

TESSERE L'INCLUSIONE: TERRITORI, OPERATORI E RIFUGIATI

a cura di *Monia Giovannetti e Maria Silvia Olivieri*

Pubblicazione realizzata con i finanziamenti assegnati per l'anno 2010 ad ANCI dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sui fondi dell'otto per mille dell'IRPEF devoluto dai cittadini alla diretta gestione statale.

Direzione: Paolo Testa e Daniela Di Capua

Coordinamento e cura: Monia Giovannetti e Maria Silvia Olivieri

I contributi al testo sono di:

Introduzione, Marco Catarci

Capitolo 1, Maria Silvia Olivieri

Capitolo 2, Marco Catarci

Capitolo 3, Federica Fioretti

Appendice, Maria Silvia Olivieri

Progetto grafico ed impaginazione:

Valentina Lauro, Marco Incitti, Andrea Rufo

Finito di stampare nel mese di luglio 2012 da Tipografia Antonino Grasso, sas, Roma.

ISBN: 978-88-6306-033-1

SOMMARIO

Presentazione	5
Introduzione	9
Capitolo 1 Territorio e inserimento.....	25
1.1. Da ospiti a cittadini	25
1.2. Svolte epocali, cambiamenti, trasformazioni.....	33
1.3. SPRAR, supplenze, welfare.....	40
1.4. I territori volano per l'inclusione sociale.....	45
Capitolo 2 Strategie per l'integrazione degli utenti nei servizi del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).....	51
2.1. Gli esiti di due indagini sul campo.....	54
2.2. Le diverse accezioni della nozione di integrazione sociale.....	56
2.3. Il ruolo degli stakeholders territoriali.....	60
2.4. Le situazioni-problema vissute dagli operatori nella promozione dell'integrazione sociale degli utenti.....	65
2.5. Conclusione.....	79

Capitolo 3	Cosa succede dopo l'accoglienza? Un'indagine sui percorsi di uscita dal sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).....	83
3.1.	Introduzione.....	83
3.2.	Il profilo dei beneficiari e l'accoglienza SPRAR...	89
3.3.	I risultati dell'indagine.....	99
3.4.	Conclusione.....	128
Appendice	L'iscrizione anagrafica, quasi un passepartout..	133
Bibliografia		149

PRESENTAZIONE

di Daniela Di Capua

Direttrice del Servizio centrale dello SPRAR

Questo Quaderno è il primo lavoro di analisi che pubblichiamo da quando è stato proclamato lo stato di emergenza a seguito delle crisi scoppiate in Nord Africa nel corso del 2011.

E' anche la prima pubblicazione dopo l'importante momento di confronto della rete dello SPRAR, in occasione del seminario tenutosi a Roma lo scorso 31 maggio, durante il quale – in maniera democratica e partecipativa – sono state affrontate le criticità del Sistema, con la consapevolezza di riconoscerne i punti di forza e con la lungimiranza di proporre nuove strade di intervento.

Non è, dunque, occasionale la scelta di pubblicare ora un volume che affronti il tema dell'inclusione dal punto di vista dello SPRAR, perché è sul riconoscimento dell'inclusione come obiettivo dell'accoglienza che si gioca la scelta del modello di 'sistema di asilo' di cui vuole dotarsi il nostro Paese per gli anni a venire.

L'esperienza degli interventi straordinari messi in atto dalla Protezione civile in occasione della cosiddetta "emergenza Nord Africa" sta mettendo in evidenza, soprattutto a livello locale, come un approccio emergenziale all'accoglienza - senza una programmazione dei percorsi di uscita e di autonomia delle persone accolte; senza un forte raccordo territoriale; senza il riconoscimento delle competenze di enti e professionalità, volto a scongiurare qualsiasi estemporaneità degli interventi – non fa altro che cronicizzare l'emergenza stessa, riversando sui territori e sui loro attori (comuni, servizi, realtà del terzo settore) il peso e la responsabilità di pensare misure correttive postume, spesso

inattuabili proprio perché non più tempestive.

In questo periodo da più parti si richiede un cambiamento del sistema di accoglienza. Di questo si ha consapevolezza. Alcuni prospettano anche un 'superamento' dello SPRAR, che può voler dire un rafforzamento dello stesso, così come un suo azzeramento. Su tutto ciò il dibattito è aperto.

E' certo, però, che – anche nella lettura dei capitoli che seguono – tornare indietro su alcuni elementi, costruiti e collaudati negli anni, vorrebbe dire tornare definitivamente indietro alla preistoria dell'accoglienza.

Non è più pensabile prospettare misure non in linea con una "accoglienza integrata", capace di andare oltre alle misure basiche, prospettando per ogni persona, già al momento dell'ingresso nel circuito dell'accoglienza, un percorso di uscita, di autonomia e di emancipazione dall'assistenza.

Per ottenere questo è fondamentale il riconoscimento e l'assunzione di una responsabilità politica da parte dello Stato centrale, al pari dei comuni; così come la capacità di questi ultimi di saper costruire e sfruttare i circoli virtuosi costruiti con le realtà del terzo settore, che in tanti anni hanno promosso – grazie all'esistenza dei progetti territoriali dello SPRAR – l'avvio e il rafforzamento di servizi, utili per i richiedenti asilo e rifugiati, fondamentali per le comunità cittadine nella loro interezza.

Non possiamo più permetterci di continuare a relazionarci con più sistemi paralleli, mal collegati, non dialoganti, retti da approcci, obiettivi e linee guida discordanti: di prima e di seconda accoglienza; strutturali e straordinari; facenti capo a differenti soggetti istituzionali.

Nei documenti che da anni il ministero dell'Interno produce per la Commissione europea il *refrain* ricorrente è la *reductio ad unum* del 'sistema asilo' italiano. Oggi è forse il momento più propizio per poterla finalmente attuare, anche perché a breve termineranno le misure

straordinarie attivate dalla Protezione civile e siamo già coinvolti dalla domanda su cosa fare dopo.

Possiamo trarre molti insegnamenti dall'ultimo anno e mezzo, dedicato per intero alla gestione della 'emergenza'. Da un lato le criticità nascenti se l'accoglienza è improvvisata e non si avvale delle competenze adeguate, così come l'eccessiva disparità di misure da territorio a territorio devono indurci a insistere sulla necessità di linee guida comuni e condivise, atte a uniformare la presa in carico delle persone. D'altra parte dobbiamo essere in grado di trarre quanto di buono è stato messo in campo. In primo luogo il coinvolgimento delle regioni e di nuove realtà che si sono dimostrate in grado di garantire alti livelli di accoglienza, pur avendo maturato esperienza in altri campi del sociale. E' un lavoro complesso che vede già l'impegno di tanti e che necessita del contributo di tutti coloro che da anni si dedicano all'asilo e all'accoglienza nel nostro Paese.

Questo Quaderno vuole essere un ulteriore nostro contributo, perché racconta esperienze e risultati di accoglienza, dal punto di vista di operatori e operatrici del Sistema, dei territori, delle stesse persone accolte. Sono diversi aspetti che si intrecciano e che vanno a comporre la complessa trama dell'inclusione che – prima o poi – vorremmo fosse un'opportunità per quanti cercano e ottengono protezione in Italia.



INTRODUZIONE

INTERDIPENDENZA E MULTIDIMENSIONALITÀ DEI PERCORSI DI INTEGRAZIONE SOCIALE

«Alla fine spesso loro [i richiedenti asilo e i rifugiati] si rivelano, da noi si dice, “spirtuni” e “inturciniati”, che vuol dire “esperti” e “tosti, che se la sanno cavare». Con queste parole, nel corso di un'attività nella quale alcuni operatori dei servizi territoriali del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) riflettevano collettivamente sulla nozione di integrazione sociale, un operatore ha sottolineato come le risorse personali degli utenti, anche inattese, si rivelino strategiche per la costruzione di risposte efficaci ai problemi e alle difficoltà dei percorsi di inclusione sociale.

In effetti, qualsiasi complesso di interventi sociali volti a promuovere opportunità di integrazione sociale non può prescindere da un fondamentale impegno all'attivazione delle risorse individuali del soggetto, nel quadro di una negoziazione trasparente dei percorsi da intraprendere: in questo senso, l'attivazione delle risorse personali dell'individuo va perseguita in base ad un progetto negoziato e individualizzato.

Il presente contributo, oltre a proporre riflessioni inedite e originali, riprende, rielabora, integra e aggiorna parti di contributi già pubblicati dall'autore M. Cartaci, *L'Integrazione dei rifugiati. Formazione e inclusione nelle rappresentazioni degli operatori sociali*, Franco Angeli, Milano 2011.

Quella dell'integrazione sociale è, senza dubbio, una nozione ampia, polisemica e multidimensionale, che rischia di rimanere un'espressione priva di riferimenti alle effettive condizioni di vita delle persone e un mero esercizio di retorica se non viene sostanziata da ragionamenti su presupposti, pratiche, ostacoli e condizioni reali in cui si svolgono percorsi di inserimento dei soggetti deboli nella società.

Va precisato che l'espressione "integrazione sociale" viene qui adottata con la consapevolezza che un tale termine esiga una rigorosa analisi critica, che, da una parte, ne sveli rischi, contraddizioni ed aporie e, dall'altra, ne evidenzi un'imprescindibile dimensione di corresponsabilità e di interdipendenza che chiama in causa non solo chi effettua il percorso di inserimento ma anche chi vive nella società di accoglienza. In questo senso, una nozione di "integrazione sociale" realmente efficace richiede di accompagnare le richieste della società ad effettive occasioni di mobilità sociale, condizione imprescindibile per parlare di "integrazione" per tutti quei soggetti, come i richiedenti asilo e i rifugiati, frequentemente soggetti a una minore capacità di esercizio di diritti, ovvero a una limitata possibilità di tradurre i diritti, pure riconosciuti, in realtà effettiva.

La nozione di integrazione sociale è stata definita in modi differenti in molteplici saggi e contributi di ricerca. È stato osservato, in effetti, che il significato stesso della nozione di integrazione può variare nel tempo e nello spazio, anche in base alle circostanze storico politiche e alla fase stessa del fenomeno migratorio¹. Occorre aggiungere, poi, che le accezioni e le percezioni di una nozione come quella di integrazione sociale possono mutare a seconda del territorio al quale ci si riferisce, nonché a seconda del soggetto che effettua il percorso di inserimento:

¹ Cfr. A. Golini (a cura di), *L'immigrazione straniera: indicatori e misure di integrazione*, Il Mulino, Bologna 2006.

in altre parole, ciò che è integrazione in un contesto territoriale può non esserlo in un altro, oltre al fatto che ciò che è integrazione per un soggetto può non esserlo per un altro. L'eterogeneità degli usi della nozione di "integrazione sociale" appare, allora, un primo motivo per raccomandarne un uso per lo meno prudente: si tratta, in effetti, di un concetto poco analitico, che non consente agevolmente di condurre analisi puntuali sui processi che possono promuovere tale dimensione.

In un suo ragionamento sull'origine e sui significati della condizione di chi si trova al di fuori dei circuiti vivi degli scambi sociali, Robert Castel avanza riserve, ad esempio, persino sull'utilizzabilità del concetto di "esclusione sociale", definendolo una vera e propria "trappola" sia per la riflessione sia per l'azione, dal momento che conduce solamente a precisare qualificazioni del fenomeno, trascurando invece l'analisi delle dinamiche sociali responsabili di tali squilibri. È infatti in primo luogo nella regolazione del lavoro e dei sistemi di protezione ad esso legati, vale a dire nel cuore stesso dei processi di produzione e di ripartizione delle ricchezze, che si aprono le fessure responsabili dell'"esclusione"². Con la medesima consapevolezza critica, occorre interrogarsi sulle diverse accezioni di volta in volta attribuite alla nozione di integrazione sociale.

Tra i contributi teorici, elaborati nel campo delle scienze umane e sociali, quello di Jürgen Habermas affronta la questione dell'inclusione dell'"altro" in riferimento alle odierne società pluralistiche, in cui sono presenti punti di vista e valori differenti che spesso danno luogo a conflitti. Il ragionamento di Habermas è volto a definire la possibilità di un "universalismo" che sia però sensibile alle differenze e alle particolarità presenti nei contesti multiculturali: «Inclusione – afferma Habermas – non significa accaparramento assimilatorio, né chiusura

2 R. Castel, "Le insidie dell'esclusione", *Assistenza sociale*, 3-4, 2003, pp. 195-198.

contro il diverso. Inclusione dell'altro significa piuttosto che i confini della comunità sono aperti a tutti: anche – e soprattutto – a coloro che sono reciprocamente estranei e che estranei vogliono rimanere»³. In questa prospettiva, pur conservando i propri valori, ciascun individuo della comunità si riconosce nei principi costituzionali del Paese in cui vive, grazie ad «una convinta adesione ai principi universalistici della Costituzione»: si dovrebbe così evitare che la coesistenza equiparata di gruppi sociali diversi si traduca in una molteplicità di “subculture” reciprocamente avverse.

Consapevole che esistono gradi estremamente differenti di inserimento degli stranieri nella società⁴, Habermas osserva che la valorizzazione della diversità culturale avviene sempre nel quadro di criteri costituzionali universalistici e transculturali; in questo senso, non si può disconoscere la necessità di una politica di riconoscimento al pari di una politica sociale volta a incidere sullo stato di disuguaglianza sociale: il «sistema dei diritti – ricorda Habermas – non può essere cieco né verso le condizioni sociali diseguali né verso le differenze culturali»⁵.

Più in generale, va ricordato che un processo di effettiva integrazione coinvolge molteplici aspetti della vita della persona, nell'ambito di percorsi plurimi:

- l'inserimento *economico*, che concerne in primo luogo il conseguimento di un'autonomia economica, attraverso l'accesso ad un'occupazione dignitosa;
- l'inserimento *sociale*, attraverso la costruzione e la gestione autonoma di relazioni, la partecipazione all'associazionismo,

3 J. Habermas, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano 1998, p. 10.

4 Ivi, pp. 98-99.

5 Ivi, p. 69.

l'impiego del tempo libero, nonché l'accesso ad un alloggio decoroso;

- l'inserimento *culturale*, mediante l'acquisizione di competenze linguistiche, l'accesso a opportunità formative e l'elaborazione di processi di mediazione culturale;
- l'inserimento *politico*, attraverso percorsi di piena partecipazione alla vita della società e di cittadinanza.

In questo senso, occorre osservare come la nozione di integrazione sociale si riferisca, da una parte, alle *condizioni materiali*, presupposto sociale per il suo conseguimento: rientrano in questo aspetto i percorsi di mobilità economica e sociale, attraverso itinerari di istruzione e di formazione, l'accesso all'alloggio e a servizi fondamentali, come i servizi sociali, il cui utilizzo consapevole è prova della capacità di orientarsi sul territorio. Dall'altra parte, la nozione di integrazione sociale si riferisce alle *culture e alle identità* delle persone, ai processi di partecipazione sociale, alla capacità di stabilire relazioni e di gestirle in autonomia e, infine, di costruire identità non rigide in una prospettiva di mediazione culturale, a partire dai riferimenti culturali delle comunità di appartenenza. Va osservato, infatti, che i problemi dell'integrazione sociale di migranti e rifugiati oscillano tra queste due polarità che possono di volta in volta essere prese in considerazione da chi sviluppa un'analisi su tale questione. Ciò va tenuto in particolare considerazione, perché problemi di integrazione riferibili ad aspetti culturali possono invece avere una forte radice sociale di cui occorre essere consapevoli: solo per fare un esempio emblematico, va tenuto presente che fenomeni di radicalizzazione delle identità culturali possono scaturire anche in seguito alla mancanza di risposte efficaci ai bisogni di inserimento sociale della persona. L'integrazione sociale va

allora considerata, anzitutto, come un processo di lunga durata di cui occorre gettare le basi, nella consapevolezza che i suoi esiti possono coinvolgere non solo la prima, ma anche la seconda o persino la terza generazione della migrazione. L'integrazione avviene, infatti, nel tempo e, frequentemente, le diverse dimensioni di essa (quella economica, sociale, culturale e politica) possono essere conseguite in tempi diversi.

A questo proposito, Giovanna Zincone recupera tre aspetti costitutivi della nozione di integrazione: il primo di tipo "sociale", che concerne l'inclusione all'interno delle strutture chiave della società, ad esempio in quelle produttive o del sistema di istruzione, un secondo relativo alle "strutture sociali", che riguarda la diminuzione delle disuguaglianze sociali su base culturale e, infine, un ultimo di tipo "societario", relativo alla coesione tra i gruppi sociali e a una minore conflittualità fra di essi⁶.

Hartmut Esser distingue, in questo senso, tra quattro principali ambiti di integrazione: l'"acculturazione", che consiste nel processo di trasmissione e acquisizione di conoscenze e competenze che consentono di interagire efficacemente nella società di accoglienza, la "collocazione", relativa all'occupazione di posizioni di rilievo nella società (ad esempio nel sistema economico), l'"interazione", ovvero lo stabilirsi di relazioni e di reti di contatti fra persone e gruppi e, infine, l'"identificazione", che concerne la propensione a considerarsi parte della collettività⁷. Tenendo presente l'ampia letteratura sul tema, si può allora sostenere che la nozione di integrazione sociale si caratterizza, essenzialmente, per tre aspetti principali:

- si tratta anzitutto di un concetto polisemico, poiché non

⁶ Cfr. F. Heckmann, *Integration and integration policies. IMISCOE Network Feasibility Study 2006*, Mimeo, Bamberg 2006; G. Zincone, *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*, Il Mulino, Bologna 2009, p. 14.

⁷ H. Esser, "Integration und ethnische Schichtung", *Manheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapiere*, 40, 2001.

consente una definizione univocamente intesa, ma richiede apporti disciplinari differenti per essere analizzata (si intrecciano questioni di ambito pedagogico, sociologico, antropologico, psicologico e filosofico), oltre al fatto che indica sia un obiettivo ma anche il processo che mira a conseguirlo;

- in secondo luogo, è una nozione quali-quantitativa, che può essere indagata attraverso dimensioni biografiche e individuali, ma anche mediante l'analisi di dati quantitativi;
- infine, si tratta di una nozione multidimensionale, vale a dire dipende da una molteplicità di variabili interrelate e poco distinguibili. Tra di esse vanno sicuramente menzionati fattori oggettivi, quali la configurazione sociale, economica e culturale, nonché la storia dei territori e le politiche sociali adottate nel contesto di inserimento, il tempo di permanenza di un utente in un servizio territoriale (spesso nell'arco di un tempo ristretto i servizi possono promuovere l'avvio di un percorso di integrazione senza poterne poi valutare gli esiti); dall'altra parte hanno rilevanza fattori soggettivi, quali l'approccio individuale al contesto di arrivo e le scelte personali, compiute nel percorso di inserimento, l'atteggiamento dei cittadini italiani e la qualità dei rapporti tra questi e gli stranieri, le competenze pregresse (linguistiche, professionali e culturali), le capacità personali di risposta alle difficoltà, di elaborazione di quanto è stato lasciato e di autonomia, l'unità o la divisione familiare e il consenso della famiglia al percorso di inserimento sociale, le aspettative del singolo nei confronti della società di accoglienza, infine il ruolo della cultura di origine e delle precedenti esperienze di vita e di lavoro.

La multidimensionalità dei “processi” di integrazione – declinare il termine al “plurale” aiuta a comprendere che si tratta appunto

di processi “plurimi”, che possono essere fortemente diversificati – impone, inoltre, un ragionamento anche sui diversi attori in grado di promuovere una tale finalità. È infatti cruciale riconoscere che la questione dell'integrazione di migranti e rifugiati impone di stabilire collegamenti e connessioni tra servizi differenti per due motivi essenziali: il primo concerne il fatto che tale tema delinea una responsabilità condivisa tra molteplici agenzie nella società; il secondo riguarda il fatto che un lavoro di rete tra i diversi servizi consente di offrire un approccio più globale ai diversi bisogni della persona.

Per questo motivo, la costruzione di effettive opportunità di integrazione deve coinvolgere un ampio ventaglio di servizi, come, per fare qualche esempio:

- *servizi educativi e formativi*: istituzioni scolastiche, centri di formazione professionale, centri territoriali permanenti, agenzie di formazione linguistica;
- *servizi di inserimento lavorativo*: centri di orientamento al lavoro, centri per l'impiego pubblici, agenzie private di intermediazione lavorativa, organizzazioni datoriali e sindacali;
- *servizi socio-sanitari*: aziende sanitarie, consultori, servizi sociali;
- *agenzie socio-culturali*: associazionismo culturale e sportivo, associazioni di migranti e rifugiati, organizzazioni di volontariato, comitati di cittadini, servizi alla cittadinanza.

La complessità e l'eterogeneità delle accezioni della nozione di integrazione sociale rendono necessario, tuttavia, anche un ragionamento su ciò che promuove oppure ostacola una tale dimensione. Per ciò che concerne le specifiche strategie di promozione dell'integrazione sociale dei rifugiati, in un'indagine coordinata da

Maurizio Ambrosini e Chiara Marchetti nel sistema di accoglienza lombardo, viene descritto un processo che richiede un impegno su tre piani:

- la promozione, attraverso interventi di politiche sociali attive, miranti a emancipare i soggetti dal bisogno ma anche dall'assistenza, favorendo l'apprendimento della lingua, la formazione professionale, l'avvio al lavoro e l'autonomia abitativa;
- la partecipazione, chiamando gli utenti a svolgere un ruolo di protagonisti, anche attraverso attività di mediazione e animazione, raccordando le risposte degli utenti in direzione degli obiettivi del percorso di integrazione;
- i partenariati, mediante la costruzione di forme di rete per la concertazione degli interventi e la progettualità condivisa tra attori solidaristici, singoli cittadini, rappresentanze degli utenti e istituzioni locali⁸.

Sono stati poi segnalati, in modo specifico, alcuni possibili fattori di ostacolo all'integrazione degli utenti della rete di servizi dello SPRAR. Tali ostacoli possono essere raggruppati nelle seguenti tipologie:

- ostacoli interni al Sistema, che riguardano il funzionamento dello SPRAR; in questo ambito, occorre menzionare i tempi ristretti dell'accoglienza⁹ e il turn over degli utenti all'interno del Sistema

⁸ M. Ambrosini, *Introduzione. Dopo i diritti umani: rifugiati e migranti forzati in un mondo globale*, in M. Ambrosini, C. Marchetti, *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Franco Angeli, Milano 2008, p. 23.

⁹ Va anche osservato che il Decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2010, all'allegato A, recante modifiche al Decreto del 22 luglio 2008, ha previsto che i tempi di accoglienza dei titolari di protezione internazionale possano essere ampliati in relazione al percorso di integrazione avviato.

di protezione, che possono indurre ad offrire risposte ai bisogni più urgenti degli utenti, tralasciando quegli interventi più a lungo termine che possono essere incisivi nel percorso di integrazione, l'incremento della presenza di categorie vulnerabili, che manifestano bisogni speciali e complessi, infine la tempistica nell'erogazione delle risorse economiche, che può penalizzare ancora una volta quegli interventi non immediatamente prioritari, ma determinanti nella promozione dei percorsi di inserimento sociale;

- ostacoli interni ai progetti territoriali, che attengono all'organizzazione dei servizi e alla configurazione dei contesti territoriali; in questo senso, vanno ricordati la mancata ottimizzazione delle risorse territoriali, la settorializzazione degli interventi, un'eventuale distanza tra ente locale ed ente gestore, eventuali limiti nel supporto all'èquipe del progetto;
- ostacoli di carattere personale, che riguardano caratteristiche, atteggiamenti ed esperienze degli utenti dei servizi;
- ostacoli esterni al sistema, che concernono elementi politici, sociali, economici e culturali che incidono nei percorsi di autonomia del rifugiato; rientrano in questo ambito, la crisi del mercato del lavoro e della casa, la crescita di timori e diffidenze negli autoctoni, nonché l'eterogeneità delle configurazioni sociali dei territori¹⁰.

Considerato il carattere polisemico e multidimensionale della nozione di integrazione sociale, un'approfondita riflessione su di essa non può prescindere da un'analisi critica che ne evidenzia aporie ed aspetti controversi. Occorre tener conto, in particolare, di tre considerazioni essenziali.

¹⁰ Servizio Centrale SPRAR, *Rapporto Annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2007/2008*, Roma 2008, pp. 159-166.

In primo luogo va ravvisato come quello dell'integrazione venga solitamente inteso come un "problema" unicamente della società di accoglienza. Abdelmalek Sayad osserva che le parole impiegate nei discorsi sul tema dell'integrazione fanno generalmente riferimento a una terminologia "identitaria" utile a indicare i problemi non tanto del migrante quanto piuttosto della società di approdo nonché le sue necessità. Ne consegue, allora, l'urgenza di un approccio d'insieme in grado di considerare in modo meno parziale il percorso di integrazione, anche interrogandosi su quanto accada prima dell'arrivo nella società di accoglienza: per affrontare il problema dell'inclusione è necessario comprendere anche le esperienze precedenti, in molti casi drammatiche (come il viaggio, o ciò che si è lasciato nel Paese di origine), che influenzano profondamente il percorso di inserimento sociale al pari di altri aspetti. In altre parole, se – come sostiene Sayad rifacendosi a Marcel Mauss – lo spostamento va considerato un "fatto sociale totale", che coinvolge tutti gli aspetti dell'esistenza umana¹¹, un percorso di integrazione efficace deve conseguentemente riguardare la globalità delle dimensioni della vita umana.

Un secondo aspetto critico relativo alla nozione di integrazione concerne una sua accezione spesso svolta tutta in termini "culturalistici". Ragionare sui problemi dell'integrazione impone di tener conto del fatto che le relazioni nella società non si configurano in forma simmetrica: al contrario, poiché inserite nel quadro di rapporti socio-economici, i rapporti tra le persone si strutturano in modo del tutto asimmetrico, con una ripartizione dei ruoli tra chi si trova in una posizione egemonica e chi, al contrario, in una subalterna. Occorre essere consapevoli che qualsiasi percorso di integrazione si inserisce in un tale paradigma e da esso non può prescindere. Maurizio Ambrosini ha opportunamente

11 Cfr. A. Sayad, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Cortina, Milano 2002.

definito, a questo proposito, la partecipazione degli immigrati alla vita della società e al mercato del lavoro italiani nei termini di una "integrazione subalterna", con un'accettazione degli immigrati nei luoghi di lavoro relegata a quei posti a cui gli italiani non ambiscono più, con il corollario implicito che, qualora si rendano disponibili occupazioni più interessanti, gli italiani abbiano un indiscutibile diritto di priorità¹².

Si tratta di una situazione che viene confermata da diversi contributi di ricerca, che segnalano come i processi di integrazione sociale dei soggetti stranieri nella società prendano le forme di percorsi "predeterminati", per i quali appare difficile spezzare il vincolo della subalternità economica, in modo particolare nel contesto di un mercato del lavoro odierno sempre più segmentato e frammentato.

