup>29</sup> Dal 2015 Barcellona ha adottato il piano [Barcelona Ciutat Refugi](#) – tutt'ora lo strumento principale per l'accoglienza dei profughi, ucraini e non. L'obiettivo del piano è precisamente quello di colmare (a livello locale) i vuoti lasciati dalle politiche nazionali. Questo è stato fatto attraverso il potenziamento di una struttura già esistente, il SAIER (Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats), essenzialmente uno sportello unico dei servizi per gli immigrati. In tale cornice, il progetto *Nausica* si occupa dell'assistenza proprio di quei migranti più fragili che sono stati esclusi dall'accoglienza istituzionale. Inoltre, Barcellona ha adottato una serie di politiche volte a proteggere e integrare gli immigrati in stato irregolare che vivono in città (circa 30.000).

Dall'inizio della guerra, a Barcellona sono arrivati circa 17.000 profughi ucraini, di cui circa 4.000 hanno usufruito dei servizi SAIER offerti dal comune. L'introduzione della protezione temporanea

---

<sup>28</sup> Per aver fornito i dati di analisi e le informazioni relative a questo paragrafo sulla città di Barcellona, si ringrazia il dott. Raffaele Bazurli, Marie Skłodowska-Curie Actions—UKRI Postdoctoral Fellow School of Politics and International Relations Queen Mary University of London.

<sup>29</sup> La vittoria elettorale di *Barcelona en Comú* è stata concomitante alla cosiddetta «crisi dei rifugiati» e l'accoglienza dei profughi è diventato uno dei primi punti dell'agenda del governo locale.

e il *Plan Ucraina* del governo spagnolo hanno dato impulso a nuove collaborazioni con le Comunità Autonome e il terzo settore, ma i Comuni sono coinvolti solo in minima parte. Barcellona ha comunque collaborato con il governo centrale mettendo a disposizione un proprio spazio per l'attuazione della primissima accoglienza (uno dei quattro centri «CREADE» presenti sul territorio nazionale).

La strategia del comune di Barcellona è andata al di là della fornitura di servizi: si è molto investito anche sull'aspetto comunicativo e sulle collaborazioni. Il Comune ha costruito una rete internazionale di città e ONG che fungesse da quadro istituzionale alternativo. La strategia del Comune è andata di pari passo con quella dei movimenti sociali di solidarietà emersi sulla scia della "crisi migratoria". La piattaforma *Stop Mare Mortum*, oltre a porre rivendicazioni a livello nazionale ed europeo, ha collaborato alla formulazione del programma *Barcelona Ciutat Refugi* ed ha realizzato progetti internazionali di «reinsediamento» in cooperazione con il Comune. La cooperazione fra Comune e movimenti ha amplificato notevolmente le rivendicazioni, plasmando l'agenda politica su scala nazionale e internazionale.

## 5. Lezioni di accoglienza e valorizzazione della conoscenza

Che l'insegnamento della lingua del Paese di accoglienza sia un efficace strumento di inclusione sociale, come enunciato anche nell'introduzione, è una considerazione ovvia. Ma sono gli strumenti adottati affinché tale inclusione si realizzi davvero che non sono affatto ovvi né di facile implementazione. L'esperienza delle misure di accoglienza e integrazione messe in campo con i rifugiati ucraini ha beneficiato di molteplici fattori favorevoli: un quadro normativo chiaro (emanato tempestivamente) e flessibile (capace di adattarsi alle novità), nuovi fondi e risorse, la coesione della comunità ucraina già presente nel Paese di accoglienza, la gara di solidarietà di associazioni ed enti del terzo settore, la rinnovata collaborazione del governo centrale con gli enti locali.

La domanda che sorge spontanea, confrontando tale contesto con quello ordinario in cui vivono i richiedenti asilo e i beneficiari provenienti dal resto del mondo, è se la mancanza di tali fattori non sia proprio la chiave per un miglioramento del sistema nel suo complesso. Prendendo ad esempio la sfida dell'apprendimento della lingua italiana, c'è da chiedersi se sia in effetti la poca disponibilità della società civile (pubblica e privata) ad aprirsi al richiedente asilo la causa dell'insuccesso di molti percorsi di inclusione. Il settore pubblico, in questo contesto, potrebbe giocare una parte fondamentale, facendosi fautore di misure che incentivano l'accoglienza e la disponibilità della società civile.