Una terza dimensione critica della nozione di integrazione va ravvisata, poi, in una sua diffusa accezione a senso unico come un percorso di semplice inserimento. In una sua nota riflessione, Georg Simmel svolge un'analisi sulle interazioni tra lo straniero e la comunità ospitante, nonché sul conseguente sistema di relazioni sociali che si configura in base alla posizione e al ruolo assunto dallo straniero nella società: tale inserimento dà luogo, in effetti, a una forma di azione reciproca, che costringe la società a ridefinirsi incessantemente¹³. Ne consegue, allora, la necessità di chiedersi se sui percorsi di integrazione influisca la situazione oggettiva vissuta dallo straniero o piuttosto la rappresentazione che di lui si costruisce la società, attraverso molteplici agenzie educative, tra le quali in primo luogo i mezzi di comunicazione

12 Cfr. M. Ambrosini, *Uttili invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro*, Franco Angeli, Milano 1999; M. Ambrosini, *La fatica d'integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna 2001.

13 G. Simmel, *Excursus sullo straniero*, in Simmel G., *Sociologia*, Edizioni di Comunità, Milano 1989 (ed. or. 1908), p. 584.

di massa, capaci di produrre messaggi particolarmente pervasivi. Va quindi riconosciuta l'influenza non solo dei fattori oggettivi, relativi alle situazioni effettive di vita, ma anche di quelli soggettivi, relativi a immagini e rappresentazioni, che spesso si dimostrano particolarmente efficaci nel determinare condizioni, caratteristiche e persino esiti dei percorsi di inserimento sociale.

Poiché si situa all'interno di una relazione di interdipendenza tra soggetti autoctoni e persone che si inseriscono in un nuovo contesto di vita, non si può immaginare che il percorso di integrazione possa essere promosso attraverso interventi unicamente diretti nei confronti di migranti e rifugiati. Ciò a maggior ragione, considerato che il peso dei comportamenti e delle rappresentazioni di chi, da autoctono, gode di una posizione dominante è particolarmente rilevante per gli esiti del processo di integrazione. In questo senso, l'adozione di una prospettiva di autentica mediazione culturale, per la quale entrambi i soggetti della relazione sono chiamati in causa per negoziare posizioni e ruoli, può essere strategica per garantire che il processo di integrazione non si riduca ad un percorso a senso unico.

Una riflessione è doverosa, inoltre, sul ruolo strategico rappresentato dai dispositivi della formazione continua nella promozione di efficaci opportunità di integrazione, in modo particolare per i richiedenti e titolari di protezione internazionale. Nella predisposizione di tali possibilità, la progettazione di dispositivi formativi nei servizi di accoglienza e inclusione sociale riveste, infatti, un ruolo cruciale per due motivi essenziali: anzitutto per il fatto che si tratta di un approccio rilevante per l'attivazione delle risorse personali dell'utente; in secondo luogo, per il fatto che la formazione è particolarmente adatta a garantire una certa "individualizzazione" del percorso di inserimento sociale, dal momento che consente di ancorare tale percorso a capacità, conoscenze,

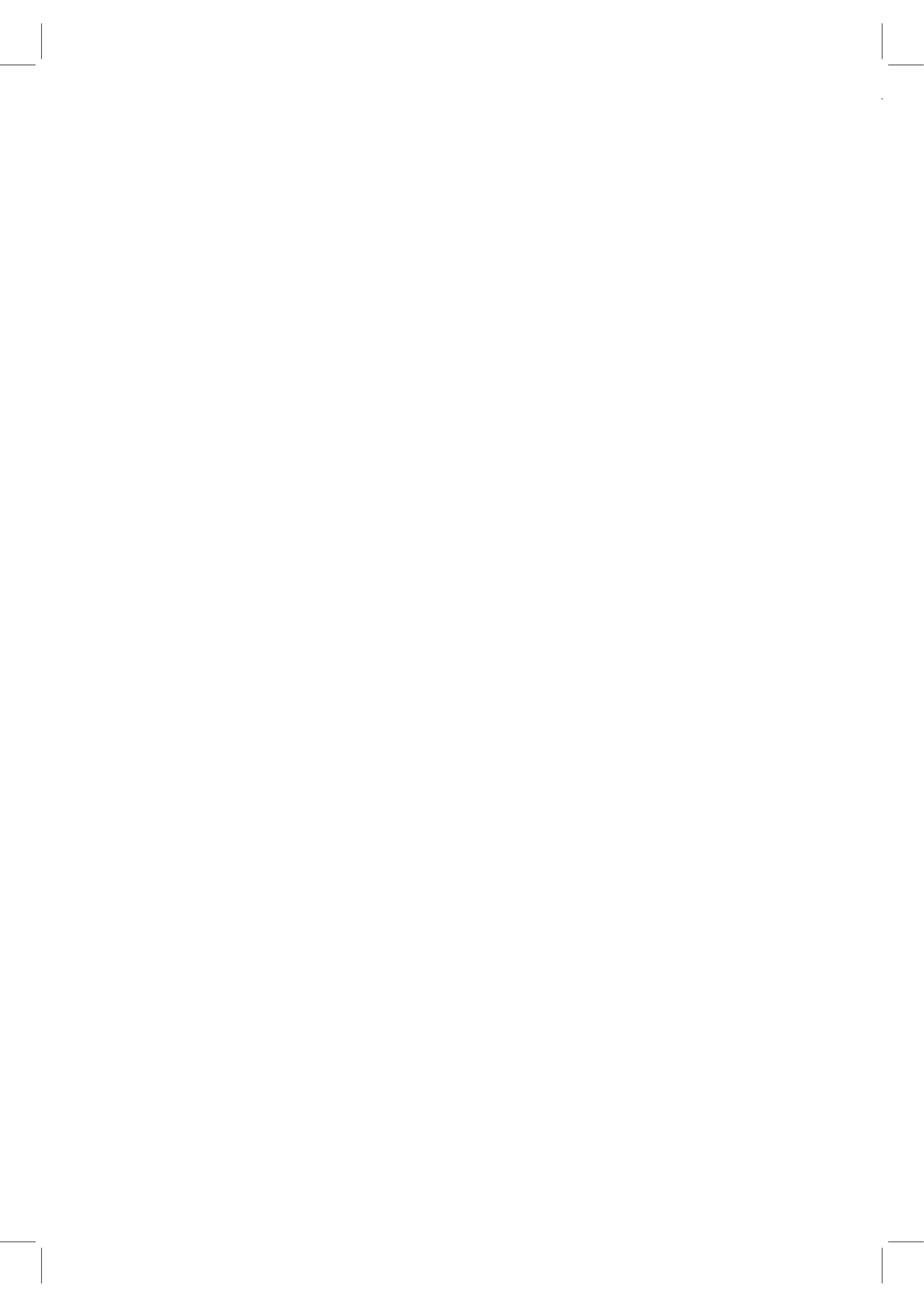
esperienze passate, interessi e aspirazioni del soggetto. La formazione continua è generalmente rivolta a lavoratori e disoccupati per aggiornare o riqualificare le loro competenze. Affrontare la questione dell'integrazione dei richiedenti e titolari di protezione internazionale attraverso tale approccio impone, allora, di predisporre occasioni a favore di chi è costretto ad abbandonare un percorso formativo o professionale già avviato nel proprio paese, al fine di valorizzare la precedente esperienza formativa o di lavoro, ricontestualizzare le competenze già acquisite e svilupparne di nuove, in modo coerente con il nuovo contesto sociale, economico e culturale.

Nelle loro differenti modalità, proprio i dispositivi della formazione continua, così come più in generale gli orientamenti dell'apprendimento permanente, possono rivestire un ruolo essenziale all'interno dei servizi di accoglienza e di inclusione sociale come quelli dello SPRAR. In questo senso, Linda Morrice osserva come per un'efficace inclusione sociale dei titolari di protezione internazionale sia necessaria l'acquisizione di competenze sociali in contesti non formali o informali – definite "soft skills" – che riguardano la capacità di interazione sociale e consentono l'accesso alle reti sociali, lo sviluppo della comprensione culturale e la conoscenza delle regole della partecipazione sociale¹⁴.

Proprio l'attenzione alla molteplicità dei bisogni formativi e culturali del soggetto, nell'ambito del suo percorso di integrazione sociale, sia di quelli che egli esprime sia di quelli impliciti, permette allora all'approccio formativo di assumere una fondamentale valenza di contrasto all'esclusione sociale. Va osservato, in conclusione, che nonostante la nozione di integrazione appaia articolata e polisemica, come la riflessione fin qui sviluppata ha mostrato, costruire una

14 L. Morrice, "Lifelong learning and the social integration of refugees in the UK: the significance of social capital", *International Journal of Lifelong Education*, 26(2), 2007, p. 159.

“definizione operativa” di essa riveste un significato strategico per orientare l'intervento sociale. Proprio la capacità degli operatori dei servizi di accoglienza e inclusione sociale di riflettere criticamente sulle pratiche adottate, in vista del miglioramento o della sperimentazione di strumenti, appare rilevante al fine di affrontare le criticità e i problemi derivanti dalla quotidiana esperienza professionale. In questo modo è possibile infatti costruire risposte che, seppur circoscritte a determinati ambiti territoriali come è caratteristico di qualsiasi intervento sociale, possono complessivamente configurare un sistema di stato sociale che promuova efficacemente l'integrazione sociale.



CAPITOLO 1

TERRITORIO E INSERIMENTO

1.1. Da ospiti a cittadini¹⁵

L'obiettivo delle misure di accoglienza messe in atto dal *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)* è il conseguimento, ovvero la riconquista, di un'autonomia personale, fortemente inficiata dal percorso migratorio. I richiedenti asilo che arrivano sul territorio italiano subiscono un processo di "infantilizzazione"¹⁶, di regressione anagrafica e intellettuale, che li rende – agli occhi di chi interviene per una loro assistenza o presa in carico – soggetti incapaci di intendere e di volere, limitati nella loro libertà di scelta. Le cause di questo sono da ricercarsi nella norma e, allo stesso tempo, nelle modalità di comunicazione dei *media*, nonché in un approccio assistenzialistico all'accoglienza.

Se, infatti, la normativa, nella contrazione della sfera giuridica del richiedente asilo, ne delinea potenzialità di azione fortemente limitate

Il presente capitolo è stato redatto grazie al supporto di Antonietta Navigato.

15 Per una semplificazione di lettura del testo si è scelto di utilizzare unicamente le definizioni richiedenti asilo e rifugiati. Si invita, tuttavia, chi legge a considerare come implicitamente citati anche i titolari di protezione sussidiaria (che, insieme allo status di rifugiato, compone la casistica della "protezione internazionale") e i titolari di protezione umanitaria (forma residuale di protezione, squisitamente italiana, che trova il suo fondamento negli artt. 5, comma 6, e 19 del testo unico sull'immigrazione, decreto legislativo n. 286/1998).

16 Mauro Van Aken, *Introduzione in Rifugiati*, in M. Van Aken *Antropologia. Annuario 2005 anno 5 numero 5*, Meltemi, Roma 2005.

Marco Catarci, *L'integrazione dei rifugiati. Formazione e inclusione nelle rappresentazioni degli operatori sociali*, Franco Angeli, Roma 2011.

rispetto agli altri adulti, italiani o comunitari che siano; se d'altra parte il linguaggio dei *media* e soprattutto le immagini trasmesse dalle televisioni restituiscono agli spettatori una visione dei migranti in condizioni di inferiorità umana (si pensi, per esempio, ai filmati degli approdi sulle coste Italiane e dei primi soccorsi in centri stipati all'inverosimile, con una massificazione delle persone e la percezione di un loro sostanziale abbruttimento)¹⁷, anche l'adozione di atteggiamenti assistenzialistici nell'attuazione delle misure di accoglienza contribuisce a spingere i richiedenti asilo in una dimensione di dipendenza e di subordinazione.

Per anni ho iniziato gli incontri di formazione con gli operatori dell'accoglienza, partendo da una provocazione rubata dallo scrittore e poeta portoghese Fernando Pessoa:

«aiutare qualcuno, amico mio, vuol dire prendere qualcuno per incapace; se questo qualcuno non è incapace, significa farlo tale; e cioè, nel primo caso, tirannia, nel secondo disprezzo. In un caso si distrugge la libertà altrui; nell'altro si parte, per lo meno inconsciamente, dal principio che gli altri sono spregevoli e indegni o incapaci di libertà»¹⁸.

Seppure in maniera immaginifica, questa frase ben sostanzia quanto detto sopra e può essere ripresa come incipit ideale per avviare una discussione sul rapporto tra operatore e utente, a partire dall'inesorabile mancanza di equilibrio tra chi dà e chi riceve; tra chi – in assenza di un rapporto equilibrato di reciprocità – si trova nella condizione di intervenire nella vita altrui, ritrovandosi a tutti gli effetti in una posizione

17 Lunaria (a cura di), *Cronache di ordinario razzismo. Secondo Libro bianco sul razzismo in Italia*, Edizioni dell'Asino, Roma 2011; Vittoria Prisciandaro, *Comunicazione pubblica e mass media: informazione e stereotipi*, in *Cittalia, I volti dell'integrazione. Il ruolo delle comunità locali, dei cittadini e dei media nei processi di inclusione in Italia*, Roma 2010; Facoltà di Scienza della comunicazione, *Ricerca nazionale su immigrazione e asilo nei media italiani*, Roma 2009.

18 Fernando Pessoa, *"Il banchiere anarchico"*, Guanda (2008, 9° edizione)

di potere, e chi si vede costretto a dover chiedere supporto, anche solo per affrontare le più semplici esigenze quotidiane, a persone esterne alla famiglia o alla naturale comunità di riferimento.

Nella prassi con difficoltà si riesce a scardinare completamente il retaggio di un approccio all'accoglienza assistenzialistico e caritatevole, che pure negli anni è stato formalmente superato in quella che potrebbe essere definita una 'nuova concezione di accoglienza', di fatto codificata nel *Manuale operativo* dello SPRAR¹⁹. Malgrado questa evoluzione abbia caratterizzato gli ultimi dieci anni, la componente umana nell'agire per l'accoglienza, con una latente ansia degli operatori di risarcire i richiedenti asilo di tutto quello che hanno perduto e subito - nonché l'oggettiva immediatezza per gli stessi operatori di "agire al posto di", anche nei processi decisionali, invece del più complesso "agire insieme a" facilitando la partecipazione e il protagonismo dell'utente - fa rispuntare all'orizzonte l'infantilizzazione di richiedenti asilo e rifugiati, e la pericolosa deriva verso un dannoso assistenzialismo.

Alcune tracce di atteggiamenti e approcci del genere sono presenti nel nostro quotidiano e possono essere identificati anche solo nel linguaggio adottato, di cui sovente sottovalutiamo alcuni segnali, apparentemente innocui. Quante volte richiedenti asilo e rifugiati, di ogni età, vengono appellati "ragazzi" o, peggio ancora, "i miei ragazzi"? Quante volte è capitato di ascoltare commenti del tipo

¹⁹ SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale* (Roma, 2008). Il Manuale operativo dello SPRAR è stato costruito (e continua a essere aggiornato) nel corso degli anni, sulla base di un lavoro *in progress* che coinvolge gli operatori locali e del Servizio Centrale. Quest'ultimo acquisisce dai primi prassi, sperimentazioni, esperienze, rielaborandole con un lavoro di sintesi e codificazione in linee guida, standard e strumenti, a loro volta condivisi con gli operatori dei progetti territoriali prima della definitiva pubblicazione.

“questo richiedente asilo è bravo, perché collaborativo” oppure “non è affidabile, non si applica”?

E ancora, *“il responsabile del progetto di accoglienza è dovuto andare a parlare con il titolare dell’azienda, perché il rifugiato non rendeva nel tirocinio”*. Se di tali affermazioni non ci fosse una contestualizzazione puntuale nell’ambito dell’accoglienza, sinceramente sembrerebbero più espressioni da collegio dei docenti. La (ri)conquista dell’autonomia delle persone, dunque, può essere esplicitata in prima battuta nella progettazione di percorsi di inserimento socio-economico, funzionali al superamento dello stato infantile in cui vengono relegati i richiedenti asilo. Seguendo tale direzione lo SPRAR propone l’approccio a una *“accoglienza integrata”*²⁰, in grado di favorire i processi di *empowerment* dei singoli e delle famiglie, nonché il recupero della costruzione del proprio progetto di vita e di autodeterminazione dello stesso.

Di conseguenza questa appare la via da percorrere per costruire un nuovo rapporto tra operatore e utente, spostando la percezione del richiedente asilo/rifugiato da soggetto che ha bisogno di essere aiutato in tutto, a persona messa nelle condizioni di determinare direttamente il proprio progetto di accoglienza e, soprattutto, di vita. Dovrebbe essere così cambiato lo stesso paradigma dell’accoglienza, da misura di assistenza a intervento di supporto per consentire ai rifugiati di interagire autonomamente con il territorio, i suoi attori, le sue risorse, i suoi servizi. In questa logica gli interventi dei progetti territoriali

²⁰ Per *“accoglienza integrata”* si intende la previsione di servizi alla persona di orientamento, informazione, accompagnamento e assistenza, integrativi delle misure materiali di vitto e alloggio. L’obiettivo dell’accoglienza integrata è la (ri)conquista dell’autonomia da parte della singola persona accolta. Cfr. SPRAR, *Manuale operativo per l’attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale* (Roma, 2008).

dello SPRAR, nella programmazione dei percorsi di uscita dei rifugiati dall'accoglienza, dovrebbero maggiormente tendere a favorire l'acquisizione di strumenti da parte delle persone accolte, piuttosto che al conseguimento di risultati. In altre parole, supportare un processo di inserimento socio-economico che consenta l'emancipazione dall'accoglienza non si concretizza nel raggiungimento del binomio "casa/lavoro". Un'abitazione autonoma e un'attività lavorativa sono sicuramente importanti, ma non concretizzano di per sé il successo di un percorso di inclusione sociale, essendo più che altro fattori di stabilizzazione piuttosto che di integrazione.

Pertanto, al momento dell'uscita dallo SPRAR di un rifugiato, non si dovrebbe valutare se l'interessato abbia in tasca un contratto di locazione e un posto di lavoro, quanto se lo stesso – in caso di un eventuale sfratto o licenziamento – disponga di strumenti sufficienti per affrontare eventi del genere, confidando principalmente nelle possibilità di interlocuzione con i vari attori del territorio. E' dunque l'esistenza di reti di riferimento (istituzionali, sociali, relazionali, informali), e la consapevolezza di sapere se e quando avvalersene, a determinare le possibilità del rifugiato di agire a parità di condizione con gli autoctoni²¹.

La misurazione dei percorsi di inserimento socio-economico dei rifugiati deve, dunque, potersi fondare su elementi volti a tracciare una trasformazione della condizione personale: dallo stato infantile all'età adulta, da beneficiari dell'accoglienza a utenti di servizi, da ospiti a nuovi cittadini. Interessa, pertanto, soffermarsi sulla condizione della persona e sul suo modo di porsi e di interagire su un territorio, i cui indicatori possono riguardare:

21 Cfr. Oim – Unità psicosociale e di integrazione culturale, *Integraref. Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione: esperienze, progetti, indicatori*, Roma 2007.

- il superamento della temporaneità della presenza;
- il riconoscimento della residenza;
- l'accesso alle opportunità, ai servizi e alle risorse;
- la visibilità della persona e l'invisibilità dello status.

Dal momento di un verosimile approdo sulle coste Italiane, per un richiedente asilo/rifugiato la permanenza in Italia è cadenzata da una successione di periodi, temporanei e non sempre definiti, a partire da quelli trascorsi nella sequenza di strutture di accoglienza in cui la persona transita, permanendovi dai pochi giorni a vari mesi: i centri di primo soccorso, i centri governativi per i richiedenti asilo (i cosiddetti Cara), le strutture dello SPRAR. Si tratta in ogni caso di sistemazioni temporanee, quasi sempre dislocate in città o regioni differenti, i cui passaggi successivi vanno a determinare un proseguimento del viaggio migratorio del richiedente asilo/rifugiato, dovuto a interventi di carattere istituzionale²². Il trasferimento da una struttura di accoglienza all'altra rafforza e aggrava la condizione di sospensione, a cui il richiedente asilo è già sottoposto nel periodo di attesa dell'esito della domanda di protezione e dalla generale incertezza sulla definizione del proprio futuro. Finché perdura la precarietà della permanenza, risulta impossibile per un rifugiato avviare un processo di stabilizzazione sul territorio, sia in termini di radicamento che di conoscenza, nonché di costruzione delle essenziali reti di riferimento. L'ospite è per sua natura una presenza momentanea; il cittadino è un soggetto stabile, parte integrante della comunità locale. Fintanto che al rifugiato non

²² Sono soggetti istituzionali a definire i termini e le modalità di trasferimento da una struttura di accoglienza all'altra. Le prefetture, per esempio, procedono alle segnalazioni di richiedenti asilo allo SPRAR e, in caso di indisponibilità di posti, ai centri governativi di accoglienza per richiedenti asilo (c.d. Cara); mentre è il Servizio Centrale dello SPRAR a effettuare gli inserimenti nei progetti territoriali del Sistema di protezione, ricevendo le richieste di accoglienza dalle prefetture, dai Cara, dagli enti locali e di tutela.

sarà possibile acquisire stabilità, ponendo finalmente fine al viaggio migratorio, il suo percorso di inserimento socio-economico sarà fortemente limitato²³.

La precarizzazione del richiedente asilo/rifugiato viene ulteriormente enfatizzata nel mancato riconoscimento della residenza, determinata dall'impossibilità di procedere all'iscrizione anagrafica. Su questo argomento specifico si ritornerà più avanti in una scheda di appendice. Per il momento l'attenzione si pone unicamente sulla valenza politica della concessione della residenza. Un comune che vi procede, rilasciando una carta di identità alla persona - che acquisisce un valore simbolico di appartenenza a un territorio, prima ancora di configurarsi come documento amministrativo - riconosce il richiedente asilo/rifugiato come componente della sua comunità cittadina, pertanto destinatario diretto delle politiche, delle strategie e delle azioni adottate dall'amministrazione locale. L'iscrizione anagrafica, essenziale per l'accesso ai servizi socio-sanitari e lavorativo-previdenziali, è un atto politico, un atto dovuto nei confronti di chi dimora abitualmente in un comune (anche se in una struttura di accoglienza), apportandovi - più o meno esplicitamente - il proprio contributo a livello economico, lavorativo, culturale, sociale.

La negazione della residenza è di fatto un disconoscimento della presenza *in loco*, nonché l'apposizione di un ostacolo - in taluni casi insormontabile - al godimento delle opportunità del territorio.

Quando si parla di opportunità di un territorio, ci si riferisce in prima battuta alla conoscenza, all'effettiva possibilità di accesso e uso

²³ Particolarmente rilevante per la presa in carico nello SPRAR è la puntualità dei contenuti delle segnalazioni inviate al Servizio Centrale. L'imprecisione di queste può comportare un'errata individuazione del posto di accoglienza più idoneo, comportando un successivo ulteriore trasferimento della persona in un altro progetto territoriale dello SPRAR. Nel 2011 sono stati 179 i casi di questo genere.

dei servizi: socio-sanitari, educativi e formativi, urbani, culturali, ecc. Il discorso potrebbe allargarsi ulteriormente e generalizzarsi circa una sostanziale parità, tra richiedenti asilo/rifugiati e autoctoni, sulle modalità di vivere un territorio: lo stile di vita da seguire, i luoghi da frequentare, gli interlocutori con cui dialogare, gli spazi e le sedi in cui ritrovarsi, le occasioni di partecipazione cittadina, le modalità di aggregazione da adottare. Non si pretende che i richiedenti asilo/rifugiati debbano vivere il proprio inserimento socio-economico clonando in toto i comportamenti dei cittadini autoctoni (questo sarebbe la concretizzazione di un modello assimilazionista, dal quale prendere le distanze), ma che abbiano la possibilità di scegliere autonomamente di cosa avvalersi e a cosa aderire. Per farlo devono essere messi nelle condizioni di conoscere le opportunità - sapendo se, quando e come agire - e di potervi effettivamente accedere senza limitazioni dipendenti dallo status giuridico o dalla nazionalità.

Tra le conseguenze che guerre, persecuzioni e violazioni di diritti umani provocano ai danni delle persone c'è anche un effetto di spersonalizzazione dell'individuo che - dal momento in cui abbandona il suo Paese di origine - perde ogni connotato umano in favore della condizione di "profugo". Dalla fuga in poi, tale condizione prevale su tutto il resto: sui bisogni, sulle aspettative, sulle singole storie, sul nome, sulle biografie, sui vissuti. Nei campi profughi dei Paesi limitrofi, così come durante la traversata del Mediterraneo, nelle strutture di primo soccorso e accoglienza, le persone costrette a migrare sono sempre identificate come 'richiedenti asilo/rifugiati', a prescindere dalla loro identità. In un processo di massificazione - a cui contribuiscono i media con le immagini e i racconti di sbarchi di gruppo e di centri collettivi sovraffollati - il singolo viene privato delle sue caratteristiche personali e della sua unicità, essendo assimilato alla corralità dei rifugiati. Lo stereotipo

prende il sopravvento e viene assunto come modello di riferimento per leggere i bisogni, pensare i servizi, programmare gli interventi. Quello che va bene per il gruppo automaticamente è quello che va bene per il singolo, e tale logica universalizzante diventa la *ratio* (o forse più opportuno sarebbe dire l'alibi) di misure standardizzate di assistenza e di presa in carico.

Anni fa, in occasione di una serie di incontri promossi per discutere con operatori e utenti dello SPRAR sul concetto di integrazione, un rifugiato commentò *“si potrà parlare di un mio reale inserimento nella comunità, quando gli altri si saranno dimenticati del mio permesso di soggiorno e si ricorderanno solo del mio nome”*. Una rivendicazione forte di sé che avvalorava l'approccio secondo il quale un percorso di inserimento socio-economico possa essere valutato positivamente solamente nei termini di riappropriazione da parte del rifugiato della propria identità umana, al pari di un cittadino qualsiasi.

1.2. Svolte epocali, cambiamenti, trasformazioni

La nascita del Sistema di accoglienza – avviato con la sperimentazione del Programma Nazionale Asilo (PNA) e poi istituzionalizzato nello SPRAR – ha segnato un momento epocale nella storia dell'asilo in Italia. In primo luogo perché per la prima volta si è iniziato a pensare e a programmare in termini di 'sistema', in secondo luogo perché l'accoglienza è uscita dalla dimensione privata per entrare in quella pubblica. Pertanto, se fino al 2001 gli interventi in favore di richiedenti asilo e rifugiati sono rimasti a totale appannaggio delle realtà del

terzo settore, con l'avvio del PNA, si è concretizzata un'assunzione di responsabilità da parte degli enti locali e dello Stato centrale.

Allora come oggi, si è trattato di ravvisare non tanto le implicazioni operative degli enti pubblici, quanto la formalizzazione di una responsabilità politica. In qualche modo la nascita di un sistema pubblico di accoglienza può essere immaginato come la risposta delle istituzioni all'istanza "*diritto di asilo, dovere di accoglienza*", con la quale per anni le organizzazioni non governative hanno sostenuto la richiesta di riconoscimento di puntuali competenze e obblighi in capo allo Stato centrale e alle amministrazioni locali.

La nascita dello SPRAR ha, dunque, promosso una *governance* multilivello, con una partecipazione di ministero dell'Interno ed enti locali alle misure di accoglienza, ufficializzando altresì la collaborazione con le realtà di terzo settore, che sono passate da una funzione di supplenza – in un contesto di vuoto normativo e programmatico – a un ruolo di partenariato privilegiato. Nel contempo anche i fondi pubblici impiegati per l'accoglienza hanno seguito un processo di stabilizzazione. Infatti, il finanziamento straordinario, inizialmente previsto per il funzionamento del PNA²⁴, è stato sostituito dal *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo*, istituito per legge e messo a bando dal ministero dell'Interno, prima annualmente e gradualmente

24 Il PNA si avvaleva dei finanziamenti dell'Otto per Mille, di carattere straordinario e richiesti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con una progettazione condivisa da ministero dell'Interno, ANCI e UNHCR.

in maniera pluriennale²⁵. Oltre alla formalizzazione di un dovere di accoglienza delle istituzioni pubbliche, la nascita dello SPRAR ha altresì comportato la riappropriazione da parte delle amministrazioni locali di strategie e interventi di *welfare*, per lungo tempo lasciati in carico all'associazionismo e al volontariato.

Nei dieci anni del Sistema di protezione, dunque, i progetti di accoglienza dello SPRAR, attorno alla copertura politica dell'ente locale e al contributo degli enti di tutela, sono diventati un punto di riferimento forte sui territori per tutte le azioni in favore di richiedenti asilo e rifugiati. Tale peculiarità ha consentito la crescita di competenze e capacità, specifiche e riconoscibili, in capo agli operatori locali dell'accoglienza, i quali sono diventati i principali interlocutori per gli enti e i servizi chiamati in causa nei percorsi di inclusione di richiedenti asilo/rifugiati.

Gli operatori dell'accoglienza hanno assunto un ruolo di mediazione sociale e istituzionale, e la loro presenza o meno su un territorio è diventata condizione essenziale per la crescita di una cultura dell'accoglienza nei servizi. Fondamentale è stato il loro intervento per ottenere l'applicazione delle norme in favore di richiedenti asilo/rifugiati per l'iscrizione al servizio sanitario nazionale, per l'inserimento scolastico dei minori, per la frequentazione di corsi

²⁵ Art. 32, legge n. 189/2002.

L'ultimo bando per l'accesso al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (decreto ministeriale 5 agosto 2010, *Modifiche al decreto 22 luglio 2008 recante linee guida per la presentazione delle domande di contributo per il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo; modello di domanda di contributo relativa alla ripartizione delle risorse iscritte nel Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo comprensivo del piano finanziario preventivo; schema descrittivo delle strutture di accoglienza, modalità da seguire per il dettaglio del cofinanziamento obbligatorio offerto dall'ente locale presentatore della domanda di contributo a valere sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo in modifica del decreto 27 giugno 2007*) ha previsto un finanziamento dello SPRAR per il triennio 2011/2013.

di lingua e professionali, per l'ingresso all'università, per il godimento dei benefici di previdenza sociale, per il ricongiungimento familiare, per l'iscrizione anagrafica, per l'accesso all'edilizia pubblica. Articoli di legge sono stati presentati e discussi dagli operatori dell'accoglienza con funzionari e dirigenti di servizi, con il personale degli uffici pubblici, con le questure e le prefetture che fino all'inizio degli anni duemila non avevano ancora avuto sufficiente dimestichezza con la realtà dei migranti forzati e con l'applicazione nei loro confronti dell'allora giovane Testo Unico sull'Immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286). Nei suoi undici anni di attività lo SPRAR, proprio grazie alle capacità di mediazione sociale e istituzionale acquisite dai suoi operatori, ha saputo essere resiliente e flessibile al tempo stesso, di fronte alle numerose sollecitazioni esterne che avrebbero potuto metterlo seriamente in discussione nei suoi contenuti e obiettivi principali.

Nato prima ancora che fossero istituiti i centri governativi per richiedenti asilo²⁶, il PNA, così come lo SPRAR del periodo iniziale, si proponeva come sistema unico, senza una distinzione tra prima e seconda accoglienza. Era stato costituito per dare assistenza principalmente ai richiedenti asilo, durante una procedura che faceva capo a un'unica "commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato", con tempi di attesa per la risposta sulle istanze di asilo di circa diciotto/venti mesi. A livello nazionale non c'erano alternative di accoglienza al Sistema di protezione e i tempi per i percorsi di inserimento socio-economico delle persone si snodavano per mesi. Per questo la presenza di titolari di una protezione era nettamente minoritaria. Da allora possono essere individuati in tre i momenti storici

²⁶ Istituiti come "centri di identificazione" (Cdi) con la legge n.189/2002, quindi convertiti in "centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati" (Cara) con il decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008 - *Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*

che hanno segnato le svolte nell'ambito dell'asilo e dell'accoglienza: il 2002, con la pubblicazione a luglio della legge di riforma della normativa in materia di immigrazione (legge n.189/2002); il 2008, con gli interventi straordinari derivanti da una proclamata "emergenza sbarchi" e il recepimento della direttiva europea sulla procedura di asilo; il 2011 con le ulteriori misure straordinarie di accoglienza gestite dalla Protezione civile a seguito della ripresa degli arrivi via mare²⁷, causati dalle crisi coinvolgenti diversi Paesi del Nord Africa.

Nel corso di questi tre anni si sono verificati cambiamenti che hanno indotto lo SPRAR a rinnovarsi e ripensarsi in termini molto rapidi: da un lato la riforma della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, dall'altro l'attivazione di strutture governative di prima accoglienza, previste sia in maniera ordinaria (istituzione dei Cara con la legge n. 189/2002) che straordinaria (apertura di strutture temporanee in risposta alla dichiarazione degli stati di emergenza, nel 2008 come nel 2011).

Tali cambiamenti hanno gradualmente comportato la trasformazione dello SPRAR in sistema di seconda accoglienza, maggiormente forzato sui percorsi di inserimento economico. Questo è ravvisabile anche dall'aumento degli ingressi di persone già titolari di una protezione riconosciuta e dalla relativa decrescita del numero di richiedenti asilo accolti²⁸. Tale trasformazione non è stata e continua a non essere indolore, soprattutto per i richiedenti asilo e rifugiati, perché i livelli di prima e seconda accoglienza, invece di

27 Per tutto il 2010 gli arrivi via mare sulle coste Italiane di cittadini stranieri sono stati drasticamente e drammaticamente ridotti a seguito degli accordi tra Italia e Libia, siglati nel 2008 con il "Trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione", Bengasi 30 agosto 2008.

28 Persone accolte nello SPRAR nel 2004: 80% richiedenti asilo, 20% titolari di protezione (rifugiati e protezione umanitaria). Persone accolte nello SPRAR nel 2010: 32% richiedenti asilo, 68% titolari di protezione (rifugiati, protezione sussidiaria e umanitaria).

andare a comporsi in un unico quadro di interventi, si sono diramati in più 'sistemi paralleli' (SPRAR, Cara, misure straordinarie) mal dialoganti, difficilmente collegabili, fondati su linee guida, standard e procedure profondamente differenti. Le disparità tra prima e seconda accoglienza sono qualitative – con profonde differenze nelle modalità di erogazione dei servizi²⁹ - e quantitative, avendo le strutture governative e straordinarie capienze anche sette volte quella dello SPRAR. Nel 2008, infatti, il ministero dell'Interno ha potenziato sia i Cara (istituendone anche di straordinari) che lo SPRAR, ma se nel primo caso si è arrivati fino a 9.000 posti complessivi, nel secondo caso ci si è fermati a quota 4.388.

Ancora più marcata la sproporzione verificatasi tra il 2011 e il 2012. Al momento della scrittura del presente capitolo le persone ancora presenti nel circuito di accoglienza straordinaria della Protezione civile sono ancora circa 21.000, mentre la rete dello SPRAR da quattro anni continua ad avere una capienza strutturale di 3.000 posti. Si configura, dunque, un 'effetto imbuto' che comporta una strozzatura verso la seconda accoglienza, numericamente incapace di fare fronte a tutte le richieste di inserimento nello SPRAR.

Alla fine del 2010 – anno con il minimo storico di arrivi via mare registrati – lo SPRAR ha stilato un bilancio delle sue attività annuali con una lista di attesa di oltre 2.500 persone, effetto della progressiva chiusura dei posti straordinari attivati nel 2008 e gradualmente chiusi nell'anno successivo. Questo a dimostrazione che una prima accoglienza, per sua natura caratterizzata da interventi basici e non comprensiva di misure propedeutiche all'inserimento socio-economico

²⁹ Nell'evidenziare nelle strutture di accoglienza un'erogazione di servizi principalmente basici e materiali, si è parlato più volte di 'lotteria dell'accoglienza' per i richiedenti asilo, maggiormente privilegiati se accolti da subito in centri proiettati all'autonomia e all'inserimento socio-economico.

delle persone, rischia di peccare in efficacia, nel momento in cui non viene programmata e strutturata in un sistema unico con la seconda accoglienza.

Sui 3.000 posti dello SPRAR convergono le richieste di accoglienza provenienti dai Cara e dai centri attivati in via straordinaria, soprattutto quando devono trovarsi soluzioni alla loro inevitabile chiusura. Allo stesso modo vi puntano le prefetture, così come gli enti locali e le associazioni che individuano sul proprio territorio richiedenti asilo e rifugiati senza dimora, in molti casi provenienti proprio dai centri di primo intervento. Si tratta prevalentemente di richieste per una seconda accoglienza: sono migliaia e migliaia ogni anno, ma i posti dello SPRAR rimangono sempre 3.000.

A causa di questo, per favorire il *turn over* dei beneficiari, liberare posti e trovare risposte alle richieste provenienti dai centri di prima accoglienza e dai territori, lo SPRAR – come si anticipava sopra - ha dovuto dimostrare incredibili capacità di resilienza e di flessibilità, contraendo i periodi di accoglienza e tentando di convertire i modelli già sperimentati, per supportare i percorsi di inserimento socio-economico di titolari di protezione, in condizioni paritetiche ai richiedenti asilo 'della prima ora' (senza competenze linguistiche e mai destinatari di servizi miranti all'inclusione).

Dimostrando di poter reagire a una impari relegazione di sistema di seconda accoglienza e nello sforzo di trovare soluzioni alle problematiche sottoposte o emergenti dalle 'altre accoglienze', lo SPRAR ha commesso un errore fondamentale. Ha, infatti, lasciato intravedere la verosimiglianza di un 'sistema unico' – anche attraverso i tentativi di creare collegamenti con i Cara e le strutture straordinarie – e per questo ha fatta sua la responsabilità della mancata accoglienza

per quanti erano in uscita dai centri governativi. In questo senso, ha supplito da solo all'assenza di un quadro unico di accoglienza, diventando al tempo stesso il capro espiatorio del fallimento della coesistenza dei 'sistemi paralleli', nonché dell'impossibilità di garantire percorsi di inserimento e inclusione per tutti i titolari di protezione.

1.3. SPRAR, supplenze, welfare

Il Sistema di protezione, nato con il PNA per mettere fine alla supplenza dell'associazionismo nell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, si è ritrovato – suo malgrado - a giocare esso stesso un ruolo di supplente: nell'assenza di un 'sistema di asilo unico', come si è visto appena sopra, così come a livello locale nei confronti del *welfare* e degli altri servizi pubblici. Riguardo al 'sistema unico' si è già detto. Lo SPRAR, sforzandosi di dare risposte e di trovare soluzioni alle più varie sollecitazioni provenienti dagli altri 'sistemi' di accoglienza (i cosiddetti 'sistemi paralleli'), ha supplito alla mancanza di un impianto strutturale unico. Questo lo ha costretto ad andare ben al di là del suo mandato specifico.

Valga come solo esempio quanto fatto in concomitanza con gli interventi straordinari attuati dalla Protezione civile per rispondere alla cosiddetta 'emergenza Nord Africa'. I progetti territoriali dello SPRAR, oltre a mettere da subito a disposizione altri 1.500 posti aggiuntivi, si sono attivati nel costruire – ancora una volta – strategie di mediazione sociale: con le realtà improvvisatesi nella gestione di misure di accoglienza (come nel caso delle tante strutture alberghiere coinvolte); con gli enti

locali, in diversi contesti non coinvolti nella programmazione operativa degli interventi straordinari; con le popolazioni locali impreparate alla convivenza con i gruppi di richiedenti asilo; con questi ultimi, letteralmente proiettati in luoghi a loro del tutto sconosciuti e sovente in condizioni di inadeguatezza, materiale e di servizi³⁰. Gli attori dello SPRAR, a livello locale come a livello centrale, si sono attivati incessantemente nel tentativo di unificare standard e linee guida; per promuovere servizi di informazione, assistenza e orientamento, là dove non garantiti dagli enti gestori dell'accoglienza; per promuovere coordinamenti territoriali e occasioni di formazione; per creare raccordi tra l'emersione di situazioni di vulnerabilità e l'individuazione di percorsi protetti da attivare in alternativa. In sostanza si è trattato di modalità di azione volte a ricomporre una frantumazione di interventi e di risorse.

Nel caso specifico appena raccontato, così come tutte le volte che lo SPRAR è coinvolto in sforzi analoghi, da un lato viene riconosciuto come l'unico sistema strutturato, ma – al tempo stesso – è anche stigmatizzato come capro espiatorio, nel momento in cui i 'sistemi paralleli' entrano in crisi e fanno emergere il fallimento della loro coesistenza non dialogante. Così come accaduto nei due anni successivi all'altra 'emergenza', quella del 2008, l'impossibilità di dare risposte alle crescenti segnalazioni di persone da inserire nel Sistema di protezione, e di darle in maniera tempestiva, è stata interpretata come il cattivo funzionamento dello SPRAR e del suo ufficio di coordinamento, piuttosto che nella sproporzione tra l'aumento dei posti nei Cara e quelli dello stesso SPRAR, nonché nella netta differenziazione tra

30 Ci si riferisce ai casi più disparati: richiedenti asilo trasferiti con abbigliamento estivo in zone di alta montagna; strutture alberghiere non attrezzate a fornire servizi di interpretariato e mediazione, nonché servizi di informazione e accompagnamento, soprattutto per la procedura di riconoscimento della protezione internazionale; promiscuità nei centri della popolazione accolta; assenza di servizi specifici per far emergere e affrontare casi di tratta; ecc.

l'applicazione del capitolato centri governativi e le linee guida del Sistema di protezione.

Ora – alla vigilia del termine dello stato di emergenza conseguente alle crisi del Nord Africa – si teme per la chiusura dei circa 21.000 posti straordinari attivati dalla protezione civile e per le relative conseguenze, nonché per le sollecitazioni di presa in carico che sicuramente lo SPRAR riceverà, malgrado la sua capienza strutturale ferma a 3000 posti e malgrado il fatto che chi uscirà dalle strutture straordinarie, avrà già beneficiato di almeno un anno di accoglienza. Questo sarà oggetto di una valutazione politica e strategica oppure ci si limiterà a contestare che lo SPRAR non è in grado di garantire una 'seconda accoglienza'?

Un ruolo di supplenza è ricoperto dallo SPRAR anche in assenza di 'emergenze', nel momento in cui è chiamato a colmare i vuoti lasciati tali dai servizi socio-educativi-assistenziali. Nulla osterebbe se sussistesse un regime di complementarietà, ma è necessario prendere atto che lo SPRAR, sebbene si incentri intorno al concetto/approccio di "accoglienza integrata", non è ancora riuscito a sua volta a perfezionare un processo di propria integrazione all'interno del sistema di *welfare*, al posto del quale interviene a trecentosessanta gradi in favore di quanti abbiano un permesso di soggiorno di propria competenza.

Al Sistema di protezione, infatti, si richiede di prendere in carico le persone in virtù del loro status, qualunque siano le vulnerabilità rilevate, anche quando sarebbe necessario un intervento di carattere socio-sanitario e non meramente socio-educativo, così come lo SPRAR prevede. Pertanto, se la persona è tossicodipendente, malata terminale, con hiv conclamato o con psicosi cronica non viene segnalata dai servizi del territorio alle strutture preposte (comunità

terapeutiche, case famiglia, cliniche), ma direttamente allo SPRAR, perché – nella profonda crisi che investe il *welfare* – quello che prevale è lo status giuridico. Lo SPRAR, dunque, supplisce ai drastici tagli alle spese sociali³¹, alla precarizzazione dei servizi socio-sanitari, nonché all'assenza per richiedenti asilo e rifugiati della sponda di riferimento per gli interventi di riabilitazione e cura, quale è la famiglia.

Questo ha generato la tendenza a una specializzazione sempre più spinta dello SPRAR, per codificare modalità di presa in carico avanzate, in risposta a casi di vulnerabilità che dovrebbero essere di competenza di altri servizi di *welfare*. Le categorie di progetti destinate ad accogliere situazioni vulnerabili, sono state introdotte nel corso degli anni. All'inizio, infatti, si prevedeva un'accoglienza marcatamente socio-educativa, di carattere temporaneo. Nel 2006 si sono previsti per la prima volta progetti specifici per casi vulnerabili (vittime di tortura, nuclei monoparentali, donne sole in stato di gravidanza, minori non accompagnati, persone bisognose di cure mediche e di assistenza specialistica) e nel bando per l'accesso al *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo* del 2010 si è arrivati a contemplare anche cinquanta posti destinati a richiedenti asilo e rifugiati con disagio mentale. Sono state, pertanto, inserite in accoglienza persone, per le quali la costruzione di un percorso di autonomia e di inserimento diventa sempre più complesso e lungo, con l'alto rischio – a seconda della gravità delle singole situazioni – di protrarre le misure di assistenza per tempi difficilmente programmabili.

In tali casi lo SPRAR diventa a tutti gli effetti un sistema di 'welfare parallelo' per un gruppo privilegiato (in considerazione dei pochi posti disponibili) di richiedenti asilo e rifugiati, e considerato come tale dagli

31 Sbilanciamoci!, *Rapporto Sbilanciamoci! Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente*, Roma 2011, pp. 65 e ss.

altri servizi del territorio. Nel caso dei beneficiari con una vulnerabilità relativa alla salute mentale il caso è maggiormente evidente, non essendo sempre i progetti territoriali dello SPRAR percepiti nella loro accezione di collettore di competenze e servizi, quanto come strumento terapeutico a se stante, dipendente nella sua durata dal percorso di cura della singola persona. In circostanze del genere viene meno la valenza politica di uno SPRAR, capace di promuovere reti locali: invece di individuare sul territorio le competenze, le sedi, i luoghi da coinvolgere per supportare i percorsi di supporto e riabilitazione, lo SPRAR diventa per gli stessi servizi pubblici 'competenza, sede e luogo' a cui affidarsi se l'utente è richiedente asilo o rifugiato.

E' quasi una percezione autarchica e privatistica dello SPRAR, a cui appannaggio – con il benessere di enti e servizi pubblici – vanno tutti gli interventi in favore di richiedenti asilo e rifugiati, così come undici anni fa accadeva nei confronti delle associazioni e del volontariato. Sicuramente fuorviante in questo senso è la collaborazione tra enti locali e realtà del terzo settore, che – invece di essere considerata come il valore aggiunto di un progetto di accoglienza – viene percepita come strumentale per una nuova delega totale dal pubblico al privato.

Se dunque sul territorio di appartenenza l'immagine dello SPRAR si distorce in un sistema parallelo di *welfare*, di carattere esclusivamente privato, appare inevitabile che le persone riescano con difficoltà a emanciparsi dal loro status e ad affrancarsi dalle misure assistenziali, in quanto non riconosciute come dirette interlocutrici dei servizi pubblici, se non accompagnate dal personale SPRAR. Là dove si innesca un qualsiasi meccanismo di supplenza da parte dello SPRAR – nei confronti di un sistema unico di asilo, così come in maniera parallela alle preposte misure di *welfare* – richiedenti asilo e rifugiati saranno sempre considerati come destinatari di interventi e servizi alternativi rispetto

agli autoctoni, e pertanto sarà inevitabilmente inficiato il passaggio dalla condizione di ospiti a quella di cittadini. Di conseguenza dovrà essere sancito il fallimento di ogni tentativo di autonomia, e dunque di inserimento socio-economico.

1.4. I territori volano per l'inclusione sociale

E' ormai assodato che i percorsi di inserimento socio-economico e di inclusione sociale debbano avere radici territoriali per sortire risultati efficaci e reali. E' stato, infatti, dimostrato dalla pratica dello SPRAR che i progetti e le attività programmate a livello nazionale rimangono esperienze non sostenibili, nel momento in cui manchi una loro declinazione locale, in grado di adattare misure, strategie e pratiche di intervento alle peculiarità del contesto dei singoli territori.

La spinta 'locale-tripeta' dell'inclusione sociale è ulteriormente rafforzata dalle competenze e dalle responsabilità che sono riconosciute in capo ai comuni nelle politiche e nei servizi di *welfare*. Il successo dei percorsi di inclusione di richiedenti asilo e rifugiati dipende dalle scelte operate dai comuni, in termini di programmazione, strategie, risorse. Dipende dall'abilità (e dalla lungimiranza) dei comuni la possibilità di includere una politica di accoglienza all'interno dello stesso *welfare* locale, accrescendo le proprie capacità di dare risposte riguardanti l'intera comunità cittadina, migrante e autoctona, pur rispondendo alle esigenze specifiche di singoli gruppi o individui.

Con le loro scelte politiche, programmatiche, amministrative i comuni possono essere facilitatori dei percorsi di inserimento e inclusione oppure ostacolo agli stessi. E' una linea di confine molto netta quella

che divide le due posizioni, ma che può dipendere da piccoli atti e singole disposizioni o dalla corretta – o meno – interpretazione della norma. La disputa tra l'essere facilitatore ovvero ostacolo si gioca prevalentemente nei diversi campi in ambito sociale: scuola e servizi per l'infanzia, tutela della salute, tutela delle fasce di popolazione a rischio di povertà e di emarginazione sociale, inserimento abitativo, partecipazione democratica. Si tratta di contesti in cui la differenza tra l'essere rifugiato o autoctono è da individuarsi nelle peculiarità e nel vissuto delle persone, mentre la base comune dovrebbe fondarsi sull'appartenenza alla comunità locale residente.

In questo senso la concessione o meno dell'iscrizione anagrafica demarca il discrimine per l'accesso ai servizi e per il godimento effettivo degli stessi. Come si legge nella scheda in appendice, su questo tema si è scelto di procedere a un'analisi, a partire dall'esperienza dello SPRAR – che pure è un contesto protetto e privilegiato per chi ne beneficia – per contribuire a una riflessione più ampia sul concetto di territorio come volano per l'inclusione. L'iscrizione anagrafica è diventata la condizione prioritaria per facilitare i percorsi di inserimento e di inclusione, perché eleva i richiedenti e titolari di protezione internazionale dalla condizione di ospiti a quella di cittadini, demolendo i presupposti per la costruzione di un *welfare* parallelo a loro dedicato.

I territori possono essere un ostacolo ai percorsi di inserimento nel momento in cui manchi una programmazione delle politiche e degli interventi, soprattutto in ambito sociale, riguardante in maniera complessiva sia gli autoctoni che i cittadini migranti. Anni fa, quando era sindaco di Torino, Sergio Chiamparino – di fronte alle lamentele di chi contestava l'ingresso negli asili nido di figli di cittadini stranieri – sosteneva che la questione così come posta generava un conflitto tra italiani e immigrati senza senso: il problema non era chi entrava

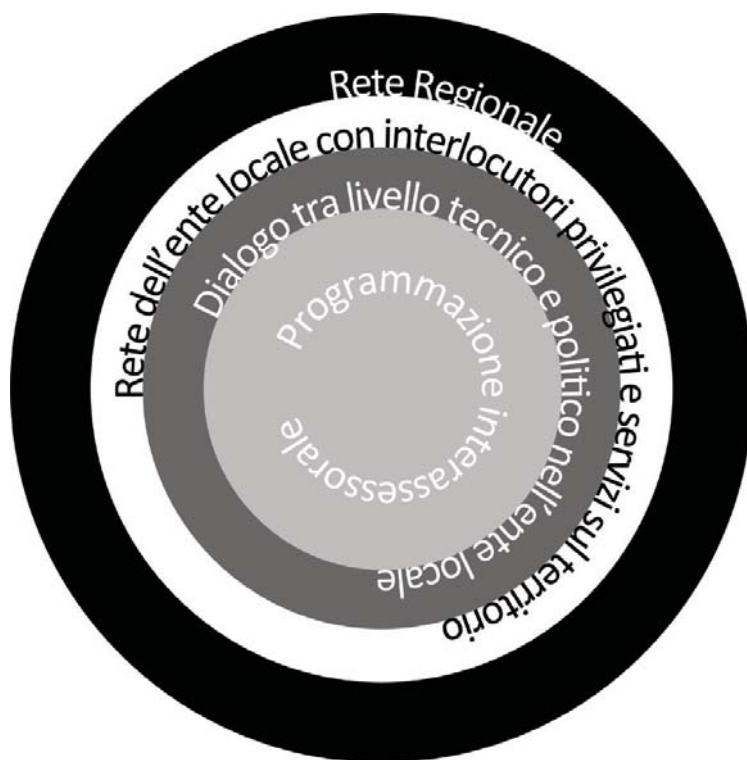
nelle graduatorie degli asili nido, ma l'insufficienza dei posti nelle scuole per l'infanzia. Assolutizzando il concetto ai servizi sociali ed educativi, si traduce in potenziamento dei servizi stessi per tutti e non nella definizione – sempre più raffinata, includente o escludente – di ulteriori parametri e condizioni per accedervi. Solo con un approccio del genere si può evitare la duplicazione degli interventi (l'altra controindicazione di un *welfare* parallelo), a vantaggio di una virtuosa ottimizzazione delle risorse, in termini di fondi, competenze e servizi, oltre che di una benefica prevenzione (o gestione) del conflitto sociale, soprattutto tra classi di cittadini meno abbienti. In altre parole, "più servizi per tutti".

In una logica di razionalizzazione degli interventi rientra anche la capacità dell'ente locale di collaborare con le realtà del territorio, favorendo la costruzione di reti effettive, funzionali all'analisi dei bisogni, alla programmazione e alla realizzazione degli interventi, nonché a una valutazione degli stessi. Sul concetto di rete si detto e scritto tanto, anche nello specifico dello SPRAR³²: qui interessa leggerla unicamente come strumento di supporto ai percorsi di inclusione sociale. Con la consapevolezza di una sua configurazione dipendente dalle tante variabili territoriali, se ne possono, comunque, delineare i contorni a partire dagli obiettivi comuni, a prescindere dalle peculiarità locali: facilitazione di accesso ai servizi per i richiedenti asilo e i rifugiati; rafforzamento delle opportunità del territorio in favore della cittadinanza, autoctona o migrante che sia; definizione di interventi specifici per un'emancipazione degli interessati dal bisogno e dall'assistenza. Sebbene il livello dei risultati conseguiti sia un indicatore fondamentale, la valutazione del lavoro di rete non deve incentrarsi tanto sulla misurazione degli effetti prodotti, quanto sulla 'tangibilità'

32 Tra gli altri, A. Alvino, M. Ehlaro, *L'esperienza del progetto del comune di Napoli*, in S. Spada (a cura di), *Buone prassi dei progetti territoriali dello SPRAR*, serie I Quaderni del Servizio Centrale, Roma 2010

della rete stessa (reale e non virtuale) e delle azioni, operative e politiche, che è in grado di garantire, promuovere e mettere in atto. E', infatti, la rete che, nella rilevazione dei bisogni, consente di individuare e di raggiungere i beneficiari/utenti, facendoli emergere da una condizione di invisibilità e consentendo di programmare le misure più adeguate in base alle effettive esigenze del territorio.