Esperienze come *Milano Aiuta Ucraina* o il *Barcelona Ciutat Refugi* mostrano il ruolo cruciale che le città possono giocare nella protezione e integrazione dei migranti. Le città possono quindi diventare fucine di innovazione, le cui politiche riescono talvolta a "viaggiare" verso altre località e livelli di governo – come dimostra anche la storia del sistema di accoglienza in Italia. Tuttavia, si osserva che un maggior coordinamento a livello centrale (in termini di governance, monitoraggio e supporto) potrebbe garantire migliore protezione ai migranti e più adeguate risposte a livello territoriale. Il giudizio sulla protezione temporanea è quindi ambivalente: da un lato rappresenta un notevolissimo passo in avanti nelle politiche di asilo in Europa; dall'altro lato riproduce



comunque le disuguaglianze basate su criteri di “merito” (nazionalità, status giuridico, ecc.) – lasciando alle poche città più capaci e volenterose il compito di proteggere chi resta escluso.<sup>30</sup>

Lo Stato dovrebbe garantire a tutti l’accesso a percorsi educativi di qualità, per consentire a ogni persona di uscire da vulnerabilità sociale, isolamento culturale e mancanza di strumenti per affrontare le sfide della vita reale (in famiglia, nel lavoro, nella società, nei rapporti con l’amministrazione). Vale la pena in proposito ricordare che *“l’operaio conosce 300 parole, il padrone 1000, per questo è lui il padrone”*<sup>31</sup>, concetto ispirato alla filosofia di Don Milani ancora attuale nel contesto della formazione linguistica, culturale e sociale. Questo concetto di natura sociologica va naturalmente al di là del solo aspetto economico, trasformandosi in una vera e propria sfida moderna che dobbiamo cogliere nella sua interezza: pari strumenti culturali significano pari opportunità reali. Nel contesto migratorio, una persona migrante istruita è senza dubbio facilitata a governare il proprio percorso ed incentivata a restituirne i frutti alla società che l’ha accolta.

Non basta, purtroppo, la sola volontà delle persone migranti di imparare e quella dello Stato di “insegnare”: bisogna anche, come successo con le misure di accoglienza per gli ucraini, che lo Stato rimuova gli ostacoli pratici che si frappongono tra la volontà e la realizzazione degli obiettivi. Nuovi finanziamenti, servizi efficienti di mediazione culturale, servizio di baby-sitting per le famiglie con minori, corsi differenziati in base al livello specifici per ogni background culturale, offerta capillare sul territorio, maggior coinvolgimento degli enti locali, strategie di comunicazione a livello locale dei corsi e tante delle altre buone pratiche sperimentate negli ultimi mesi dei vari progetti attivati. Tali strategie dovrebbero diventare strutturali e non essere attivate semplicemente attraverso progetti ad hoc (pur finanziati a livello centrale, ma comunque locali). Si tratterebbe di certo di un grande investimento economico di risorse, ma avrebbe senza dubbio un ritorno notevole a livello sociale ed umano. D’altra parte, il prezzo da pagare per realizzare l’inclusione sociale delle persone migranti non sarà mai più superiore a quello che pagherebbe la società se tale inclusione, su lungo termine, non avvenisse.

---

<sup>30</sup> Come illustrato nelle conclusioni *“Quali lezioni dall’esperienza barcellonese?”* al webinar cit. del Dott. Raffaele Bazurli.

<sup>31</sup> Frase mutuata dalla filosofia di Don Milani, scritta su un muro della celebre scuola di Barbiana, che ha dato titolo a una commedia in due atti di Dario Fo e poi ripresa nel libro di G. Rossetti Pepe, *Le settecento parole – Cultura Popolare e istruzione*, 1978, Franco Angeli Editore.



Fondazione ISMU è un ente scientifico indipendente che promuove studi, ricerche, formazione e progetti sulla società multietnica e multiculturale, con particolare riguardo al fenomeno delle migrazioni internazionali. ISMU collabora con istituzioni, amministrazioni, terzo settore, istituti scolastici, aziende, agenzie internazionali e centri di ricerca scientifica italiani e stranieri.