Allo stesso modo non è l'ampiezza della rete a garantirne l'efficacia, quanto piuttosto l'oculatezza nell'individuazione delle diverse componenti (con la responsabilità politica di escluderne una partecipazione meramente pro-forma) e la capacità, da parte soprattutto dell'ente locale, di poterla pensare a livelli concentrici. Dal nucleo più ristretto - forse non propriamente definibile come rete e raffigurabile nel dialogo tra livello politico e livello tecnico all'interno dello stesso ente locale, così come nella co-programmazione interassessorile - fino a un livello più allargato che comprenda delle forme di coordinamento regionale.



E' nella messa a regime di comportamenti ed esperienze virtuose fondate su queste dimensioni concentriche che risiede l'opportunità principale per veicolare una sistematica ottimizzazione delle risorse e per riuscire finalmente a pensare a strategie e servizi universali. Anche in funzione della costruzione di interventi strutturali, finalmente indipendenti dalla precarietà della progettazione e dall'estemporaneità delle azioni dettate dalle 'emergenze' più o meno dichiarate.

La stessa storia dello SPRAR mette in evidenza con forza l'esigenza di trovare delle modalità di intervento che possano finalmente consolidare il sistema, svincolandolo dalla dipendenza dal bando periodico del ministero dell'Interno³³. Questo comporrebbe lo sforzo di un ripensamento di tutte le procedure fino a oggi adottate, soprattutto per il riconoscimento degli enti partecipanti al sistema, ma – d'altra parte – darebbe sostenibilità e continuità adeguate alle misure di accoglienza, consolidandole in maniera strutturale. Ciò, inoltre, consentirebbe di rafforzare la capacità di pianificazione degli interventi, i quali – qualora si dovessero verificare eventuali 'emergenze' – non sarebbero più pensati come "misure tampone" estemporanee, ma impostati secondo una logica di sistema, in maniera tale da prevenire, sulla base dell'approccio all'accoglienza integrata, non solo qualsiasi rischio di cronicizzazione dell'assistenza, ma – a priori – lo stesso approccio emergenziale.

E' di fatto il contrario di quanto sta accadendo ora, con il procrastinarsi dello stato di emergenza dichiarato nel 2011 e il proseguimento dell'accoglienza in strutture allestite in via straordinaria, in molti casi non

³³ Il ministero dell'Interno ha inizialmente pubblicato il bando per l'accesso al *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo* (finanziamento per i progetti territoriali dello SPRAR) con cadenza annuale. Nel 2009 il bando ha assunto cadenza biennale e, finalmente, nel 2011 è diventato triennale. Attualmente, infatti, il triennio dello SPRAR è per gli anni 2011/2013: questo consente lo svolgimento delle attività sul medio-lungo periodo che sicuramente agevola la sostenibilità della programmazione.

all'altezza di programmare percorsi di inclusione sociale per gli ospiti. Pensare in maniera emergenziale un'accoglienza, senza prevederne tutti i possibili sbocchi e soprattutto le soluzioni durature per porre fine al periodo di assistenza³⁴, inficia qualsiasi intervento, prolungandone la durata in maniera insensata e controproducente.

L'accoglienza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale mancante di azioni per l'autonomia e l'*empowerment* dei beneficiari scivola nell'assistenzialismo e nella cronicizzazione dell'emergenza, non sanabili da alcuna "*exit strategy*" pensata a posteriori, soprattutto se eccessivamente tardiva.

In situazioni come questa, accade che sui servizi del territorio si riversino istanze e bisogni di persone ridotte in una condizione assistenziale, senza alcun piano per la loro autonomia e regredite a uno stadio infantile. In tali circostanze il comune può pure interrogarsi su come essere volano per l'integrazione, ma probabilmente avrà pochi strumenti per darsi delle risposte adeguate, dovendo fare fronte a una nuova emergenza, questa volta effettiva e di carattere sociale.

34 Secondo Unhcr le cosiddette "Durable solutions" sono le soluzioni sostenibili e durature da prospettare alla popolazione rifugiata, in funzione da una loro definitiva uscita da una condizione di precarietà. Le durable solutions possono essere, a seconda del verificarsi di condizioni propedeutiche e indispensabili per la loro attuazione: il rimpatrio volontario assistito, il reinsediamento, l'integrazione locale nel Paese di accoglienza. Nel caso dell'Italia, essendo considerato uno Stato con potenziale di inclusione per i rifugiati, non si contempla la procedura di reinsediamento in uscita (dall'Italia verso altro Paese). Per approfondimenti <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cf8.html>

CAPITOLO 2

STRATEGIE PER L'INTEGRAZIONE DEGLI UTENTI NEI SERVIZI DEL SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI (SPRAR)

«A. è un uomo iraniano che oggi ha 39 anni [...]. È arrivato dopo aver lasciato l'Iran a seguito di persecuzioni subite per la sua attività politica a favore della minoranza a cui appartiene. È stato preso in carico dal nostro servizio in un momento particolarmente frenetico connotato dall'arrivo contemporaneo di circa 20 richiedenti asilo provenienti da Iran, Afghanistan e diversi paesi africani [...]. A., insieme ad altri richiedenti iraniani, è rimasto fuori dalle strutture d'accoglienza comunali e l'operatore è riuscito a procurargli solo alloggi temporanei di breve durata e non in maniera continuativa. Questa ulteriore precarizzazione lo porta verso una situazione di stress cronico: si presenta allo sportello a volte arrabbiato e verbalmente aggressivo, altre volte silenzioso e depresso.

Il presente contributo, oltre a proporre riflessioni inedite e originali, riprende, rielabora, integra e aggiorna parti di contributi già pubblicati dall'autore in M. Catarci, *L'integrazione dei rifugiati. Formazione e inclusione nelle rappresentazioni degli operatori sociali*, Franco Angeli, Milano 2011 e M. Catarci, "Conceptions and strategies on integration across refugee services in Italy", in *"Journal of Educational, Cultural and Psychological Studies"*, n. 5, 2012. pp.75-107.

[...] Si rivolge sempre più frequentemente al nostro sportello e progressivamente aumenta la confusione nei ricordi e la perdita dei contorni delle sue richieste. Diventa palese che il suo disagio non dipende unicamente dalla precarietà che vive in Italia: decidiamo di segnalare il caso al centro salute mentale del quartiere in cui vive. La psichiatra che lo prende in carico [...] ci informa che la patologia della persona è riconducibile ad un disturbo post-traumatico da stress, analogo a quello di molte vittime di torture e maltrattamenti. [...] Ad interrompere la speranza che il percorso intrapreso porti dei miglioramenti, interviene la decisione della questura di trasferire A., con un altro amico iraniano, presso il CPT [Centro di Permanenza Temporanea], in seguito ad un decreto di espulsione per l'ingresso in Italia avvenuto illegalmente. La permanenza nel CPT peggiora le sue condizioni a causa della paura di essere espulso dall'Italia, della presenza di criminali comuni e di altri disagi connessi a quella struttura. Dopo circa un mese, A. esce dal CPT, le sue condizioni sono chiaramente peggiorate, e gli operatori si trovano un intervento completamente "azzerato", anche nei piccoli progressi che erano iniziati ad emergere prima dell'entrata nel CPT. Si decide a questo punto di segnalare a Roma il caso come vulnerabile. Dal Servizio Centrale riceviamo indicazioni di rivolgerci a un altro progetto, dove esiste una possibilità di accoglienza specialistica. In seguito a queste indicazioni, A. viene accompagnato da un'operatrice a conoscere il posto, ma poi si rifiuta di trasferirsi, affermando testualmente che nelle strade strette di quella città si sente soffocare. [...] Una svolta significativa avviene [...] quando il comune riceve ulteriori finanziamenti. Grazie a questi finanziamenti viene avviato un nuovo appartamento con posti aggiuntivi in cui riusciamo ad inserire anche A. [...]. Decidiamo di ricominciare e pianifichiamo gli interventi con il Centro di Salute Mentale, dividendo i compiti affinché tutto non gravi sulle spalle di un solo servizio. [...] La situazione sembra abbastanza stabilizzata ed alcune evoluzioni marcano significativamente il "riasssemblamento" della persona; è in questa fase che A. riesce ad avere notizie della figlia rimasta in Iran ed inizia a progettare di ricongiungersi con lei. Ancora una volta il classico crollo è

dietro l'angolo; la Commissione territoriale gli riconosce lo status di protezione sussidiaria, riducendo la speranza di potere ottenere in breve tempo il ricongiungimento con la figlia. A. cade nuovamente in una fase di depressione molto forte e il racconto della sua storia si fa di nuovo confusionario e pieno di buchi, proprio nel momento in cui il suo legale, che lo sostiene nel ricorso contro la decisione della Commissione, ha bisogno di ricostruire in maniera dettagliata la sua storia. Occorrono molte settimane ed un lavoro paziente di tutti gli operatori coinvolti per far emergere la storia di A. nella sua completezza ed ottenere finalmente il sospirato "asilo". Lentamente il suo stato di salute migliora e acquisisce un senso della realtà più strutturato. [...] Uno dei risultati più significativi raggiunti dopo 10 mesi di permanenza nel progetto [...] è l'acquisizione da parte di A. di una consapevolezza nuova sul proprio status; tutti i percorsi progettati [...] non sono sicuramente quanto egli avrebbe voluto dalla sua nuova vita, ma hanno comunque assunto per lui la forma di una "vita buona", che vale la pena di continuare ad esser vissuta anche se in condizioni di difficoltà».

Così un operatore racconta il difficile e tortuoso percorso di integrazione di un richiedente asilo, evidenziandone vulnerabilità, nodi critici, ma anche prospettive possibili: proprio le rappresentazioni che dell'inclusione sociale si costruiscono gli operatori che quotidianamente progettano e predispongono opportunità di inserimento sociale nei servizi rappresentano una dimensione cruciale per una più approfondita comprensione delle dinamiche e dei processi che sottendono alla questione dell'integrazione dei richiedenti e titolari di protezione internazionale.

2.1. Gli esiti di due indagini sul campo

Nel presente saggio ci si propone di svolgere una "triangolazione" degli esiti di due diverse indagini, intrecciandone le analisi su temi comuni. Le due ricerche sono state condotte su tutto il territorio nazionale con metodologie differenti nell'ambito dei servizi del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), istituito per effetto della legge n.189/2002, con il coordinamento del "Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali", affidato all'ANCI. In particolare, la prima indagine è stata condotta tra il luglio 2009 e il febbraio 2011 con una metodologia qualitativa, attraverso 16 gruppi focus, con la partecipazione di 159 operatori (educatori, assistenti sociali, antropologi, psicologi, operatori sociali in genere) attivi in servizi della rete del Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati su tutto il territorio nazionale. Obiettivo della ricerca è stato quello di indagare le rappresentazioni della nozione di integrazione sociale degli operatori dei servizi per richiedenti e titolari di protezione internazionale, individuando altresì pratiche e strategie adottate. Attraverso il coinvolgimento degli operatori che quotidianamente riflettono sul tema dell'inclusione sociale e progettano opportunità in tal senso a favore degli utenti dei servizi, l'indagine ha consentito di far emergere rappresentazioni, strategie e pratiche di integrazione sociale dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia.

Tale attività si è basata su un approccio di attivazione delle risorse cognitive degli intervistati e del contesto organizzativo di riferimento, attraverso la valorizzazione delle loro riflessioni, analisi ed esperienze. A partire dai saperi posseduti e dalle situazioni vissute quotidianamente, gli operatori sono stati invitati a riflettere sul proprio lavoro in relazione alla

costruzione di percorsi di integrazione sociale per gli utenti, individuando criticità e buone pratiche. Sono stati realizzati, infine, alcuni momenti di validazione e comunicazione degli esiti dell'indagine³⁵. Nell'analisi dei temi emersi dall'indagine qualitativa verranno citati brani degli interventi degli operatori nei gruppi focus, al fine di dare conto in modo puntuale di quanto emerso³⁶. La seconda indagine è stata realizzata, invece, attraverso una metodologia quantitativa, con la tecnica del censimento, somministrando on line, dall'aprile al dicembre 2011, un questionario comprendente 42 domande a risposte chiuse e aperte ai coordinatori dei servizi territoriali dello SPRAR. La percentuale di risposta è stata del 71,5% (88 risposte). Attraverso un'analisi comparativa delle risposte e dei parametri noti della popolazione è stata successivamente accertata una significatività delle risposte in termini di area geografica ISTAT (nord-est, nord-ovest, centro, sud, isole), numero di utenti dei servizi e popolarità dei contesti nei quali i servizi territoriali sono situati. L'analisi dei dati raccolti è stata effettuata attraverso software SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*)³⁷.

Di seguito si discutono alcuni temi relativi ad un'analisi di secondo livello scaturita dall'incrocio dei dati rilevati dalle due indagini, una qualitativa e l'altra quantitativa. Tali temi comuni possono essere raggruppati nei seguenti "nuclei tematici": le diverse accezioni della nozione di integrazione sociale, il ruolo degli stakeholders territoriali e le situazioni-problema vissute dagli operatori nella promozione dell'integrazione sociale degli utenti.

35 Per un approfondimento sulla metodologia adottata, cfr. M. Catarci, *L'integrazione dei rifugiati*, già cit., p. 84.

36 Il codice GF, al termine di ciascuna citazione dell'intervento dell'operatore, identifica il numero di gruppo focus, secondo la Tab. 1 di decodifica riportata in M. Catarci, *L'integrazione dei rifugiati*, già cit., p. 140.

37 Per ulteriori indicazioni metodologiche, cfr. M. Catarci, *Conceptions and strategies on integration across refugee services in Italy*, già cit., pp. 78-80.

2.2. Le diverse accezioni della nozione di integrazione sociale

Un primo contenitore tematico comune alle due indagini fa riferimento alla pluralità e multidimensionalità delle accezioni di integrazione sociale fornite dagli operatori e dai coordinatori dei servizi della rete dello SPRAR. Un operatore sottolinea, anzitutto, che un processo come quello dell'integrazione implica un'interdipendenza tra i soggetti che entrano in relazione in una società multiculturale: *«L'integrazione è diversa dall'assimilazione; ha a che fare con il suo opposto: l'esclusione sociale. Inoltre riguarda l'integrità e l'interazione positiva. Un passaggio necessario dall'ottica multiculturale (che provoca i processi di assimilazione, inserimento ed esclusione sociale) a quella interculturale»* (GF n. 16).

Delineando i confini di una nozione così ampia, un altro operatore osserva come l'integrazione si distingua dall'accoglienza per il fatto che la prima richiede non soltanto di predisporre interventi di tutela, ma anche di attivare le risorse personali dell'utente per la progressiva riconquista dell'autonomia: *«L'integrazione presenta una grossa differenza rispetto all'accoglienza, in un certo senso è il suo opposto: l'accoglienza è quasi tutta nelle nostre mani, l'utente riceve delle cose e noi siamo, volenti o nolenti, quelli che erogano, quelli che danno; l'integrazione è proprio il contrario: per cui il protagonista è l'utente e l'operatore non c'è, neanche quello più vicino a lui»* (GF n. 2).

In questa prospettiva, vengono precisate le differenti valenze di accoglienza e di integrazione negli interventi sociali: *«L'integrazione ha un significato diverso da quello di accoglienza e di tutela, perché si attua con una modalità differente. Accoglienza e tutela sono azioni promosse dagli operatori, mentre l'integrazione riguarda l'autonomia*

dei beneficiari, non è qualcosa che noi possiamo fare, ma è qualcosa che fanno loro. Noi ci teniamo molto a esplicitare questo fatto e a mettere in rilievo il ruolo che possono avere i servizi e i progetti, ma anche il ruolo che la persona ha. Cerchiamo di far capire che esiste questa corresponsabilità» (GF n. 9).

Accoglienza e integrazione non vanno considerate, tuttavia, fasi consecutive di un percorso dell'utente nel servizio, ma devono essere intese come valenze differenti degli interventi sociali. In questo senso, viene ricordato che il primo passo per la riconquista dell'autonomia dell'utente in una prospettiva di integrazione è rappresentato proprio dalla restituzione della dignità alla persona alla quale essa è stata sottratta: *«Integrazione significa restituire alla persona che ci sta di fronte quella dignità che aveva perso e offrirgli l'opportunità di costruirsi in modo autonomo il proprio futuro. La persona si renderà conto che ci sono delle persone che si danno da fare per migliorare la società, si sentirà anche voluta bene dagli altri e, infine, acquisirà la capacità di camminare da sola» (GF n. 13).*

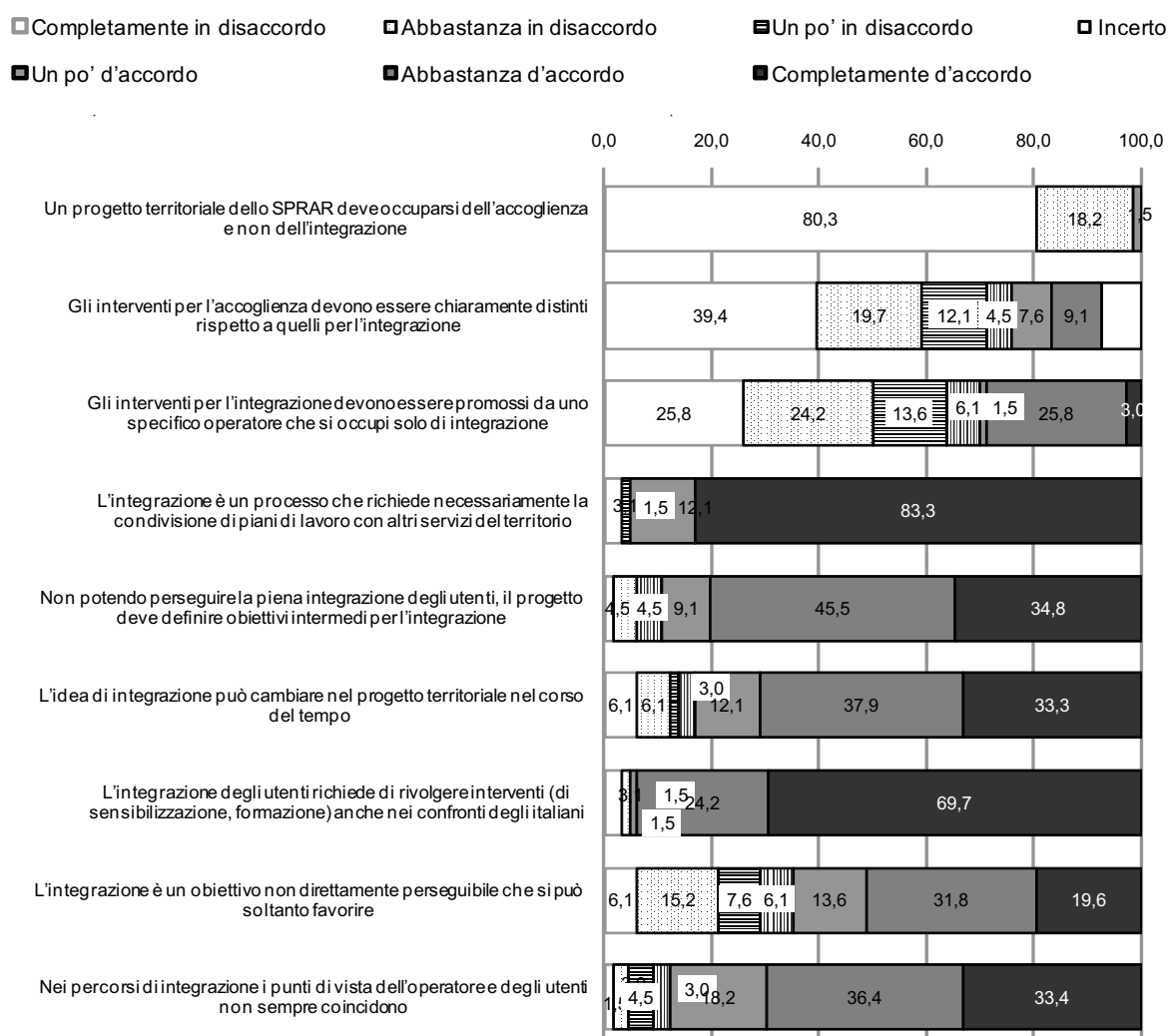
Poiché qualsiasi percorso di integrazione implica la costruzione di relazioni di interazione positiva, diviene allora cruciale comprendere in primo luogo se gli autoctoni intendono contribuire o meno a tale prospettiva, dal momento che diversamente non sarebbe possibile alcuna opportunità di integrazione: *«Noi come operatori sociali abbiamo una responsabilità anche nei confronti della società, perché stiamo andando verso una deriva che può mettere a rischio non il futuro dei rifugiati, ma quello nostro. Quando parliamo di integrazione non stiamo parlando solo di integrazione dei rifugiati, ma di un processo di trasformazione sociale: allora devo capire se io italiano sono disposto a integrarmi in questa nuova realtà che sta nascendo e devo capire se sono disposto a metterci qualcosa culturalmente» (GF n. 13).*

Un approccio da prevedere in futuro in modo sempre più sistematico e consapevole attraverso una progettazione rigorosa riguarda, pertanto, un investimento ampio in interventi di sensibilizzazione del territorio, in modo da costruire una diffusa "cultura dell'integrazione": *«Sono convinto che sarebbe limitante pensare che i nostri progetti servano esclusivamente a dare un'opportunità a persone in difficoltà. L'immigrazione è, infatti, un fattore di rischio che cambierà radicalmente il modo di vivere della nostra società; questo cambiamento può essere negativo (e credo che sia la strada che oggi purtroppo abbiamo intrapreso con la politica della paura e della repressione), oppure può essere positivo, con interventi che creino una cultura dell'integrazione, [...] per la costruzione di una società più giusta, attenta a tutti i suoi membri, dove ognuno possa diventare protagonista nella costruzione del benessere collettivo: io credo che in questo campo abbiamo una grossa responsabilità»* (GF n. 5).

La centralità di questi temi trova conferma nelle risposte che i coordinatori hanno fornito durante l'indagine quantitativa. Le definizioni di "integrazione degli utenti" formulate dai coordinatori dei servizi fanno riferimento, infatti, principalmente all'acquisizione di strumenti, competenze e abilità da parte di rifugiati e di italiani (27,4%), all'inclusione delle differenti identità culturali in relazioni interculturali efficaci (25,8%) e al riconoscimento di cittadinanza e di diritti e doveri al rifugiato (19,4%). Esprimendo il proprio grado di accordo su una serie di affermazioni sul tema dell'integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati, i coordinatori dei servizi manifestano, inoltre, ampio consenso sul fatto che l'integrazione degli utenti richiede di rivolgere interventi (di sensibilizzazione, formazione) anche nei confronti degli italiani (il 95,4% degli intervistati dichiara di essere un po', abbastanza o completamente d'accordo con tale affermazione), che l'integrazione

è un processo che richiede necessariamente la condivisione di piani di lavoro con altri servizi del territorio (95,4%), che non potendo perseguire la piena integrazione degli utenti, il servizio deve definire obiettivi intermedi per l'integrazione (89,4%), che nei percorsi di integrazione i punti di vista dell'operatore e degli utenti non sempre coincidono (88%) e, infine, che l'idea di integrazione può cambiare nel progetto territoriale nel corso del tempo (83,3%).

Fig 1. - Grado di accordo su affermazioni concernenti l'integrazione degli utenti dei servizi dello SPRAR (%)



2.3. Il ruolo degli stakeholders territoriali

Un secondo tema comune alle due indagini fa riferimento al ruolo degli stakeholders territoriali nella predisposizione di efficaci opportunità di integrazione sociale per gli utenti dei servizi dello SPRAR.

Va anzitutto osservato che il lavoro in rete, che richiede una continua riflessione volta ad individuare nuove strategie per il miglioramento dell'efficacia della rete di servizi, viene considerato di vitale importanza: *«È superfluo sottolineare ancora una volta l'importanza del lavoro di rete, che troppo spesso è frutto solo di buone relazioni fra operatori. È estremamente difficile giungere a livelli di formalizzazione. Nella nostra città da circa un ventennio si tentano protocolli per il monitoraggio sanitario nelle strutture di accoglienza, ponendosi come obiettivo la prevenzione del "visibile"»* (GF n. 3).

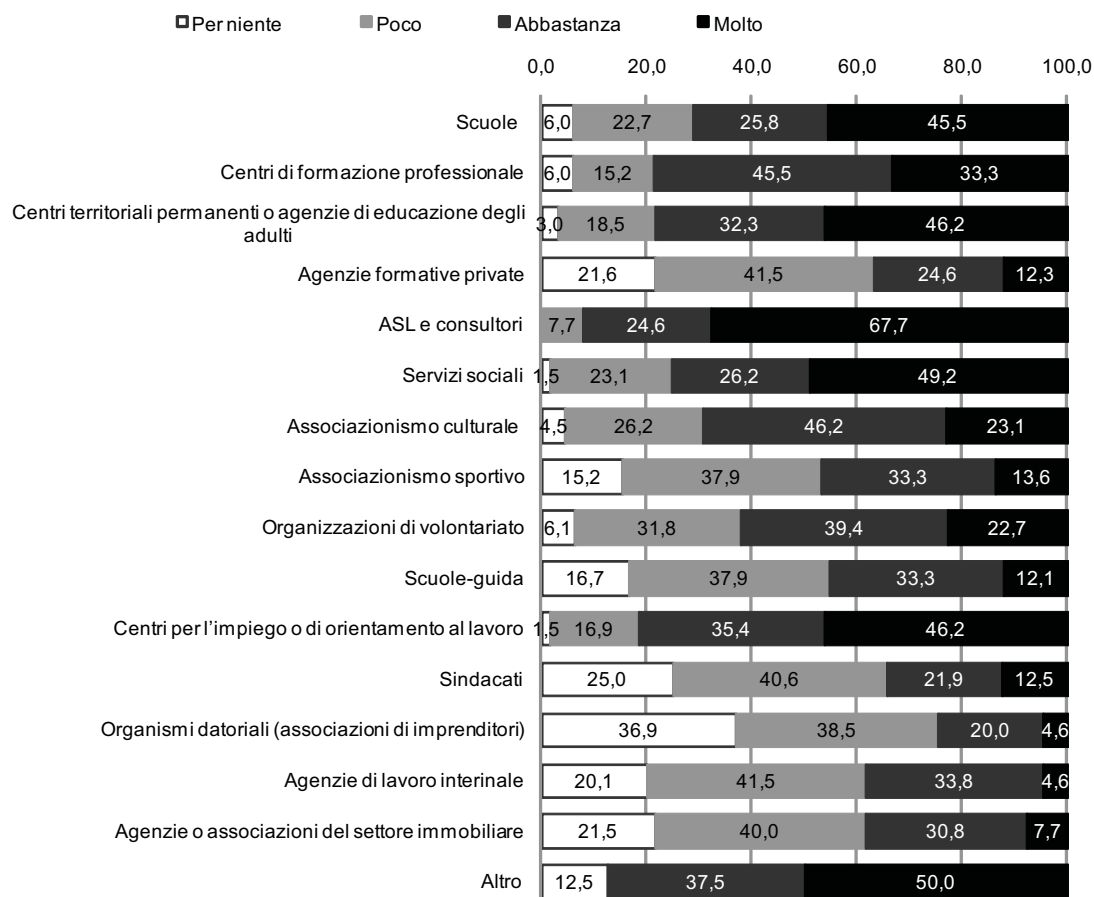
In questo senso, gli operatori osservano che quando la rete sociale territoriale viene formalizzata in protocolli d'intesa, si consolida un lavoro di relazioni informali avviato negli anni precedenti: *«Dopo circa cinque anni di lavoro è stato firmato il protocollo d'intesa tra i tre enti impegnati nel progetto (comune, provincia e associazione), la prefettura e l'Asl, finalizzato alla tutela, all'accoglienza e all'integrazione dei migranti forzati nella provincia»* (GF n. 5).

In questo contesto, è essenziale che gli strumenti volti all'inserimento socio-economico consentano di valorizzare le risorse dell'utente, come osserva un'operatrice: *«Per garantire quella che è l'autonomia economica è necessario che il beneficiario venga inserito nel mercato del lavoro e qua iniziano senza dubbio le nostre difficoltà. L'operatore per l'integrazione quando esamina un curriculum vitae di un utente*

si rende conto che ci sono delle difficoltà, anzitutto linguistiche, e poi dei percorsi di studio, che quando sono stati condotti non vengono riconosciuti, competenze professionali acquisite in paesi in situazione di guerra. Vi è quindi la necessità di attivare dei percorsi di riqualificazione professionale, proprio per valorizzare il capitale umano che abbiamo di fronte e per creare un canale privilegiato di inserimento nel mercato del lavoro» (GF n. 1).

In questo contesto, l'indagine quantitativa ha consentito di far emergere gli stakeholders privilegiati dei servizi territoriali dello SPRAR. Per promuovere l'integrazione degli utenti, questi ultimi costruiscono reti attraverso la collaborazione con agenzie sanitarie (l'83,8% degli intervistati dichiara che il proprio servizio collabora abbastanza o molto con tali soggetti), formative (66,4%), di socializzazione (53,4%) e di inclusione lavorativa (44,8%). I livelli più alti di collaborazione dei servizi dello SPRAR sono registrati, in particolare, con Asl e consultori (92,3%), Centri per l'impiego o di orientamento al lavoro (81,6%), Centri di formazione professionale (78,8%), Centri territoriali permanenti o agenzie di educazione degli adulti (78,5%) e servizi sociali (75,4%).

Fig. 2 - Collaborazione del servizio SPRAR con stakeholders territoriali (%)



L'analisi delle contingenze evidenzia che i servizi che strutturano reti con stakeholders territoriali molto ampie (ovvero con più soggetti, per ciascuno dei quali viene indicato un grado di collaborazione di abbastanza o molto) sono più frequenti tra i servizi collocati in contesti molto popolosi (con più di 50 mila abitanti) (+17,9% di risposte in tale tipologia), che sono attivi da più tempo (più di 7 anni) (+12,1%) e con coordinatori attivi da più tempo (più di 7 anni) (+18,1%).

Tab 1. Tavola di contingenza tra ampiezza della rete territoriale e alcune caratteristiche del servizio SPRAR e del suo contesto (%)

Ampiezza della rete territoriale (stakeholders per i quali viene indicato un grado di collaborazione di abbastanza o molto)	Abitanti del contesto territoriale in cui è situato il servizio SPRAR		Anni di attività del servizio SPRAR			Anni nel ruolo di coordinatore del servizio		
	Fino a 50.000	Oltre 50.001	Fino a 2	3-7	Oltre 7	Fino a 2	3-7	Oltre 7
Bassa (fino a 6 stakeholders)	35,7	64,3	14,2	64,4	21,4	50,0	42,8	7,1
Medio-bassa (7-8 stakeholders)	35,0	65,0	30,0	25,0	45,0	60,0	25,0	15,0
Medio-alta (9-10 stakeholders)	58,8	41,2	0,0	64,7	35,3	29,4	64,7	5,9
Alta (oltre 11 stakeholders)	20,0	80,0	6,7	40,0	53,3	20,0	46,6	33,3

Riferendosi ancora una volta agli esiti dell'indagine qualitativa, particolarmente interessante appare l'esperienza di un servizio che prevede l'impiego della figura dell'“operatore sociale di rete”, con la funzione di accompagnare i beneficiari nella ricerca di soluzioni formative, lavorative e abitative: «Abbiamo deciso di impiegare un operatore che si occupa esclusivamente dei percorsi di integrazione. In questo modo evitiamo la replicazione degli interventi (accadeva prima che un'azienda poteva venire contattata da diversi operatori l'uno all'insaputa dell'altro per un tirocinio formativo) e otteniamo

risultati migliori nei percorsi di integrazione degli utenti» (GF n. 4).

Grazie all'impiego di tale figura, i percorsi di integrazione vengono promossi attraverso una filiera costruita su misura per ogni singolo utente che, procedendo da un'analisi dei suoi bisogni formativi e di inserimento lavorativo, conduce alla ricerca di azioni specifiche, idonee e immediate: corsi di alfabetizzazione, anche con elementi professionalizzanti, momenti di bilancio di competenze, percorsi orientativi sui temi del mercato del lavoro e della legislazione giuslavoristica, tirocini in azienda: *«Prevediamo un percorso personalizzato [...] con diverse tappe: la prima fase è quella della selezione orientativa, con il colloquio di ingresso (ad opera dell'operatore dell'accoglienza) che fa una breve sintesi sui percorsi formativi e lavorativi fino all'ingresso in progetto; poi viene realizzato un bilancio di competenze, attraverso un secondo colloquio (con l'équipe lavoro) che prevede la stesura del curriculum vitae di ingresso e la valutazione delle eventuali competenze pregresse (tenendo conto dei vissuti che hanno portato alla fuga dal paese d'origine) [...]; successivamente c'è la fase del project work nella quale vengono realizzati percorsi di formazione professionale, stage, work experiences, borse lavoro, tirocini formativi, apprendistati o contratti di formazione, a tempo determinato o indeterminato. [...] C'è un momento di verifica del project work [...]. Se ci si accorge che questa fase non è stata soddisfacente, il "fallimento" viene rielaborato, valutato e il project work viene ridefinito; altrimenti si procede con le fasi successive [...] e, dunque, l'accompagnamento nel percorso prescelto e il monitoraggio [...] che prevede strumenti di intervento in itinere. Infine c'è un momento finale di valutazione con colloqui tra formatori, tutor, datore di lavoro e beneficiario per cogliere tutti i punti di vista sul percorso» (GF n. 4).*

Nello stesso servizio, vengono infine adottati anche importanti

strumenti informativi e di sensibilizzazione nel contatto con l'azienda, utili a far conoscere al datore di lavoro gli aspetti essenziali della normativa in materia di accesso lavorativo dei richiedenti e titolari di protezione internazionale: «Nella lettera di presentazione del progetto che inviamo all'azienda, sottolineiamo anche il fatto che lo status di "rifugiato" e quello di "protezione sussidiaria", in quanto condizioni giuridiche di permanenza stabile sul territorio dello Stato, sono assolutamente svincolati dalla condizione lavorativa per il mantenimento della regolarità della presenza sul territorio italiano: consentono l'acquisizione di un permesso di soggiorno della durata di cinque anni, per quel che riguarda il rifugio, e di tre anni, per quel che riguarda la protezione sussidiaria, senza responsabilità per il futuro datore di lavoro circa gli obblighi previsti dalla legge Bossi-Fini in merito alla sottoscrizione del contratto di soggiorno» (GF n. 15).

2.4. Le situazioni-problema vissute dagli operatori nella promozione dell'integrazione sociale degli utenti

Un ulteriore tema approfondito nelle due indagini concerne le situazioni-problema vissute dagli operatori nella promozione di opportunità di integrazione sociale per gli utenti. La nozione di "situazione-problema", adottata da Bertrand Schwartz in riferimento alle situazioni dell'esperienza di vita e di lavoro nelle quali un lavoratore percepisce un problema³⁸, consente generalmente di approfondire i contesti di criticità relativi all'attività lavorativa di una figura

³⁸ Cfr. B. Schwartz, *Modernizzare senza escludere. Un progetto di formazione contro l'emarginazione sociale e professionale*, Anicia, Roma 1995.

professionale e di ricavare altresì indicazioni utili in merito ai bisogni e alle risposte che l'attività di formazione continua deve offrire.

In questa prospettiva, un operatore evidenzia anzitutto la complessità delle questioni sottese alla predisposizione di opportunità di integrazione sociale per i propri utenti, insieme all'urgenza di un maggiore riconoscimento sociale di quelle figure professionali (educatori, assistenti sociali, antropologi, psicologi, operatori sociali in genere) che operano nei servizi di accoglienza e inclusione sociale a favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale: *«Frequentemente [...] l'operatore è costretto a muoversi nelle pieghe del sistema arricchendo sicuramente il proprio manuale di buone prassi, ma ricominciando da zero per ogni caso diverso dal precedente»* (GF n. 3).

Più volte viene evidenziato che l'operatore sociale attivo in servizi come quelli di accoglienza e inclusione sociale a favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale svolge una funzione "eticamente sensibile": *«io sono convinto che il nostro compito di operatori che lavorano per e con i rifugiati non può essere finalizzato esclusivamente a dei percorsi di aiuto ad un gruppo disagiato della società, ma deve avere una dimensione più grande, direi universale. Io, sinceramente, mi sento un privilegiato, perché tramite il mio lavoro ho la possibilità di fare la mia piccola parte nella costruzione della società di domani»* (GF n. 5). In questo senso, un maggiore coinvolgimento degli enti locali nella gestione del servizio assicurerebbe all'operatore maggiori garanzie nello svolgimento del proprio ruolo: *«Sono i comuni che dovrebbero garantire un certo riconoscimento del ruolo dell'operatore di progetto»* (GF n. 6).

Viene inoltre osservato come quello degli operatori sia un lavoro

duro, esposto al rischio di carichi di stress eccessivi, che possono portare anche a sindromi di *burn out*: «Ci sono operatrici che, dopo tre anni di lavoro, hanno risolto talmente tanti problemi, che adesso potrebbero affrontare qualsiasi contesto "bellico". Spesso il ruolo che gli operatori svolgono nella società non viene riconosciuto in modo adeguato» (GF n. 14).

La centralità di una tale criticità trova conferma nelle risposte che i coordinatori dei servizi hanno fornito durante l'indagine quantitativa. Nonostante l'ampia maggioranza dei coordinatori esprima un livello di soddisfazione per l'attuale esperienza lavorativa almeno sufficiente (93,9% degli intervistati) mentre il 68,1% la rappresenta alta o molto alta, più della metà di essi afferma che gli strumenti a disposizione per promuovere l'integrazione degli utenti sono insufficienti (56,1%).

Fig. 3 - Livello di soddisfazione complessivo per la professione svolta in relazione all'attuale situazione di lavoro (%)

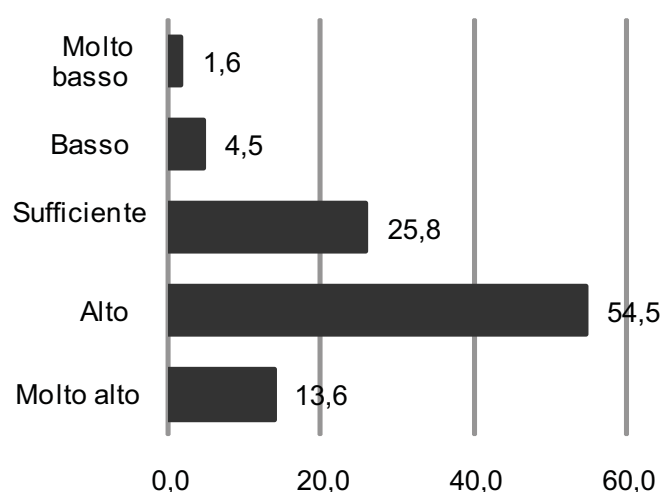
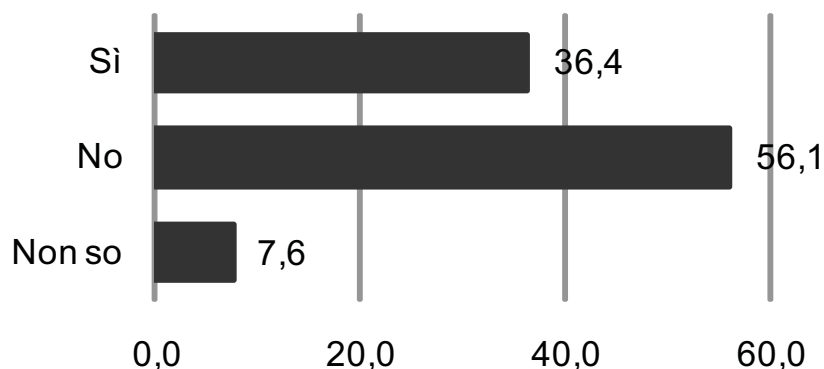


Fig. 4 - Giudizio sull'adeguatezza degli strumenti a disposizione per favorire l'integrazione degli utenti (%)



La motivazione di tale inadeguatezza viene attribuita a reti territoriali inefficaci (43,2%), carenza di specifiche risorse economiche (21,6%) o di strategie specializzate per promuovere l'integrazione (18,9%), tempi di accoglienza insufficienti (13,5%) e assenza di politiche nazionali di riferimento sull'integrazione (2,8%).

In questo contesto, appare particolarmente interessante comprendere le caratteristiche associate a chi esprime più frequentemente inadeguatezza degli strumenti a disposizione: un tale giudizio è leggermente più diffuso tra coloro con molto poca e molta esperienza professionale (+5% di tale valutazione tra i coordinatori attivi in tale ruolo da meno di due anni; +3,7% tra coordinatori attivi da più di 7 anni). La stessa lieve tendenza è stata osservata riguardo agli anni di attività del servizio (rispettivamente +5,7% e +7,4% di giudizi di inadeguatezza degli strumenti a disposizione tra coordinatori in servizi attivi da meno di 2 anni o da più di 7 anni).

Va invece osservato che tra i servizi con ampie reti territoriali (+26,5%) e tra i coordinatori che utilizzano le opportunità di formazione offerte dal Servizio Centrale e nella forma di brevi percorsi mirati a specifiche esigenze (della durata massima di 50 ore) (rispettivamente +12,9% e +7,1%) si registrano più frequentemente valutazioni di adeguatezza degli strumenti a disposizione per la promozione dell'integrazione degli utenti.

Tab 2. Tavola di contingenza tra giudizio di adeguatezza degli strumenti a disposizione e alcune caratteristiche del servizio SPRAR e del suo coordinatore (%).

Adeguatezza degli strumenti a disposizione	Anni di attività del coordinatore del servizio SPRAR			Anni di attività del servizio SPRAR			Ampiezza della rete con gli stakeholders territoriali		Soggetto organizzatore della formazione continua		Durata dell'opportunità di formazione continua	
	Fino a 2	3-7	Oltre 7	Fino a 2	3-7	Oltre 7	Bassa (fino a 8 stakeholders)	Alta (oltre 8)	Servizio	Altri	Fino a 50	Oltre 51
Si	33,3	58,3	8,3	4,2	70,8	25,0	25,0	75,0	87,5	12,5	87,5	12,5
No	45,9	35,1	18,9	18,9	32,4	48,6	62,2	37,8	65,7	34,3	73,0	27,0
Non so	40,0	40,0	20,0	20,0	40,0	40,0	100,0	0,0	75,0	25,0	100,0	0,0
Totale	40,9	43,9	15,2	13,2	45,6	41,2	51,5	48,5	74,6	25,4	80,4	19,6

Nel corso dell'indagine qualitativa, viene segnalato, inoltre, come le criticità derivanti dal contesto socio-economico si rivelano particolarmente influenti per le effettive opportunità di inserimento degli utenti: *«La crisi ha limitato molto la possibilità di trovare lavoro e anche la spendibilità di strumenti come i tirocini. Spesso molti corsi di formazione sono creati su profili professionali non sempre spendibili nel mercato del lavoro attuale»* (GF n. 9).

Per questo motivo, una rigorosa analisi del contesto economico e sociale di riferimento appare strategica per l'individuazione dei percorsi più idonei per un inserimento socio-economico efficace: *«L'analisi del contesto (conoscere e saper riconoscere il territorio, il tessuto e le relazioni socio-economiche) è importantissima. Occorre anche sensibilizzare e informare prima i politici e poi gli altri soggetti nel territorio»* (GF n. 9).

Un operatore osserva che i servizi di accoglienza e inclusione sociale per richiedenti e titolari di protezione internazionale evidenziano con la loro azione carenze nel sistema di stato sociale nei territori in cui sono attivi: *«Quando [...] venne ideato ed avviato il progetto, occorreva affrontare l'impreparazione culturale e il gap organizzativo dei servizi pubblici del territorio, sostanzialmente vergine in tema di migrazioni forzate»* (GF n. 5).

Tale osservazione risulta ancor più rilevante, se si considera che il servizio dovrebbe inserirsi nel sistema di stato sociale del territorio in modo sinergico, per moltiplicare le opportunità di integrazione per gli utenti: *«Il nodo è come lo SPRAR si integra all'interno del sistema di welfare locale»* (GF n. 5).

Viene anche evidenziato che servizi come quelli a favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale non possono essere considerati separati dal sistema di stato sociale di un territorio, ma vanno piuttosto concepiti come parte integrante di esso e, pertanto, sinergicamente connessi agli altri servizi territoriali: *«I nostri non sono dei semplici progetti di aiuto alle persone: dobbiamo entrare nella logica che i servizi sono di aiuto all'intera collettività e che da soli non possiamo fare bene, dobbiamo necessariamente coinvolgere tutta la società civile e gli altri servizi»* (GF n. 13).

In questo senso, la sinergia tra i diversi attori sociali consente non solo il consolidamento del servizio territoriale, ma anche la costruzione di una prospettiva di politica sociale territoriale consapevole: *«Spesso manca una visione di insieme da parte delle istituzioni, perché vengono predisposti interventi paralleli che non interferiscono tra di loro, ma neppure sono in sinergia»* (GF n. 12).

I servizi dello SPRAR stimolano, così, lo sviluppo delle politiche sociali nei territori, promuovendo approcci più pertinenti ai bisogni dei soggetti deboli o a rischio di esclusione sociale. Gli operatori sociali si fanno spesso carico, per così dire, anche di iniziative informali di formazione nei confronti degli operatori istituzionali dei servizi pubblici sul territorio ogni volta che ne nasce la necessità: *«I servizi pubblici a tutti i livelli non sono ancora adeguatamente attrezzati ad affrontare i problemi dei richiedenti asilo e rifugiati, a partire dalla mancanza di una minima conoscenza di base della normativa di riferimento»* (GF n. 5).

Le criticità descritte rappresentano una dimensione rilevante che è oggetto, per le équipes di operatori, di una continua riflessione, più o meno strutturata. Proprio la capacità di mettersi in discussione, anche valutando criticamente l'esperienza professionale quotidiana, appare,

infatti, una strategia cruciale per poter affrontare problemi e difficoltà del tentativo di costruire approcci efficaci per l'integrazione sociale degli utenti. A tale proposito, nel corso dell'indagine qualitativa un operatore spiega che interrogarsi sulle pratiche adottate consente di riorientare l'intervento professionale: *«Il progetto deve rimodellarsi ogni tanto e fare una radiografia per cambiare l'assetto. [...] Ad esempio, il tessile di lusso ora offre opportunità agli utenti: dovremmo rivolgerci a quest'ambito e non al tessile "medio"»* (GF n. 9).

L'analisi critica degli strumenti tradizionalmente adottati appare, in questo senso, doverosa: *«Gli strumenti per l'integrazione sono un primo aspetto della questione dell'integrazione. Il problema? Saperli trovare e stare attenti quando sono prossimi alla "scadenza". Purtroppo gli strumenti non riportano la data di scadenza e dobbiamo essere noi operatori a leggere i segnali e a capire che ci stiamo avvicinando alla "scadenza"»* (GF n. 9).

L'analisi critica di approcci e strumenti adottati conduce, poi, gli operatori ad interrogarsi su una possibile migliore configurazione del servizio, volta non solo all'accoglienza degli utenti, ma anche alla loro integrazione sociale: *«I progetti devono prendere forma e modellarsi in base alle situazioni che si vivono, che sia la crisi o l'assenza di risorse. Per questo è difficile lavorare e riflettere sul tema dell'integrazione: ci sono tanti cambiamenti che si verificano senza la possibilità di accorgersene in tempo»* (GF n. 9).

I servizi volti all'integrazione sociale degli utenti vengono modificati, dunque, in base all'evoluzione dei contesti socio-economici in cui sono attivi. Anche se non sempre di tale aspetto vi è piena consapevolezza da parte degli operatori che appaiono spesso impegnati nell'individuazione di possibili risposte a situazioni emergenziali, la

riflessione critica rappresenta una strategia rilevante di innovazione dell'intervento sociale: *«Riuscire sempre ad aggiornarsi sia rispetto alle caratteristiche delle persone che arrivano, sia rispetto ai contesti in cui si opera è un elemento importante e non sempre ci si riesce: presi della quotidianità, spesso ci impegniamo nel riaffermare delle cose fatte in passato»* (GF n. 10).

Va osservato che alcuni operatori segnalano la necessità di una riflessione condivisa con i colleghi, in particolare con quelli che operano in territori simili ai propri, dal momento che gli strumenti adottati negli interventi sociali differiscono in base alla configurazione del territorio: *«Mi sembra utile costruire una riflessione sulla nozione di integrazione con i servizi dei territori simili a quello nel quale opero io. Di solito mi capita di confrontarmi con esperienze che sono lontanissime da quella nella quale lavoro»* (GF n. 5).

Per riuscire ad attuare una tale strategia di riflessione critica, appare utile riservare specifici momenti per analizzare aspetti e dimensioni del servizio, in una prospettiva di continua innovazione: *«Gli ostacoli possono essere momenti di facilitazione: quando si incontrano nuovi ostacoli si possono ridefinire procedure. Il fatto di essere progetti ben definiti, ma allo stesso tempo flessibili e adattabili ai vari contesti, è un privilegio importante»* (GF n. 10).

Su un tale bisogno di confronto e di riflessione condivisa si registra un'interessante convergenza anche con quanto emerso dall'indagine quantitativa. Innanzitutto, tre quarti dei coordinatori indicano che la più rilevante opportunità di formazione continua sui temi dell'asilo è stata offerta dal Servizio Centrale (74,6%) ed è stata formulata principalmente nella forma di un percorso breve (di massimo 50 ore) (80,4%).

Fig. 5 - Soggetto organizzatore dell'iniziativa di formazione continua ritenuta più significativa (%)

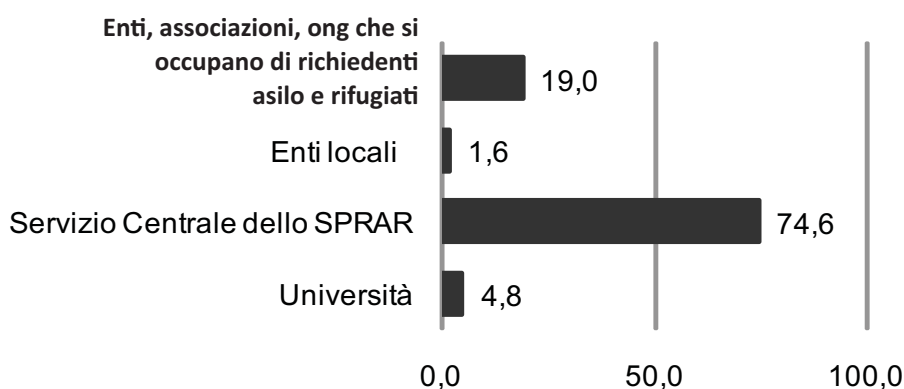
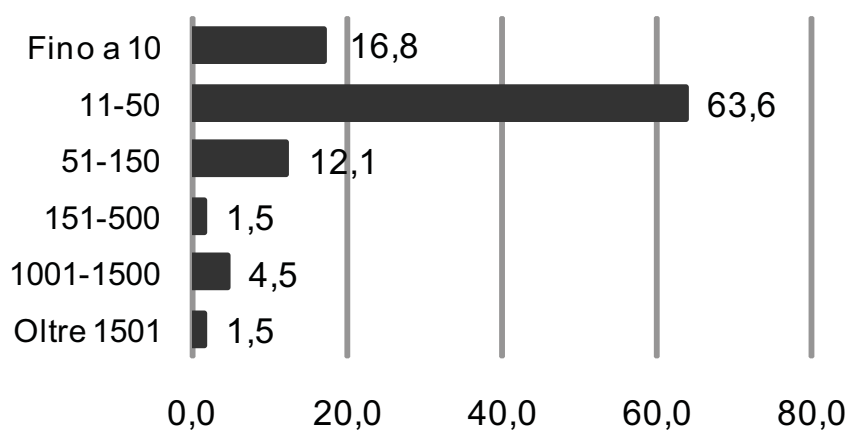
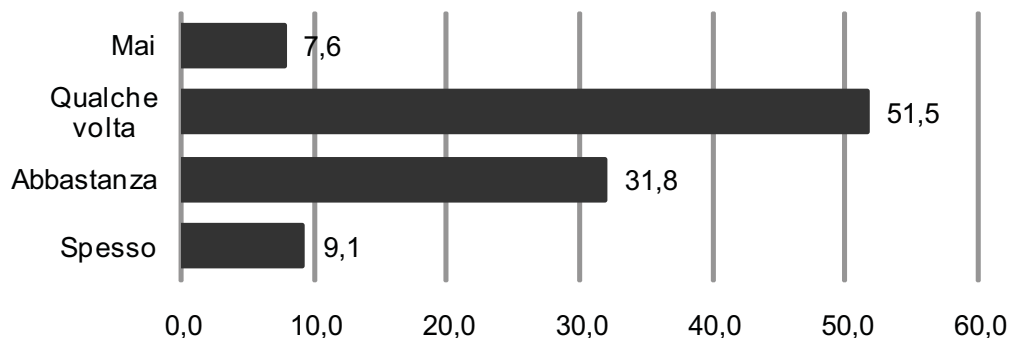


Fig. 6 - Durata dell'iniziativa di formazione continua ritenuta più significativa (%)



Poco più della metà degli intervistati afferma di avere qualche volta opportunità di condividere una riflessione sulle pratiche di integrazione con i colleghi di altri servizi dello SPRAR (51,5%), mentre per tre quinti tale opportunità si verifica qualche volta o mai (59,1%).

Fig. 7 - Frequenza delle occasioni di riflessione e confronto con i colleghi di altri servizi dello SPRAR (%)



È interessante osservare che tra coloro che dichiarano di avere spesso opportunità di confrontarsi con i colleghi di altri servizi SPRAR si registrano più frequenti risposte di adeguatezza degli strumenti a disposizione (+11,7% di tale risposta tra chi afferma di avere spesso opportunità di confronto), più estese reti territoriali (+14,5%), maggiore esperienza del coordinatore (+7%) e maggiore attività del servizio (+14,4%), ma non significative variazioni per ciò che concerne la soddisfazione per l'attuale esperienza lavorativa.

Tab 3. Tavola di contingenza tra frequenza di momenti di confronto con colleghi di altri servizi SPRAR e alcune caratteristiche del servizio e del suo coordinatore(%)

Frequenza di momenti di confronto con colleghi di altri servizi SPRAR	Valutazione di adeguatezza degli strumenti a disposizione			Livello di soddisfazione per l'attuale esperienza lavorativa		Ampiezza della rete con stakeholders territoriali		Anni di servizio come coordinatore			Anni di attività del servizio SPRAR		
	Sì	No	Non so	Positivo	Negativo	Basso	Alto	Fino a 2	3-7	Oltre 7	Fino a 2	3-7	Fino a 2
Bassa (mai e qualche volta)	28,1	61,5	10,3	7,7	92,3	61,5	38,5	43,6	46,2	10,3	20,5	51,3	28,2
Alta (abbastanza e spesso)	48,1	48,1	3,7	3,7	96,3	37,0	63,0	37,0	40,7	22,2	3,7	40,7	55,6
Totale	36,4	56,1	7,6	6,1	93,9	51,5	48,5	40,9	43,9	15,2	13,2	45,6	41,2

Su tale questione, l'indagine qualitativa evidenzia che lo strumento della supervisione, vale a dire una riflessione attuata con il supporto di un professionista esperto, rappresenta una strategia importante, al fine di mantenere un adeguato livello di efficacia dell'intervento sociale, contrastando il continuo rischio di sindromi di *burn out* causate da carichi eccessivi di stress lavorativo o da un ricorrente squilibrio tra richieste degli utenti e risorse a disposizione: «Un percorso di integrazione "aperto" dell'utente, ma anche "mancato", richiederebbe anche una supervisione» (GF n. 10).

Un altro operatore osserva: «La supervisione dei casi deve essere resa organica e deve entrare a pieno titolo nel ventaglio degli strumenti fondamentali al pari dell'accoglienza e di altri interventi. Troppo spesso questo strumento viene percepito come un accessorio barocco all'intervento, con l'assurda situazione che spesso l'operatore disconosce la vulnerabilità dell'utente, ma nella realtà già ci lavora» (GF n. 3).

Dall'indagine quantitativa emerge, poi, che quando il servizio non è stato in grado di rispondere ai bisogni degli utenti, i coordinatori hanno adottato strategie differenti: l'invio degli utenti ad altri servizi dello SPRAR o del territorio (32,2%), il confronto con lo staff o con il "Servizio Centrale" (25,4%), la ridefinizione di nuovi obiettivi con gli utenti (23,7%), la comunicazione di motivazioni e problematiche agli utenti (13,6%) o, ancora, la richiesta di una proroga del tempo di accoglienza al Servizio Centrale (5,1%).

Quando si chiede ai coordinatori dei servizi di indicare i bisogni per una efficace promozione di opportunità di integrazione per gli utenti, viene segnalata, infine, l'esigenza di una maggiore efficacia della rete territoriale dei servizi (31,8%), una maggiore aderenza dei percorsi

di formazione professionale e delle opportunità lavorative ai bisogni individuali degli utenti (27%), la necessità di un cambiamento culturale e di maggiore consapevolezza della figura del rifugiato nella società (20,6%), la necessità di risorse e strategie specifiche (11,1%), il bisogno di più ampi tempi di accoglienza (6,3%), la rilevanza della diffusione di buone pratiche (1,6%) e l'urgenza di un maggiore supporto dei servizi di seconda accoglienza (1,6%).

2.5. Conclusione

L'analisi delle forme di inclusione di chi è nel nostro Paese senza averlo di fatto scelto contribuisce a "ribaltare" l'ottica con cui si affronta la questione dell'integrazione sociale, che viene solitamente declinata "a senso unico" in prospettiva assimilazionista come semplice inserimento. La presenza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale chiama in causa, infatti, soprattutto le società dei Paesi più industrializzati, per le loro responsabilità all'origine di molti dei processi che producono la fuga di rifugiati, rifugiati *de facto* o *internally displaced people*, senza considerare che tali Paesi accolgono, poi, soltanto un quinto delle persone costrette alla fuga nel mondo³⁹.

Al di là di una certa retorica che caratterizza allora i discorsi sull'integrazione sociale, un ragionamento specifico su un tale tema attuato nei servizi in modo critico e consapevole può essere effettivamente di grande utilità, a partire dal basilare presupposto che chi si inserisce in un nuovo contesto di vita possa realmente progredire nella scala delle relazioni socio-economiche, migliorando le proprie

³⁹ UNCHR-United Nations High Commissioner for Refugees, *UNCHR Global Trends 2010*, Geneva, 2011, p. 2.

condizioni di vita e di lavoro e svincolandosi dal semplice inserimento in condizioni di subalternità economica e culturale. Servizi di accoglienza e inclusione sociale come quelli dello SPRAR rappresentano, infatti, un importante "ascensore sociale", che offre agli utenti quelle opportunità di formazione e di partecipazione sociale indispensabili per uscire dai circuiti della marginalità.

Osservando che il mercato del lavoro italiano appare caratterizzato da una tenuta dell'occupazione straniera nello scenario della crisi economica insieme a un contestuale deterioramento della qualità complessiva dell'occupazione (a causa soprattutto di aspetti come il sottoinquadramento, l'impiego massiccio in professioni non qualificate o il differenziale retributivo rispetto agli italiani), Laura Zanfrini ipotizza che, nonostante la progressiva stabilizzazione degli immigrati nella società e la crescita della seconda generazione, l'Italia mantenga, di fatto, il profilo di un paese di recente immigrazione⁴⁰.

Si tratta di un'osservazione interessante. Si può sostenere, estendendo il ragionamento all'ambito delle migrazioni forzate, che anche i percorsi di inclusione dei richiedenti e titolari di protezione internazionale appaiono per molti versi accreditare una tale ipotesi. A fronte di un stato dell'arte sulle pratiche di integrazione ormai assai cospicuo in Italia, altre circostanze sembrano indicare, infatti, un contesto ancora non pienamente consapevole della questione. La mancanza di un'analisi seria dei flussi di richiedenti asilo giunti in Italia negli ultimi anni finalizzata ad una successiva programmazione dei posti in accoglienza, la carenza di provvedimenti per l'accesso alle procedure di riconoscimento dei titoli di studio al fine di un più razionale utilizzo delle competenze pregresse dei rifugiati, il cronico sovraccarico

40 L. Zanfrini, *Il lavoro*, in ISMU, *Diciassettesimo rapporto sulle migrazioni 2011*, Franco Angeli, Milano 2012, p. 103.

dei sistemi locali di welfare – così come le criticità evidenziate dagli operatori e dai coordinatori dei servizi sopra discusse – sono alcuni degli indicatori più evidenti di un Paese che stenta ancora a riconoscere la presenza dei rifugiati come una risorsa da valorizzare e il loro percorso di integrazione come una rilevante occasione di trasformazione sociale.



CAPITOLO 3

COSA SUCCEDE DOPO L'ACCOGLIENZA? UN'INDAGINE SUI PERCORSI DI USCITA DAL SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI (SPRAR)

3.1. Introduzione

L'oggetto dell'indagine

Assumendo il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) come snodo del percorso individuale di inserimento nella società italiana, il presente lavoro vuole tentare di esplorare come si assesta la vita in Italia degli ospiti SPRAR all'uscita dal sistema di accoglienza.

Compito di questa indagine è osservare il grado di autonomia socio-economica raggiunto dagli ospiti nel momento cruciale in cui escono dallo SPRAR, da questo momento difatti dovranno essere in grado di impegnarsi autonomamente nella collettività per mantenere o soddisfare in primo luogo i bisogni essenziali, come la casa e il lavoro e, più in generale, per fare progressi nelle proprie vite e trovare la propria strada nella società italiana. Il processo di autonomia socio-economica della persona prende avvio o si consolida proprio nel periodo di accoglienza nello SPRAR attraverso la conoscenza del territorio, l'apprendimento della lingua italiana, il recupero dei propri *background* (personali, formativi, lavorativi), l'acquisizione di nuove competenze professionali e la costruzione di reti sociali sul territorio di

riferimento, etc.⁴⁰. Per autonomia socio-economica si intendono quindi quelle condizioni strutturali di partenza che possono portare a buon esito il processo più ampio ed articolato di integrazione, rispetto a dove tali condizioni siano invece carenti o problematiche.

Tale processo viene modellato dal vissuto e dagli atteggiamenti dei singoli ospiti, oltre che dal contesto economico-sociale del territorio di insediamento, che può offrire maggiori o minori opportunità di lavoro, di sistemazione abitativa, di accesso alla rete dei servizi territoriali etc. Analizzando le informazioni messe a disposizione degli operatori SPRAR, si sono potute esplorare le strategie "territoriali" che i beneficiari mettono in atto per migliorare la propria qualità di vita. Osservando le destinazioni scelte dagli ospiti all'uscita dall'accoglienza è stato possibile apprezzare quali aree geografiche esercitano un potere di attrazione più rilevante, oltreché osservare le aree più favorevoli sotto il profilo dell'acquisizione di una casa e di un lavoro. Questo secondo livello di indagine, denominato attrattiva territoriale, può offrire una maggiore comprensione dei percorsi di autonomia socio-economica messi in atto dagli ospiti. Ovviamente l'analisi che si presenta non può che essere un'istantanea al momento di inserimento sul territorio, poco si sa rispetto alla durata, alla residenzialità o all'eventualità di un successivo trasferimento in altre aree d'Italia.

Qual è la titolarità amministrativa del permesso di soggiorno acquisita dagli ospiti? Quanti sono i minori che frequentano le scuole? Quanti hanno una sistemazione abitativa? E con quali tipologie di casa? Quanti hanno un lavoro? E quali lavori svolgono? Quanti ospiti decidono di rimanere nel territorio del progetto? Viceversa in quali aree d'Italia scelgono di spostarsi? Quali aree geografiche offrono maggiori

⁴⁰ Vedi SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, Roma, 2008.

opportunità abitative e lavorative? Queste le principali domande alle quali la presente indagine ha tentato di rispondere.

La strategia di indagine

Precisato l'oggetto di indagine, è stata circoscritta la popolazione di riferimento: l'indagine riguarda tutti i beneficiari usciti nel corso del 2011 dall'accoglienza SPRAR, dai progetti ordinari⁴¹ e da quelli dedicati alle cosiddette "categorie vulnerabili"⁴², per motivi di⁴³:

1. *integrazione definitiva fuori dal territorio;*
2. *integrazione definitiva sul territorio;*
3. *attivazione corsi di formazione;*
4. *dimissioni per scadenza termine;*
5. *abbandono.*

Non rientrano nell'indagine i beneficiari:

1. *usciti per rimpatrio volontario;*
2. *coloro che hanno scelto di spostarsi temporaneamente presso un altro Paese estero;*
3. *usciti per allontanamento;*

41 Ad esclusione del progetto ordinario del comune di Roma, realtà questa troppo specifica sia per numerosità di beneficiari che per modalità di gestione del progetto e della sua specifica banca dati.

42 Complessivamente i progetti finanziati per il triennio 2011-2013 sono 151 di cui 111 ordinari, 30 per categorie vulnerabili e 10 per disagio mentale. Nella presente indagine i dati hanno riguardato 131 progetti di cui 105 ordinari e 26 per categorie vulnerabili.

43 Motivi di uscita secondo la nomenclatura della Banca dati SPRAR

4. *denegati non ricorrenti;*
5. *usciti dopo un periodo di accoglienza inferiore a 30 giorni.*

Oltre a tutti quelle persone che hanno fatto rientro nel proprio Paese d'origine (usciti per *rimpatrio volontario*), si sono escluse dalla popolazione di ricerca tutte quelle persone che, terminata l'accoglienza, hanno scelto di intraprendere un periodo fuori dell'Italia presso un altro Paese estero. In genere, i beneficiari che decidono di lasciare l'Italia (circa il 2% degli usciti) lo fanno spinti da varie motivazioni tra cui quella di ricongiungersi con un familiare o, in generale, per motivi di vicinanza culturale/linguistica con il Paese in questione, magari perché scoraggiati dalle attuali condizioni lavorative/economiche italiane. Ciò non toglie, tuttavia, che questi beneficiari dovranno far rientro in Italia, poiché lo *status* amministrativo di cui godono i titolari di permesso di soggiorno per protezione internazionale o per motivi umanitari non consente di stabilirsi in un altro Paese europeo, e andare all'estero può solo procrastinare il percorso di inserimento nella società italiana. In ogni modo è sembrato più opportuno non includere questi casi tra la popolazione d'indagine poiché il percorso di autonomia in Italia non può considerarsi iniziato.

Per quanto riguarda gli usciti per *allontanamento*, si tratta di persone che sono state allontanate dal progetto sulla base di gravi motivazioni. In questo caso il percorso di autonomia, che si sviluppa già a partire dall'accoglienza nel progetto, evidentemente è stato interrotto o non è mai cominciato. Per tutti coloro che hanno terminato l'accoglienza perché hanno ricevuto un diniego da parte della Commissione territoriale competente, senza aver ottenuto la protezione per motivi umanitari e avendo fatto scadere i tempi per

proporre ricorso giurisdizionale, mancano i requisiti per poter rimanere sul territorio italiano (a meno che non sia in possesso di un permesso di soggiorno per altro titolo) e pertanto non sussistono i presupposti per includerli nella ricerca.

L'ultima categoria, che non rientra nell'indagine, riguarda tutti coloro che hanno abbandonato il progetto SPRAR entro un mese dall'inizio dell'accoglienza. Nella gran parte dei casi, si tratta di abbandoni avvenuti entro la prima settimana, per cui l'accoglienza nel progetto SPRAR potrebbe essere stata semplicemente un "rifugio" per un breve periodo ponte; oppure il loro abbandono, così repentino, potrebbe rivelare la contrarietà al luogo di destinazione. In ogni modo, sarebbe una forzatura collegare il livello di autonomia raggiunto con il periodo, troppo esiguo, passato in accoglienza.

Diverso, invece, il caso degli ospiti che lasciano il progetto per motivi di *abbandono* dopo un periodo superiore ad un mese di accoglienza. Nella maggior parte dei casi non si conoscono i motivi dell'abbandono che lo hanno determinato, nondimeno si prende atto che, dopo un periodo di accoglienza, queste persone hanno ritenuto di poter *cavarsela* da soli con le proprie risorse e capacità. Questa volontà di uscire dal progetto può essere dettata da più motivazioni, tra queste possono esserci considerazioni in merito al territorio di ubicazione del progetto e la conseguente decisione di spostarsi su territori ritenuti migliori sotto il profilo delle opportunità di lavoro, così come potrebbe essere intervenuta un'offerta di lavoro, probabilmente celata agli operatori del progetto in quanto lavoro irregolare, e altro ancora. In generale, le informazioni sulle motivazioni dell'uscita dall'accoglienza per motivi di abbandono sono spesso scarse, tuttavia, a livello di dati socio-demografici, risulta utile includere anche questa categoria di usciti per una più ampia comprensione dei percorsi di autonomia

dei beneficiari SPRAR. L'indagine si basa prevalentemente su dati quantitativi ricavati dalle informazioni dalla Banca dati dello SPRAR e dal *Modello E*⁴⁴ di uscita beneficiari, supportati altresì dalle relazioni descrittive riguardanti i percorsi di ospiti singoli o di nuclei familiari allegati al *Modello E*.

Di fronte all'estrema frammentazione delle relazioni descrittive riguardanti singoli casi, è sembrato opportuno, per garantire un'omogeneità dei dati raccolti, prendere in analisi principalmente i fattori cosiddetti "oggettivi" riportati dalla Banca dati SPRAR e dallo schema di domande del *Modello E*, ovvero: la titolarità amministrativa del permesso di soggiorno, l'iscrizione scolastica dei figli minori, la sistemazione abitativa, l'inserimento occupazionale e/o frequenza a corsi di formazione/tirocini e, infine, la destinazione di insediamento (area geografica, regione e comune). Come passo successivo si è scelto di supportare l'analisi di tali dati quantitativi con l'esame delle relazioni descrittive di singoli casi al fine di avere un riscontro dell'analisi quantitativa svolta e soprattutto per indagare su quei dettagli che non trovano spazio nelle griglie del *Modello E* o tra le informazioni presenti nella Banca dati SPRAR, ma che possono risultare interessanti per far emergere nuove riflessioni.

44 Il *Modello E* - Modulo di uscita dallo SPRAR – è lo strumento di comunicazione di uscita dei beneficiari dal Sistema di Protezione. Gli operatori locali ne curano la compilazione e la trasmissione al Servizio Centrale.

3.2. Il profilo dei beneficiari e l'accoglienza SPRAR

Caratteristiche socio-demografiche

Seguendo i criteri sopra descritti sulla popolazione di indagine, il totale dei casi osservati è risultato di 1.668, che da qui in avanti saranno chiamati "beneficiari".

Al fine di inquadrare le principali caratteristiche della popolazione d'indagine si inizia col considerare alcuni dati socio-demografici. Circa i $\frac{3}{4}$ della popolazione (74,6%) è costituita da uomini. Oltre la metà degli adulti non ha più di 30 anni. I minori rappresentano il 14,3% del totale dei beneficiari con un'età media di 6 anni. Per l'88,2% dei beneficiari si tratta di persone singole, ciò non toglie che questi beneficiari, benché partiti da soli, abbiano lasciato nel Paese d'origine il proprio coniuge. L'accoglienza per i nuclei familiari usciti nel corso del 2011 è composta per il 6,2% da madri sole con figli, per il 4,7% da famiglie parentali con figli e, infine, per lo 0,3% da padri soli con figli. Anche in questo caso non si può escludere che i genitori appartenenti ai nuclei monoparentali abbiano un coniuge/partner nel proprio Paese d'origine, oppure sul territorio italiano ma fuori dall'accoglienza. Non è difatti raro che, in modo deliberato e funzionale alla sopravvivenza della famiglia, il compagno/marito esca prima degli altri familiari dall'accoglienza, oppure non vi sia mai entrato, e sia alla ricerca di un'autonomia economica e/o di quella abitativa in vista di un futuro ricongiungimento con il nucleo familiare. Un esempio in tal senso è quello di una signora nigeriana in attesa di un parto gemellare accolta nello SPRAR come singola, ma uscita dal progetto dopo sette mesi di permanenza per ricongiungersi con il compagno che nel frattempo

aveva trovato una casa e un lavoro. Altro esempio significativo riguarda una signora senegalese che, entrata in accoglienza da sola con un figlio piccolo, decide di lasciare il progetto dopo quasi un anno, quando il marito ha ottenuto un lavoro come interprete presso una questura e un'abitazione autonoma. Notiamo quindi come in questi casi l'accoglienza garantisce innanzitutto un "rifugio" sicuro per le persone più vulnerabili della famiglia, come donne in gravidanza o con bambini piccoli, e al contempo permette ai coniugi/partner margini di iniziativa più ampia per spostarsi sul territorio alla ricerca di un'autonomia che gli permetta di superare la situazione di precarietà, altrimenti insostenibile per l'intera famiglia.

All'opposto si registrano anche casi di coniugi che, entrati insieme in accoglienza, decidono di separarsi, non per esigenze funzionali alla famiglia, ma per questioni relazionali/affettive di coppia. Molto spesso questa decisione avviene proprio nel momento di lasciare l'accoglienza quando, in altre parole, si è di fronte alla scelta di un nuovo progetto di vita in autonomia, in questi casi a volte uno o tutti e due i coniugi mostrano dei ripensamenti. L'uscita dal progetto verrà conseguentemente rimodulata nei tempi e nei modi per ciascun coniuge. Come nel caso, ad esempio, di una coppia accolta in un progetto della Provincia di Roma, che poco prima dell'uscita dall'accoglienza si separa: la madre insieme alla figlia minorenni lasciano il centro, mentre il marito rimane ancora qualche mese nel progetto. Così viene riportato nella relazione descrittiva:

"(...) nel periodo tecnico di preparazione all'uscita per decorrenza termini, il nucleo familiare ha presentato uno stato di crisi di coppia importante concretizzatosi nella decisione comune della separazione e nell'allontanamento volontario della donna dal centro di accoglienza. Data la situazione attuale del nucleo, si procede con la dimissione della signora e della figlia

dal progetto e con la rimodulazione dell'uscita del solo padre attualmente ancora ospite all'interno del centro. Il sig. F. ha seguito in questi anni un percorso progettuale che lo ha portato a migliorare la sua condizione sociale e a procurarsi una condizione lavorativa che gli consentirà di avviare oggi, attraverso l'erogazione di dovuti supporti sociali ed economici, una vita autonoma fuori dal centro."

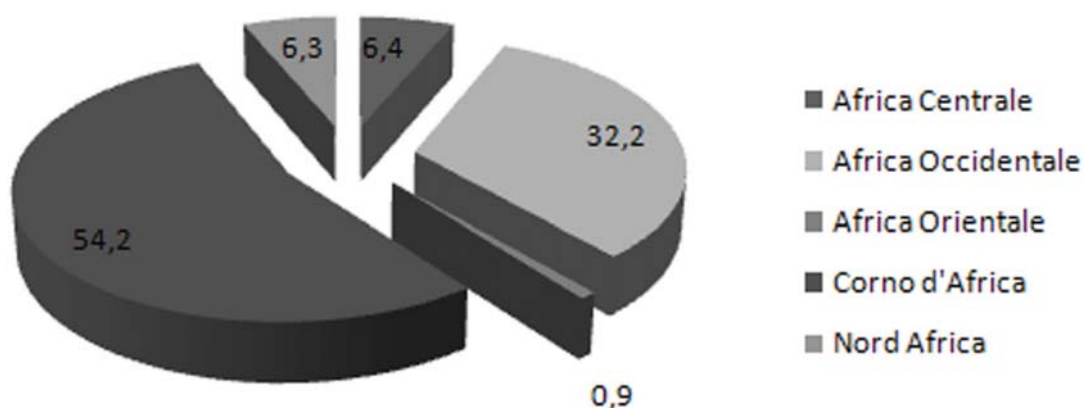
Il riquadro riassume alcuni dati in oggetto.

Sesso:	maschi 74,6% (n. 1.244);
	femmine 25,4% (n. 424)
Adulti:	85,6% (n. 1428)
	età media 28 anni
	(età max 68 anni)
Minori:	14,3% (n. 240)
	età media 6 anni
Parenti:	0,2% (n. 4)
Singoli:	88,2% (n. 1.186)
Famiglie parentali con figli:	4,7% (n. 63)
Coppie senza figli:	0,6% (n. 8)
Madri con figli:	6,2% (n. 83)
Padri con figli:	0,3% (n. 4)
Media numero figli famiglie parentali:	1,9 (max 8 figli)
Media numero figli famiglie monoparentali:	1,3 (max 4 figli)

Per quanto attiene i Paesi di origine, oltre la metà (58,1%) dei beneficiari proviene dal continente africano, seguiti dal 39,1% di asiatici. Il restante 2,3% dei beneficiari proviene: il 2% dall'Europa orientale, lo 0,2% dal continente americano e infine un solo beneficiario risulta apolide (0,1%).

Nello specifico dei due maggiori continenti d'origine, si ponga l'attenzione su come si distribuiscono i beneficiari secondo le aree di provenienza. Rispetto al continente africano le aree riguardano soprattutto il Corno d'Africa⁴⁵, con il 54,2%, e l'Africa occidentale⁴⁶ con il 32,2%; mentre, per il continente asiatico, la regione iranica⁴⁷ (41,5%), l'Asia mediterranea⁴⁸ (24%) e la regione indiana⁴⁹ (19,2%), risultano essere le principali aree di provenienza (Fig. 1).

Fig. 1 - Distribuzione dei beneficiari per area geografica di provenienza di: Africa e Asia



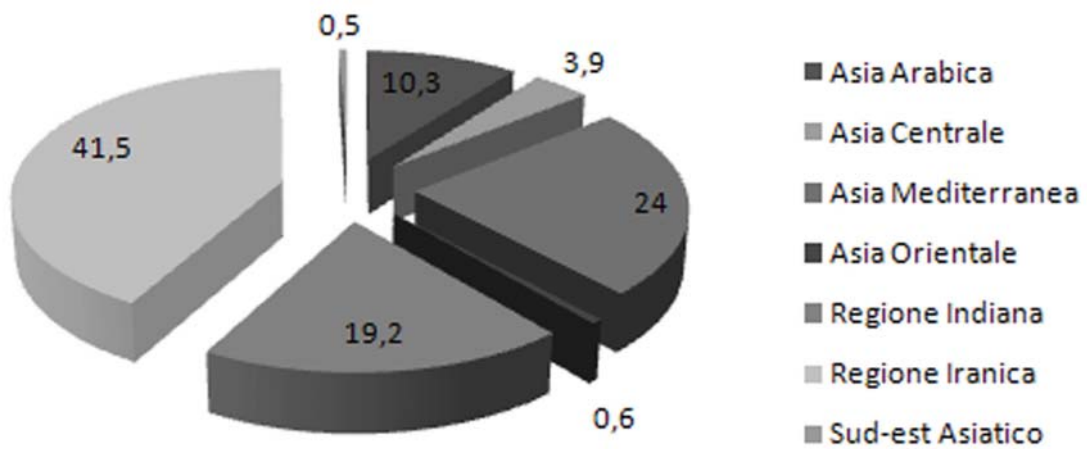
45 Eritrea, Etiopia, Somalia.

46 Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.

47 Afghanistan, Iran.

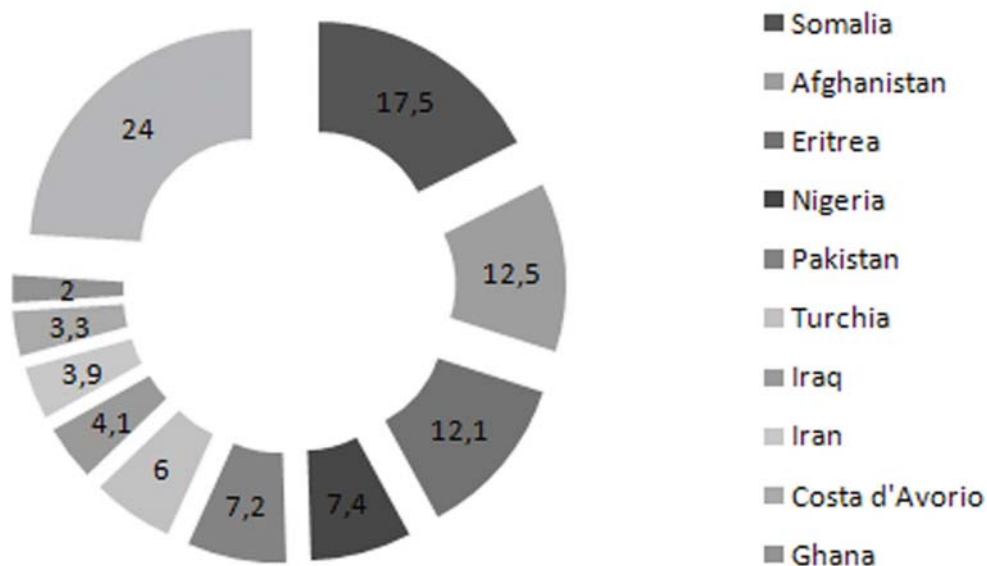
48 Autorità Nazionale Palestinese, Libano, Siria, Turchia.

49 Bangladesh, Pakistan, Sri Lanka.



Le percentuali dei singoli Paesi mostrano poche variazioni rispetto ai dati dell'accoglienza degli ultimi anni: Somalia, Afghanistan, Eritrea e Nigeria si confermano tra i principali Paesi di provenienza, mentre si registra un arretramento dei beneficiari provenienti dall'Iraq a favore dell'aumento di coloro che provengono dal Pakistan e dalla Turchia (Fig. 2).

Fig. 2 - Distribuzione dei beneficiari per Paese di provenienza



Di particolare interesse risulta anche il confronto tra uomini e donne rispetto ai Paesi di origine. Come si può osservare dalla tabella 1, quasi il 70% delle donne proviene dal continente africano, mentre tra gli uomini tale percentuale scende al 54%; viceversa la percentuale di uomini proveniente dal continente asiatico (44%) è sensibilmente più elevata di quella delle donne che si attesta intorno al 26% (Tab. 1).

Tab. 1 - Distribuzione dei beneficiari per continente di origine secondo il genere						
Continenti di origine	Donne		Uomini		Totale beneficiari	
	v.a.	%	v.a	%	v.a	%
Africa	295	69,6	674	54,2	969	58,1
Asia	112	26,4	549	44,1	661	39,6
Europa	16	3,8	18	1,4	34	2,0
America	1	0,2	2	0,2	3	0,2
Apolide *	0	0,0	1	0,1	1	0,1
Totali	424	100,0	1.244	100,0	1.668	100,0

* Entrato in accoglienza come richiedente protezione internazionale

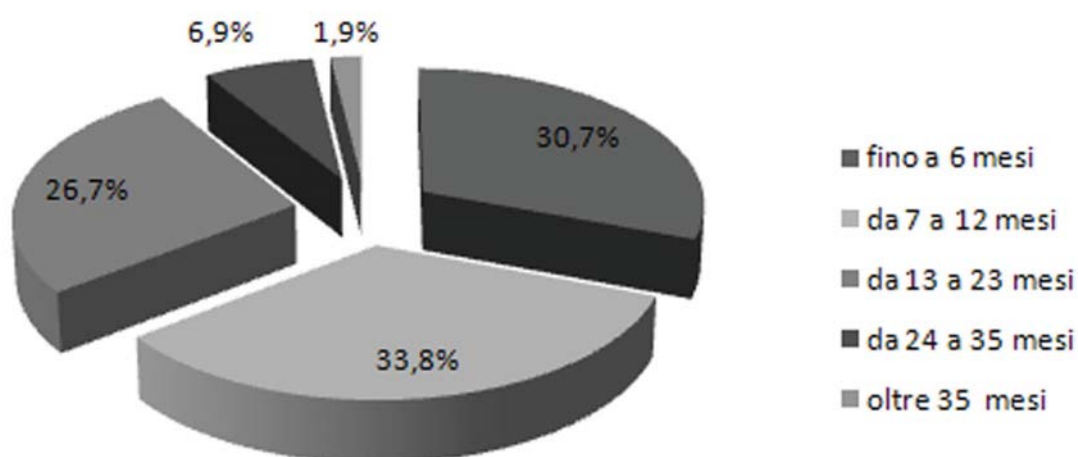
L'accoglienza sprar: categorie di progetto e tempi di permanenza

I beneficiari sono stati accolti per l'88,2% in progetti ordinari e per l'11,8% in progetti per categorie vulnerabili. Tra le donne la percentuale di quelle accolte in progetti vulnerabili è percettibilmente più alta raggiungendo il 21,5%. Questo dato dipende senz'altro dalla condizione, più elevata nelle donne che negli uomini, di genitori singoli, categoria questa che rientra tra i soggetti vulnerabili (Tab. 2).

Tab. 2 - Distribuzione dei beneficiari per categoria di progetto secondo il genere						
Categoria progetti	Donne		Uomini		Totale beneficiari	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Ordinaria	333	78,5	1.138	88,2	1.471	88,2
Vulnerabile	91	21,5	106	8,5	197	11,8
Totali	424	100,0	1.244	100,0	1.668	100,0

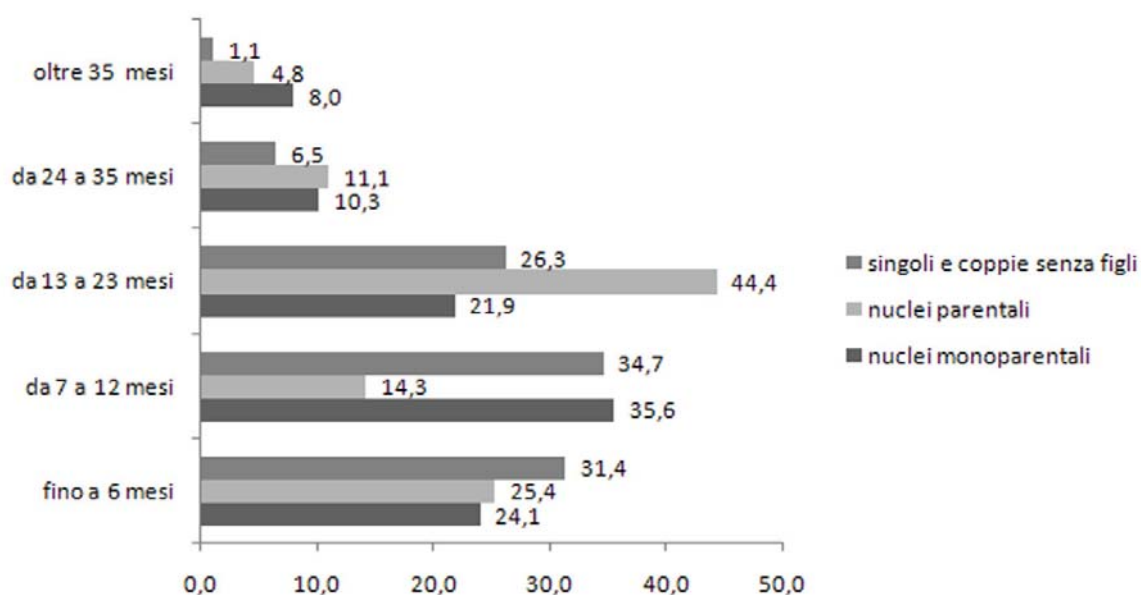
A conclusione di questa fotografia sul profilo dei beneficiari e sulla tipologia dei progetti, si illustrano brevemente quali sono stati i tempi di permanenza nello SPRAR. Sebbene oltre la metà dei beneficiari sia stata in accoglienza per un periodo pari o inferiore a un anno (vedi nella Figura qui in basso le fasce *fino a 6 mesi* e *da 7 a 12 mesi*), circa 1/3 rimane in accoglienza per periodi superiori ai dodici mesi, tra questi il 1,9% è rimasto in accoglienza per più di 35 mesi (Fig. 3).

Fig. 3 – Tempi di permanenza in accoglienza



Come prevedibile, mettendo in relazione i tempi di permanenza e la composizione familiare dei beneficiari, si osserva come tra i nuclei familiari con figli i tempi di accoglienza sono mediamente più lunghi: le famiglie con un solo genitore rimangono nei progetti in media per 14 mesi, le famiglie parentali per 15 mesi. Come evidente nella tabella seguente, ben il 44,4% delle famiglie parentali sono rimaste in accoglienza per periodi medio-lunghi (da 13 a 23 mesi), mentre è stato necessario attivare proroghe di permanenza fino a periodi superiori ai 35 mesi per l'8% dei nuclei monoparentali (Tab. 3 e Fig. 4).

Tab. 3 - Tempi di permanenza in accoglienza secondo lo status familiare								
Periodo di permanenza	Nuclei monoparentali		Nuclei parentali		Singoli o nuclei senza figli			Totale singoli e nuclei
	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%
Fino a 6 mesi	21	24,1	16	25,4	375	31,4	412	30,6
Da 7 a 12 mesi	31	35,6	9	14,3	414	34,7	454	33,8
Da 13 a 23 mesi	19	21,9	28	44,4	314	26,3	361	26,7
Da 24 a 35 mesi	9	10,3	7	11,1	78	6,5	94	6,9
Oltre 35 mesi	7	8,0	3	4,8	13	1,1	26	1,9
Totali	87	100,0	63	100,0	1.194	100,0	1.347	100,0

Fig. 4 – Tempi di permanenza in accoglienza secondo lo status familiare

Questi lunghi periodi di accoglienza sono dovuti all'oggettiva complessità nella costruzione e nella sostenibilità di un percorso di inserimento coinvolgente un intero nucleo familiare, per il quale non possono prospettarsi le medesime opportunità offerte ai singoli. Vi possono essere tuttavia anche circostanze che non dipendono dalle vulnerabilità degli ospiti quanto da fattori esterni sovente connessi ai tempi di riconoscimento di status, come nel caso di un beneficiario entrato nel progetto di Matera a dicembre del 2009 e uscito nel ottobre del 2011:

“Il beneficiario è rimasto ospite nel progetto per così lungo tempo dal momento che dopo l'audizione presso la Commissione di Crotona (...) che gli aveva conferito il rifugio politico, la questura di Matera non gli ha notificato lo stesso poiché sono state accertate motivazioni ostative al rilascio. Si è proceduto al ricorso presso la Commissione nazionale affinché venisse riascoltato. L'audizione si è svolta il giorno 5 luglio 2011 che gli ha ratificato il rifugio politico così come stabilito dalla Commissione territoriale di Crotona.”

3.3. I risultati dell'indagine

Quale autonomia socio-economica raggiunta

Essendo la titolarità amministrativa del permesso di soggiorno un requisito necessario per poter rimanere sul territorio italiano e per poter godere dei diritti annessi, come primo importante elemento di autonomia preso in considerazione, si analizzano i dati inerenti la tipologia del permesso di soggiorno dei beneficiari al momento dell'uscita dall'accoglienza.

Dall'osservazione emerge sostanzialmente come all'uscita dall'accoglienza i beneficiari abbiano in gran parte terminato l'iter di riconoscimento di status⁵⁰: la ripartizione per titolarità amministrativa vede il 70% dei beneficiari con una protezione internazionale (40,5% protezione sussidiaria e 29,4% rifugiato), il 19% con un permesso di soggiorno per motivi umanitari e l'1% con un permesso per motivi familiari - generalmente parenti o figli di titolari di protezione - (Tab. 4). Il restante 10% dei beneficiari si trova in una situazione ancora di incertezza: circa il 7% è richiedente protezione internazionale e il 3% è ricorrente contro la decisione di diniego della Commissione territoriale. Dato il loro status temporaneo, per questi beneficiari diventa difficile poter fare dei programmi per il proprio futuro fino agli esiti di richiesta di protezione o del ricorso. Nel frattempo, per una parte di questi (circa l'8%), è preclusa ancora la possibilità di avere un lavoro regolare, in quanto non hanno un permesso di soggiorno con possibilità lavorativa.

⁵⁰ E' bene ricordare che non sono inclusi nella popolazione d'indagine i beneficiari denegati non ricorrenti.

Tab. 4 - Distribuzione dei beneficiari per titolarità amministrativa del permesso di soggiorno		
Titolarità amministrativa PdS	v.a.	%
Protezione sussidiaria	653	40,5
Rifugiato	473	29,4
Motivi umanitari	304	18,9
Richiedente asilo	83	5,2
Richiedente ricorrente	48	3,0
Richiedente – attività lavorativa	31	1,9
Motivi familiari	16	1,0
Richiedente ricorrente attività lavorativa	3	0,1
Totale	1.611*	100,0

*57 beneficiari senza informazioni aggiornate sul PdS

Per le famiglie con figli, la scuola riveste un ruolo considerevole nel processo di autonomia socio-economica. La frequenza a scuola rappresenta difatti una parte importante del processo di inserimento nella società italiana dei bambini e delle loro famiglie, sia in termini educativi che sociali. Attraverso i contatti spontanei a scuola con gli altri alunni e le loro famiglie, i genitori hanno un'opportunità in più di poter sviluppare amicizie con persone con un *background* diverso dal loro, ma non di tipo gerarchico, come nel caso del datore di lavoro, e neppure di quello di “fornitori di servizi” come per gli operatori del centro di accoglienza.

Dal punto di vista delle bambine e dei bambini l'inserimento a scuola ha una valenza non solamente educativa e di acquisizione della lingua italiana, ma costituisce un mezzo di socializzazione con i pari e, più in generale può contribuire a ripristinare una vita quotidiana “normale”. Tuttavia, rispetto ai propri coetanei autoctoni, l'inserimento nella scuola italiana, in particolare per i bambini/ragazzi nella fascia d'età corrispondente all'obbligo scolastico, può rappresentare una

sfida e una fatica aggiuntiva. Tra le criticità principali emerse in questi anni in Italia in diversi studi e ricerche⁵¹ rispetto all'inserimento scolastico dei minori non italiani troviamo: le *difficoltà di ingresso* (in alcuni casi le scuole non accolgono subito l'iscrizione degli alunni per varie ragioni - il momento dell'anno in cui i minori si presentano, per situazioni di saturazione delle classi e in generale per mancanza di risorse); il *ritardo scolastico* (l'inserimento in Italia in una classe non corrispondente all'età anagrafica); *l'insuccesso scolastico, la prosecuzione degli studi e infine la competenza in italiano come seconda lingua*. Le informazioni raccolte in questa indagine non consentono di approfondire i percorsi di inserimento scolastico dei figli dei beneficiari, è tuttavia possibile verificare il numero delle iscrizioni scolastiche effettuate durante il periodo di permanenza nel progetto SPRAR. Come ci si poteva attendere, data anche l'obbligatorietà di frequenza scolastica, nella fascia di età dai 6 ai 16 anni, le iscrizioni hanno riguardato il 61,7% dei minori; questo dato si può ritenere un buon risultato tenendo conto che talvolta il periodo di permanenza in accoglienza è breve, altre volte può coincidere con i mesi estivi di chiusura delle scuole.

Più contenuta è invece la quota di minori iscritti nelle fasce di età ai margini, ossia quella pre-scolare da 0 a 2 anni, e quella dai 15 ai 17 anni. Nel dettaglio degli iscritti suddivisi per età secondo la modulazione scolastica⁵², il 27,5% dei bambini al di sotto dei tre anni è iscritto all'asilo nido, all'estremo opposto i minori tra i 15 e i 17 anni

51 Vedi in particolare Ministero dell'Istruzione e dell'Università e della Ricerca – Fondazione ISMU, *Rapporto nazionale sugli alunni con cittadinanza non italiana – Anno scolastico 200/2011*; Graziella Favaro e Lorenzo Luatti, *Il tempo dell'integrazione. I centri interculturali in Italia*, Franco Angeli, 2008; Graziella Favaro, *Per una scuola nell'inclusione*, report 2009, AA.VV, *Intercultura e integrazione nella scuola elementare – Il punto di vista del bambino straniero*, VIS e Ministero dell'Istruzione e dell'Università e della Ricerca, 2005.

52 La scuola italiana prevede: l'asilo nido da 3 mesi a 3 anni; la scuola d'infanzia 3/5 anni; la scuola primaria 6/11 anni; la scuola secondaria di primo grado 11/14; la scuola secondaria di secondo grado 15/18.

hanno una bassa frequenza scolastica pari al 19% (Tab. 5). Viceversa alti livelli di iscrizione scolastica sono diffusi tra le fasce d'età dai 12 e ai 14 anni (75%) e per i bambini tra i 6 e gli 11 anni (66,7%), ossia per quelli che frequentano la scuola secondaria di primo livello e quella primaria, bene infine anche la frequenza alla scuola d'infanzia dei bambini con un'età compresa tra i 3 e i 5 anni (49%). E' possibile ipotizzare che la bassa percentuale di iscrizioni tra i minori di 15/17 anni sia dovuta in parte dall'intenzione dei ragazzi⁵³ di aiutare la famiglia imboccando fin da subito un percorso lavorativo, anziché quello scolastico, in parte dovuta al disagio, per una ragazza o per un ragazzo da poco giunti in Italia, di inserirsi in un sistema scolastico nuovo e senza una conoscenza adeguata della lingua italiana. Riguardo alle fasce di età pre-scolari, mentre nei Paesi europei e del nord America è ormai consuetudine far coincidere l'inizio della frequenza scolastica dei minori fin dalla scuola d'infanzia, se non prima con l'asilo nido, nei Paesi del sud del mondo, sia per mancanza di risorse, sia per tradizioni culturali che enfatizzano le esigenze della famiglia e della comunità sull'individuo⁵⁴, raramente il percorso scolastico inizia prima della scuola elementare: "In many developing countries, especially sub Saharan Africa, early childhood programmes are available only to a small fraction of the population, typically affluent urban families."⁵⁵ Considerando quindi le pratiche del Paese di origine dei genitori, in particolare di quelli africani dove l'inizio della frequenza scolastica di un bambino quasi mai coincide con la scuola d'infanzia e mai, se non in rarissimi casi, con l'asilo nido⁵⁶, la

53 I minori diciassetenni sono in tutto otto di cui due sono minori non accompagnati.

54 Helen Penn, *Understanding Early Childhood*, Open University Press, 2008

55 INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION - Sectoral Activities Department, *Right beginnings: Early childhood education and educators. Report for discussion at the Global Dialogue Forum on Conditions of personnel in Early Childhood Education*, Geneva, February 2012, p.5.

56 Per un approfondimento consultare UNESCO, *Strong foundations. Early childhood care and education*, Report, 2007.

percentuale dei figli dei beneficiari che frequenta la scuola d'infanzia e l'asilo nido è positiva e va ulteriormente incoraggiata essendo rilevante per l'apprendimento del bambino⁵⁷ e per l'autonomia lavorativa della madre. Per tutte queste considerazioni l'iscrizione scolastica per i figli di età minore a sei anni non può dirsi scontata e in molti casi può essere stata il frutto di un'opera di mediazione culturale tra usanze scolastiche diverse. Da ultimo, relativamente agli studi dopo la scuola dell'obbligo, si segnalano due fratelli, figli di una famiglia libanese, iscritti all'Università presso la facoltà di ingegneria.

Tab. 5 - Iscrizione scolastica secondo l'età						
Età	Iscrizione scolastica					
	sì		no		Totale minori	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Da 0 a 2 anni	28	27,5	74	72,5	102	42,5
Da 3 a 5 anni	24	49,0	25	51,0	49	20,4
Da 6 agli 11 anni	32	66,7	16	33,3	48	20,0
Da 12 a 14 anni	15	75,0	5	25,0	20	8,3
Da 15 a 17 anni	4	19,0	17	81,0	21	8,8
Totali	103	42,9	137	57,1	240	100,0

57 "Early childhood education has enormous individual, social and economic benefits. For example, early childhood programmes complement the roles of parents and other carers in raising children during the early years. The early childhood years set the foundation for life, ensuring that children have positive experiences and that their needs for health, stimulation and support are met, and that they learn to interact with their surroundings. Furthermore, early childhood education programmes result in easier transition to primary school, better completion rates, reduced poverty and social equality (UNESCO 2007). Children from poor families, immigrant children and children from other vulnerable groups may particularly benefit from ECE's equalising factor before compulsory schooling. For example, access to ECE can help immigrant children develop and learn the local language." INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION op. cit., p. 11. Vedi anche "Learning begins at birth" in UNESCO op. cit.

Riconoscimento dei titoli di studio

Diversa invece la questione per quei beneficiari adulti che, avendo potuto svolgere i propri studi nel Paese d'origine, ora vorrebbero vedere riconosciuti i propri titoli di studio per poter aspirare a professioni lavorative qualificate. Tuttavia l'espletamento dell'intero iter per l'ottenimento dell'equipollenza dei diplomi di studio all'estero è costoso e complesso e non sempre si riesce ad ottenere, in questi casi fondamentale può risultare l'ausilio del progetto di accoglienza.

Non mancano anche esempi di beneficiari che vorrebbero continuare gli studi universitari in Italia ma, anche in questo caso, per potersi iscrivere devono riuscire ad ottenere il riconoscimento dei diplomi di studio conseguiti all'estero, oltre che acquisire una buona conoscenza della lingua italiana. Un esempio è la vicenda di un ventiseienne somalo con il desiderio di continuare il corso di laurea già intrapreso a Mogadiscio:

Non mancano anche esempi di beneficiari che vorrebbero continuare gli studi universitari in Italia ma, anche in questo caso, per potersi iscrivere devono riuscire ad ottenere il riconoscimento dei diplomi di studio conseguiti all'estero, oltre che acquisire una buona conoscenza della lingua italiana. Un esempio è la vicenda di un ventiseienne somalo con il desiderio di continuare il corso di laurea già intrapreso a Mogadiscio:

“(...) In Somalia H. aveva completato la scuola superiore, insegnava nella stessa struttura nella quale aveva studiato e si era iscritto all'Università per seguire i corsi di economia aziendale. (...) Dall'inizio della propria permanenza nel progetto di Todi, H. ha fatto presente agli operatori il suo desiderio di continuare gli studi universitari che aveva cominciato in Somalia. Gli operatori hanno preso contatto con l'Ufficio Stranieri dell'Università

degli Studi di Perugia e hanno aiutato H. a completare la sua preiscrizione universitaria (...). H. ha sostenuto la prova di italiano proposta dall'Università e anche se è riuscito a superarla con il minimo indispensabile, ha capito che il suo italiano era ancora scarso per permettergli di frequentare un corso universitario con profitto e ha rinunciato temporaneamente al suo progetto. Nel frattempo gli operatori si sono fatti "validare" il titolo di studio di H., il che finalmente è stato possibile presso l'Ambasciata di Italia in Nairobi, Kenya (...). Detta ambasciata ha rilasciato una dichiarazione di valore in loco finalizzata a domanda di immatricolazione universitaria (...). Durante l'anno trascorso H. è stato seguito da diversi insegnanti volontari che lo hanno aiutato nello studio della lingua italiana e della matematica, oltre a procurargli delle nozioni basilari di storia e teoria economica e politica "occidentali" considerando le differenze dei programmi scolastici italiani e somali. (...) H. ha voluto riprovare l'iscrizione universitaria cosa che gli è riuscita. Ha potuto contare sull'aiuto del progetto SPRAR che gli ha anticipato i soldi per il pagamento della prima quota delle tasse universitarie e della Caritas Diocesana che ha procurato i soldi necessari per le spese correnti dei primi mesi. E' stato richiesto all'ADISU, Agenzia per il Diritto allo Studio dell'Umbria, diverse facilitazioni alcune delle quali sono state accordate (...). Così finalmente H. ha potuto lasciare il progetto e si è trasferito a Perugia (...)

A differenza degli aspetti finora presi in esame, quelli relativi alla ricerca di un alloggio e di un lavoro rivestono un ruolo essenziale nel processo di autonomia socio-economica, non solo a livello materiale di soddisfazione di bisogni primari, ma anche a livello psicologico in quanto si intrecciano con i sentimenti di autostima dei beneficiari riguardo la propria intraprendenza nel trovare soluzioni per diventare autosufficienti. La percentuale dei beneficiari che all'uscita dal progetto di accoglienza ha ottenuto una sistemazione abitativa è del 37,2%⁵⁸, i beneficiari con un'occupazione sono il 26,8%⁵⁹ (di cui il 2% per frequenza a corsi di formazione) (Tab. 6). Ad una prima lettura, i risultati

58 La percentuale è stata calcolata sul numero degli adulti singoli e dei nuclei familiari, per un totale di 1.342 casi.

59 La percentuale è stata calcolata escludendo i minorenni, per un totale di 1.427 adulti.

osservati a questo proposito possono apparire sconcertanti, tuttavia bisogna tenere conto della drastica riduzione dei posti di lavoro di questi ultimi anni dovuta dalla crisi economica che sta investendo l'Italia e che coinvolge soprattutto i lavoratori migranti⁶⁰. Inoltre, è opportuno sottolineare come tali dati non tengano conto delle situazioni di irregolarità⁶¹, mentre è possibile ipotizzare che una parte dei beneficiari, non trovando altre soluzioni, sia costretta ad accettare un lavoro e/o un affitto "al nero".

Tab. 6 - Sistemazione abitativa e occupazionale dei beneficiari				
	casa		lavoro	
Sistemazione abitativa e lavorativa	v.a.	%	v.a.	%
Sì	499	37,2	382	26,8
No	843	62,8	1.045	73,2
Totale	1.342*	100,0	1.427**	100,0

* totale nuclei familiari **totale beneficiari adulti

In tale contesto, non desta meraviglia il fatto che la modalità abitativa più diffusa tra i beneficiari con un alloggio sia quella di condivisione della casa con altre persone (52,2%), mentre solo il 29,1% ha un appartamento per conto proprio, il 9% ha un alloggio in usufrutto, il cui proprietario in quasi la metà dei casi è anche il datore di lavoro⁶², il 6,5% è inserito in centri di accoglienza non SPRAR e, infine, il 3,2% ha goduto di un affitto calmierato, generalmente grazie ad interventi

60 "In Italia, invece, è proseguita per il secondo anno consecutivo la caduta del tasso di occupazione degli stranieri. Il ritmo di discesa (dal 64,5 per cento del 2009 al 63,1 per cento del 2010) è stato più che doppio in confronto a quello degli italiani. (...). Al protrarsi della discesa del tasso di occupazione degli stranieri si è poi associato un accrescimento del tasso di disoccupazione (dall'11,2 per cento del 2009 al 11,6 per cento)." Istat, *Rapporto annuale. La situazione nel Paese nel 2010, 2011*, Roma, p. 130.

61 Difatti nel *Modello E* gli operatori territoriali dello SPRAR segnalano l'attivazione di rapporti lavorativi o di locazione, disciplinati esclusivamente da regolari disposizioni contrattuali.

62 Si tratta prevalentemente del lavoro di cura e di servizi domestici presso le famiglie.

legati all'amministrazioni dell'ente locale o a iniziative di associazioni del terzo settore. Le soluzioni abitative di "affitti calmierati" o dei "centri di 2° accoglienza extra SPRAR" hanno percentuali di impiego evidentemente insufficienti a provvedere al fabbisogno abitativo dei beneficiari che, all'uscita dall'accoglienza, non trovano una casa o non hanno la possibilità di sostenere i costi di un alloggio proprio. Molto spesso suppliscono a tali carenze le reti sociali dei beneficiari stessi: si tratta soprattutto di conoscenze tra persone che provengono dallo stesso Paese, oppure contatti informali tra persone di diverse nazionalità, che spesso permettono ai singoli beneficiari, così come alle famiglie, di trovare alloggi in condivisione con altre persone.

Come prevedibile, se si tiene conto della composizione familiare dei beneficiari, si osserva come siano soprattutto i singoli a condividere appartamenti con altre persone, piuttosto che le famiglie; così come l'abitazione autonoma è un tipo di sistemazione che si ritrova, con le dovute proporzioni numeriche, più di frequente tra i nuclei familiari (Tab. 7).

Tab. 7 - Tipologia di alloggio secondo lo status familiare						
	Nuclei familiari		Singoli		Totale singoli e nuclei familiari	
	v.a	%	v.a	%	v.a	%
Mesi di permanenza						
Alloggio in condivisione	27	34,1	199	56,2	226	52,2
Abitazione autonoma	42	53,1	84	23,7	126	29,1
Alloggio usufrutto **	5	6,3	34	9,6	39	9,0
2° accoglienza extra SPRAR	3	3,7	25	7,1	28	6,5
Affitto calmierato	2	2,5	12	3,4	14	3,2
Totali	79	100,0	354	100,0	433*	100,0

* Mancano al totale 66 beneficiari di cui non si hanno informazioni dettagliate

** In questa categoria fanno parte anche alloggi per studenti universitari

Grazie al lavoro di rete sul territorio, gli operatori SPRAR cercano di garantire, soprattutto agli ospiti in condizioni di maggiore vulnerabilità, soluzioni abitative presso altri centri di accoglienza non SPRAR, oppure ricercano programmi e progetti di istituzioni pubbliche o associazioni del terzo settore per la sistemazione abitativa. Un esempio in tal senso riguarda un nucleo familiare composto da una signora e tre minori (due figli e un nipote). Il marito, anche lui precedentemente in accoglienza, aveva lasciato il progetto per recarsi in Germania, lasciando la signora sola con i tre minori e senza un lavoro. Questo nucleo familiare, considerato particolarmente vulnerabile, viene indicato dagli operatori del progetto di Marsala ad un'associazione locale che, grazie al "progetto casa" finanziato dal FER (Fondo Europeo Rifugiati), promuove azioni a sostegno della sistemazione abitativa. Di seguito uno stralcio della relazione dell'associazione che ha sostenuto i costi di gestione dell'appartamento e di arredo del nucleo familiare:

"(...)Dallo SPRAR di Marsala ci è stato segnalato un nucleo familiare inserito ospite del progetto da circa tre anni e che per la particolarità e complessità della situazione merita attenzione dal "progetto casa".

La signora di fatto si ritrova a farsi carico delle esigenze economiche di tutta la famiglia oltre che del nipote (...) è ben inserita nel contesto socio-economico della città. Sta frequentando un corso di formazione per assistente domiciliare, i ragazzi frequentano la scuola e tutti vorrebbero rimanere a Marsala (...)"

Un altro esempio, qui di seguito riportato, riguarda una beneficiaria uscita dal progetto di Lecco come singola, ma in attesa dell'arrivo in Italia delle figlie:

"La signora nata in Senegal (...) ha avviato (...) le pratiche per il ricongiungimento delle figlie e ha ottenuto il nulla osta. Dal mese di marzo ha frequentato un corso di italiano per stranieri (...), sostenendo positivamente

l'esame per la certificazione A2. Si è impegnata molto e vorrebbe proseguire nei prossimi anni con altri corsi e certificazioni. Sarebbe anche interessata a seguire un corso ASA per poter accedere a un lavoro di cura, più simile all'attività che svolgeva nel Paese di origine. Le è stato rinnovato a tempo indeterminato il contratto di lavoro part-time come addetta alle pulizie (...). La signora si è distinta per capacità ed impegno ed è molto soddisfatta del risultato ottenuto nonostante il reddito percepito risulti insufficiente per una piena autonomia economica (...). Dall'inizio dell'anno la signora D. si è attivata nella ricerca di una soluzione abitativa autonoma tramite le agenzie immobiliari del circondario e attraverso canali più informali. Ha espresso da subito la volontà di trovare una soluzione che potesse garantirle una certa stabilità e la possibilità di accogliere le figlie quando si fossero perfezionate le pratiche per il ricongiungimento. Non era quindi interessata a un inserimento in un alloggio di housing o alla convivenza con altri, nonostante le ridotte economie a disposizione. Nel mese di febbraio la signora D. ha individuato, tramite un'agenzia immobiliare di Lecco, un monolocale soppalcato in città e ben servito dai mezzi di trasporto. Grazie al progetto SPRAR le sono state rimborsate le spese di registrazione del contratto di affitto e sono stati acquistati alcuni elettrodomestici e casalinghi per allestire l'appartamento. Un progetto ministeriale per l'inclusione sociale ha invece pagato alcune mensilità di affitto.

(...) La signora D. si è dimostrata complessivamente indipendente nella gestione di sé e della casa, interessata a comprendere i servizi del territorio e poi competente nell'accedervi. Ha buone competenze personali che le hanno consentito di reperire e mantenere un lavoro e una discreta rete composta da legami primari amicali e da servizi del territorio. Tuttavia le limitate entrate economiche della signora mantengono la situazione in una condizione di relativa precarietà. "

Dalla relazione descrittiva, la situazione della signora senegalese non presenta particolari vulnerabilità, la signora sembra ben inserita in un contesto di reti sociali, con un lavoro, e soprattutto sembra capace

e determinata nel programmare una vita e un luogo significativi per sé e per le proprie figlie; eppure è altrettanto evidente quanto in bilico sia il suo percorso di autonomia, tanto che, almeno per un periodo iniziale, la signora non potrà fare a meno del sostegno esterno per le spese per la casa, ancora economicamente non sostenibili dal reddito del suo solo lavoro.

Infine, il caso di un beneficiario *single* che, non riuscendo a trovare un lavoro e non avendo reti sociali di sostegno, al momento di lasciare il progetto ha come unica possibilità quella di rimanere presso il centro di accoglienza Namaste, ma non più come beneficiario SPRAR:

“(...) Il signor B. ha realizzato un percorso globalmente positivo, raggiungendo l'autonomia nei suoi spostamenti sul territorio e nell'interfacciarsi con i servizi che questo offre. Purtroppo però il suo percorso lavorativo non è stato altrettanto soddisfacente in quanto, al termine dei 3 mesi di tirocinio e nonostante le conferme positive provenienti dal datore di lavoro, questa esperienza non si è trasformata in un contratto di assunzione.

Ora, il beneficiario si trova a vivere una situazione di forte precarietà e fragilità, dal momento che, una volta terminata l'esperienza del tirocinio e nonostante le costanti ricerche presso agenzie interinali e aziende del territorio, risulta davvero difficile e problematico reperire una nuova occupazione lavorativa. Nonostante tutte le perplessità legate alle reali possibilità di integrazione sul territorio in autonomia del beneficiario, la scadenza dei tempi a disposizione per l'accoglienza ci portano a dimettere il sig. B. dal progetto nazionale di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. La proposta che è stata fatta al beneficiario, d'accordo con il centro accoglienza Namaste, è un alloggio di sei mesi, nell'ambito del circuito di ospitalità del centro di accoglienza stesso.”

Come evidente dalla relazione descrittiva, l'impossibilità per il beneficiario di trovare un alloggio autonomo è strettamente connessa

alla mancanza di un lavoro che lo renda autosufficiente. Come già riportato in precedenza, la ricerca di un lavoro risulta alquanto ardua per gran parte degli ospiti, difatti meno del 27% dei beneficiari all'uscita dall'accoglienza ha un lavoro. Tale percentuale tiene conto solo del lavoro regolare mentre, come si è già sottolineato, non si può escludere da parte dei beneficiari il ricorso anche al lavoro sommerso. Se per alcune persone il lavoro irregolare può essere contingente al superamento di un periodo di difficoltà, per altre più svantaggiate, magari senza risparmi da parte e senza una rete sociale di fiducia, può significare depauperarsi ulteriormente tanto da non essere più in grado da soli di uscire dal giro di lavori "al nero" e malpagati. Si veda l'esempio riportato qui di seguito che descrive la situazione di un beneficiario togolese prima di entrare nel progetto di accoglienza dello SPRAR di Lecco:

"(...) Dopo l'ottenimento del permesso di soggiorno, il beneficiario si è attivato nell'apprendimento della lingua italiana e nella ricerca di un lavoro, in quanto il suo obiettivo era stabilirsi sul territorio nazionale e ricongiungere la propria famiglia. A causa della crisi economica, il signor T. ha trovato solo lavori saltuari, che non gli hanno permesso una stabilità economica e abitativa.

Il signor T. si è presentato allo sportello di apertura al pubblico del Centro di accoglienza (...) in quanto era ospite da un connazionale che, dal momento aveva perso il lavoro, non poteva più ospitarlo. Il signor T. dormiva da circa 2 settimane in posti di fortuna (...).

Tale accoglienza ha consentito al beneficiario di permanere stabilmente su uno stesso territorio e di ricevere il supporto materiale ed educativo nella costruzione di un progetto."

Come per la ricerca di una casa, anche nella ricerca di un lavoro, risulta spesso fondamentale il ruolo di "facilitatori" svolto dalle realtà

associative territoriali che direttamente o indirettamente sostengono l'inserimento lavorativo. Per questo le modalità di impiego e di conoscenza delle reti sociali sul territorio da parte degli operatori del progetto costituiscono delle risorse strategicamente rilevanti per l'inserimento al lavoro dei beneficiari.

Si riporta qui di seguito parte di una relazione che descrive il percorso di sostegno all'uscita dall'accoglienza del progetto di Caltagirone di un giovane rifugiato:

"(...) Vista la giovane età del rifugiato (...) è stato particolarmente sostenuto e accompagnato nelle diverse attività formative e relazioni sociali, tramite la costruzione di una relazione di fiducia autentica che ha permesso il successo formativo del beneficiario e il suo inserimento lavorativo nel territorio calatino.

Oggi il rifugiato lavora all'interno di un progetto chiamato "La terra che libera", finalizzato al rimboschimento della zona di Santo Pietro e all'integrazione di soggetti svantaggiati. Dove si contraddistingue per il suo essere infaticabile, il suo temperamento mite, la sua autonomia nello svolgimento del lavoro all'interno della zona boschiva. Tale intervento è stato promosso dall'Associazione il Ramarro - ente del terzo settore a tutela dell'ambiente - in partenariato con l'associazione Astra, che si occupa di protezione civile, di difesa ed integrazione socio-culturale degli immigrati. In virtù della solida rete di lavoro e sostegno che la cooperativa del progetto SPRAR ha saputo tessere si è potuto realizzare, con la piena collaborazione dell'Astra, inserimento lavorativo del suddetto beneficiario in tale progetto."

Considerando ora il dettaglio delle professioni e dei settori di attività, emerge che circa il 40% dei beneficiari occupati svolge lavori nelle *professioni qualificate nelle attività commerciali e dei servizi*, si pensi ai lavori di cura degli anziani e dei bambini, così come nel settore della ristorazione e degli alberghi (camerieri, baristi e cuochi etc.), ma anche

esercenti di attività commerciali (*kebab* e *phone-center/internet point*); si registra altresì una forte presenza di *professioni non qualificate* (35,5%) soprattutto nel settore dell'agricoltura, in particolare lavori di raccolta, così come nel lavoro operaio nei settori industriali a bassa tecnologia e nel settore del turismo (camerieri ai piani, lavapiatti, facchini etc.); infine circa il 18% dei beneficiari con un'occupazione svolge lavori qualificati tra gli *artigiani e/o operai specializzati e agricoltori*, e tra i *conduttori di impianti, operai di macchinari e conducenti veicoli* (Tab. 8). Le tipologie e i settori lavorativi registrati fra i beneficiari confermano in larga parte il modello di specializzazione dell'occupazione straniera presente in Italia, come rileva anche l'ultimo rapporto annuale sulla situazione del Paese fornito dall'Istat: "la crescita dell'occupazione straniera ha invece interessato, in più della metà dei casi, le professioni meno qualificate: dal manovale edile all'addetto nelle imprese di pulizie, dal collaboratore domestico al bracciante agricolo, dall'assistente familiare al portantino nei servizi sanitari"⁶³ ma anche una buona quota di professioni qualificate "svolte dagli operai (carpentieri, camionisti, addetto a macchinari e impianti)"⁶⁴. Malgrado quindi l'aumento dei tassi di disoccupazione, una quota sempre più crescente di italiani non accetta lavori manuali, mentre sempre più stranieri sono occupati in lavori non qualificati per i quali, con percentuali più alte che per gli italiani, risultano sovra-istruiti⁶⁵.

Interessante notare anche la presenza, seppure contenuta, di beneficiari con *professioni tecniche* (4,6%) quali il mediatore culturale, lo sportivo, l'infermiere, l'assistente alla poltrona e l'interprete, e di beneficiari impiegati in *professioni esecutive nel lavoro d'ufficio* (0,9%).

63 Istat op. cit. p. 133

64 Istat *ibidem*

65 Istat op. cit. p. 135

Tab. 8 – Distribuzione dei beneficiari occupati secondo le categorie professionali		
Categorie professionali *	v.a.	%
Professioni qualificate nelle attività commerciali e dei servizi	130	40,1
Professioni non qualificate	115	35,5
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	55	17,1
Professioni tecniche	15	4,6
Conduttori di impianti, operai di macchinari e conducenti veicoli	5	1,5
Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	3	0,9
Professioni intellettuali, scientifiche**	1	0,3
Totale	324***	100,0

* *Classificazione delle professioni Istat*

** *Il beneficiario in questa categoria svolge l'attività artistica di pittore*

****Mancano al totale 58 beneficiari di cui non si hanno informazioni dettagliate*

Dal punto di vista della tipologia del contratto di lavoro i risultati sono positivi: circa il 66% ha un contratto da lavoro dipendente (tempo determinato 49,6%, tempo indeterminato 16,5%), seguiti dal 13,3% di contratti occasionali, dal 4,8% di contratti a progetto e dal 3,5% di lavoratori autonomi, tra questi venditori ambulanti, ma anche gestori di ristoranti *kebab* e *phone-center/internet point* (Tab. 9). Per le restanti tipologie di contratto risalta l'*apprendistato*, con il 10,9%. Infine, anche se non è stato inserito nella tabella sottostante, è interessante segnalare che 27 beneficiari al momento dell'uscita dal progetto stavano svolgendo un tirocinio lavorativo. Non si può difatti far rientrare il tirocinio tra le tipologie di lavoro, ma è bene segnalare l'impiego di tale strumento da parte degli operatori dei progetti SPRAR come ulteriore opportunità di avvicinamento al mondo del lavoro. Gli esempi di beneficiari che dopo aver svolto un tirocinio formativo hanno avuto la possibilità di continuare l'attività svolta con un contratto di lavoro non mancano, qui di seguito si riporta uno stralcio della relazione del

progetto di Lecco dove viene descritto l'inserimento lavorativo di un beneficiario:

“ (...) Il percorso svolto è durato circa un anno, durante il quale il signor M. ha svolto 2 tirocini formativi. Il primo, nel periodo marzo-luglio 2010, come giardiniere presso la società Golf Club, per permettere l'apprendimento di un mestiere e della lingua italiana; il secondo, nel periodo gennaio-aprile 2011, come giardiniere tramite il comune di Lecco per la pulizia dei sentieri della provincia di Lecco. Questa seconda esperienza è stata molto positiva, il signor M. si è impegnato nell'attività e la cooperativa “Il Grigio” gli ha offerto un contratto di lavoro a tempo determinato a partire dal mese di giugno 2011 per 5 mesi con possibilità di rinnovo”

Tab. 9 – Distribuzione dei beneficiari occupati secondo le tipologie di contratto		
Tipologie contrattuali	v.a.	%
Contratto a tempo determinato	114	49,6
Contratto a tempo indeterminato	38	16,5
Interinale/chiamata/stagionale/occasionale	31	13,5
Contratto di apprendistato	25	10,9
Contratto a progetto	11	4,8
Lavoratore autonomo/libero professionista	9	3,9
Contratto di formazione-lavoro	2	0,8
Totale	230*	100,0

* Mancano al totale 152 beneficiari di cui non si hanno informazioni dettagliate

Di là dei dati quantitativi, che per mancanza di informazioni riguardano solamente un'esigua quota di beneficiari usciti, sarebbe riduttivo ed errato ritenere che la qualità del lavoro non sia un problema per i beneficiari SPRAR. Del resto i dati a livello nazionale ci indicano un deterioramento delle condizioni di lavoro dovute alla crisi, e a svantaggio soprattutto degli stranieri rispetto agli italiani⁶⁶. La crisi

⁶⁶ Vedi per approfondimenti Istat op. cit.

economica ha difatti abbassato ulteriormente la qualità del lavoro sia in termini di tipologie contrattuali, aumentando quelli cosiddetti atipici, sia in termini della sottoccupazione e del sottoutilizzo del capitale umano, soprattutto rispetto ai lavoratori migranti: “nel 2010 quasi un milione di occupati ha dichiarato che avrebbe voluto lavorare più ore di quelle svolte e l’incidenza dei sottoccupati è quasi tre volte più elevata tra gli stranieri che tra gli italiani (rispettivamente, 10,4 e 3,6 per cento)”⁶⁷.

Nel caso specifico degli ospiti SPRAR, dalla lettura delle relazioni descrittive, si ricava molto bene come per numerosi beneficiari non sia sufficiente trovare un lavoro per ottenere una piena autonomia, molto spesso difatti il numero di ore lavorate, oppure il tipo di contratto di lavoro, non permettono al beneficiario di sostenere un regolare affitto. Un esempio di sottoccupazione tra i beneficiari è quello, sopra riportato, inerente il caso della beneficiaria senegalese impiegata *part-time* in una ditta di pulizie, l’orario di lavoro ridotto non le permette un sufficiente guadagno per sostenere i costi di una casa in autonomia. Un altro esempio in tal senso si ricava dalla relazione descrittiva del beneficiario togolese, già descritto precedentemente, che, data la tipologia del suo contratto di lavoro, si trova nell’impossibilità di stipulare un contratto d’affitto:

“ (...) Nel mese di marzo è sopraggiunta un’opportunità di tirocinio come giardiniere presso la società Golf Club (...). Il tirocinio ha permesso al beneficiario, oltre che di ricevere un piccolo compenso, di apprendere un mestiere, tanto che il suo tutor si è reso disponibile ad aiutarlo nella ricerca di un’occupazione e al termine del tirocinio è stato assunto dallo stesso Golf Club fino al 15/10/2010 data in cui si è chiusa la stagione lavorativa e di conseguenza è terminato l’incarico.

67 Istat op. cit. p. 134

Da quel momento il signor T. si è impegnato nella ricerca di una nuova occupazione reperendo un contatto occasionale presso un'azienda di Brivio dove aveva già lavorato. Questa tipologia di contratto non ha permesso la ricerca di un appartamento in autonomia ed è stato segnalato al progetto di housing sociale "Un posto chiamato casa" del territorio lecchese."

Pertanto, in corrispondenza di svantaggiose condizioni lavorative, in particolare di quelle legate alla tipologia contrattuale, all'utilizzo del capitale umano e ai livelli contributivi, gli operatori SPRAR dovranno inevitabilmente cercare di far ricorso ad interventi di sostegno per evitare situazioni di disagio abitativo dei beneficiari all'uscita dal progetto.

Analizzando ora i dati sull'occupazione in rapporto al genere, si nota come la ricerca di un lavoro spesso favorisce le donne più degli uomini. Se si mettono in rapporto le percentuali di beneficiari occupati rispetto al genere, si riscontra che la percentuale di uomini con un lavoro è del 26%, mentre la percentuale di donne sale a circa il 30% (Tab. 10).

Tab. 10 – Lavoro secondo il genere						
	donne		uomini		Totale beneficiari	
Lavoro	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Si	88	29,7	294	26,0	382	26,8
No	208	70,3	837	74,0	1.045	73,2
Totale	296	100,0	1.131	100,0	1.427	100,0

A una lettura più approfondita, emerge tuttavia l'esclusione nel mercato del lavoro di una parte rilevante di donne, ossia quelle sposate, di cui la percentuale delle inoccupate arriva all'86% (tab. 10). Per le altre beneficiarie, donne e madri *single*, l'accesso al lavoro è

percentualmente⁶⁸ migliore di quello degli uomini. Difatti, dal confronto tra i generi suddivisi tra singoli e nuclei familiari, registriamo che tra gli uomini il tasso di occupazione percentualmente più elevato è tra quelli sposati (33,8%), tra le donne la percentuale più alta (39,8%) è relativa alle *single* senza figli, mentre le beneficiarie singole con figli che hanno un impiego sono il 27,7% (Tab. 11). Evidentemente, malgrado la crisi economica e occupazionale, il lavoro delle donne straniere in Italia, rappresentato principalmente nel lavoro di cura alle famiglie e ai servizi domestici, non ha subito contraccolpi anzi è risultato essere in espansione⁶⁹, di riflesso a questo andamento, se ne sono avvantaggiate anche le beneficiarie singole uscite dallo SPRAR. Viceversa, solo il 14% delle donne coniugate lavora all'uscita dall'accoglienza. Questo dato ci segnala una difficoltà di accesso al lavoro per le mogli/madri, difficoltà già rilevata nell'indagine sui beneficiari usciti per motivi di integrazione nel corso del 2009⁷⁰, ma soprattutto ci indicano l'autoesclusione dal mercato del lavoro delle mogli probabilmente a causa della forte suddivisione dei ruoli tra uomo e donna all'interno della famiglia.

68 E' bene fare riferimento ai valori percentuali anziché ai valori assoluti, dato che la componente femminile tra i beneficiari è nettamente più bassa di quella maschile.

69 "Alla significativa contrazione nel commercio, alberghi e ristoranti (-77 mila unità) e al protrarsi della flessione nella pubblica amministrazione, istruzione e sanità (-34 mila unità) si è contrapposto il nuovo risultato positivo nei servizi domestici e di cura alle famiglie e in quelli sociali alla persona (+42 mila unità)." Istat op. cit. p.117

70 Vedi Federica Fioretti, "L'integrazione e l'inserimento economico-territoriale delle persone uscite dall'accoglienza SPRAR", in SPRAR, *Rapporto annuale SPRAR – Anno 2009/2010*, Roma, 2010

Tab. 11 - Lavoro secondo il genere e lo status familiare

Lavoro	uomini singoli		donne singole		mogli		mariti		matri singole		padri singoli	
	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%
Si	267	25,6	55	39,8	10	14,1	24	33,8	23	27,7	1	25,0
No	776	74,4	83	60,2	61	85,9	47	66,2	60	72,3	3	75,0
Totali	1.043	100,0	138	100,0	71	100,0	71	100,0	83	100,0	4	100,0

L'attrattiva territoriale: il territorio scelto dai Beneficiari

Dopo l'analisi sui livelli di autonomia socio-economica, è interessante concentrarsi sul territorio scelto dai beneficiari all'uscita dall'accoglienza. Non è detto infatti che, una volta terminata l'accoglienza, i beneficiari incontrino le condizioni socio-economiche a loro favorevoli per poter rimanere nel territorio di ubicazione del progetto SPRAR. Seppure le informazioni a nostra disposizione risultano incomplete⁷¹, è comunque interessante riportare i risultati che possono fornire una tendenza della mobilità territoriale degli ospiti all'uscita dallo SPRAR. Prima di analizzare gli insediamenti nel dettaglio, si guardino quanti beneficiari all'uscita dal progetto di accoglienza hanno scelto di rimanere nell'area geografica di ubicazione del progetto. Nella tabella 12 vengono forniti i dati dei beneficiari suddivisi per area geografica, a seconda se siano rimasti nell'area del progetto o se, piuttosto, si siano trasferiti in un'altra zona.

Un primo elemento che emerge dalla lettura dei risultati riguarda il sostanziale apprezzamento dei beneficiari rispetto all'area di ubicazione del progetto, atteggiamento questo che, senza voler dare una valenza scientifica, potrebbe costituire un indicatore indiretto di valutazione dell'opera di radicamento e di rete territoriale svolta dagli operatori dei progetti. Le percentuali di coloro che decidono di rimanere nelle aree del progetto sono molto buone: nel nord-ovest, e ancora più marcatamente nel nord-est, la percentuale dei beneficiari che rimane nell'area geografica di ubicazione del progetto va dall'81,1 all'85,4%, nelle regioni centrali diminuisce al 78,9%, mentre nel meridione le percentuali scendono ancora per arrivare al 68,7% al sud e al 66,3% nelle isole.

⁷¹ Non sempre si conoscono le destinazioni scelte dai beneficiari, in tutto quelle registrate nel *Modello E*, concernono meno della metà della popolazione di indagine. Nella popolazione d'indagine, riguardo all'attrattiva territoriale, le famiglie vengono considerate come caso singolo per un totale di 1.344 casi invece di 1.668.

Tab. 12 - Distribuzione dei beneficiari per area geografica di insediamento all'uscita dal progetto

	Centro		Nord-ovest		Nord-est		Sud		Isole		Totale	
	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%
Area geografica												
	127	78,9	77	81,1	123	85,4	79	68,7	55	66,3	461,0	76,8
Nell'area del progetto												
	34	21,1	18	18,9	23	14,6	36	31,3	28	33,7	139,0	23,2
Fuori dell'area progetto												
Totali	161	100,0	95	100,0	144	100,0	115	100,0	830	100,0	600,0	100,0

I beneficiari che escono dal territorio del proprio progetto di accoglienza in quali aree geografiche decidono di spostarsi? Dall'analisi dei dati emerge un sostanziale flusso "migratorio" dalle regioni meridionali a quelle centro-settentrionali, probabilmente legato alla ricerca di sbocchi occupazionali, che si suppone siano maggiori nelle regioni del centro-nord⁷², così come è possibile che il trasferimento al centro-nord sia collegato all'azione delle cosiddette catene migratorie, ossia amici e parenti residenti nelle regioni centro-settentrionali che spesso si fanno carico di sostenere l'inserimento sociale e lavorativo dei loro connazionali. Si rileva pertanto che quasi l'88% dei beneficiari sceglie di spostarsi verso il centro-nord, nello specifico il 32,8% si muove verso il nord-ovest, il 31,4%, verso il centro e il 23,4% decide per le regioni del nord-est (Tab. 13). Vi sono anche movimenti dal centro-nord al meridione ma con percentuali molto ridotte: il 7,3% dei beneficiari si sposta nelle isole, il 5,1% va verso le regioni del sud.

Tab. 13 - Aree di insediamento territoriale al di fuori dell'area di ubicazione del progetto		
Area di insediamento	v.a.	%
Nord-ovest	45	32,8
Centro	43	31,4
Nord-est	32	23,4
Isole	10	7,3
Sud	7	5,1
Totali	137	100,0

In generale emerge dunque una tendenza tra i beneficiari dei progetti di accoglienza del sud e delle isole a trasferirsi nelle regioni del centro-nord in cerca di migliori condizioni di vita. Come si è già notato,

⁷² Nel leggere i dati dello SPRAR si tenga altresì conto delle migrazioni (di ritorno) - di cittadini stranieri in genere e coinvolgenti anche i titolari di protezione internazionale - da nord a sud, provocate dalla chiusura delle fabbriche e dei cantieri dell'edilizia, nonché dalla entrata in crisi di altri settori produttivi anche nelle regioni del centro-nord Italia.

è altrettanto verosimile che tali spostamenti siano alimentati anche dall'azione delle catene migratorie dal sud verso le aree del centro-nord, difatti, dalle relazioni di amicizia o parentela con persone già inserite nel tessuto sociale italiano, i beneficiari possono ricevere offerte di alloggio o di lavoro. Un esempio in tal senso è il caso un beneficiari del progetto di Lecco trasferitosi a Venezia avendo ricevuto un'offerta di lavoro da un suo connazionale:

“(...) Avendo recentemente ottenuto il permesso di soggiorno con possibilità lavorativa, è stata effettuata la redazione del curriculum vitae e il beneficiario ha iniziato a muoversi autonomamente sul territorio lecchese per cercare lavoro presso le agenzie interinali o direttamente alle aziende. Recentemente è stato poi contattato da un connazionale residente a Venezia che gli ha proposto un contratto part-time nella pizzeria dove egli stesso lavora.

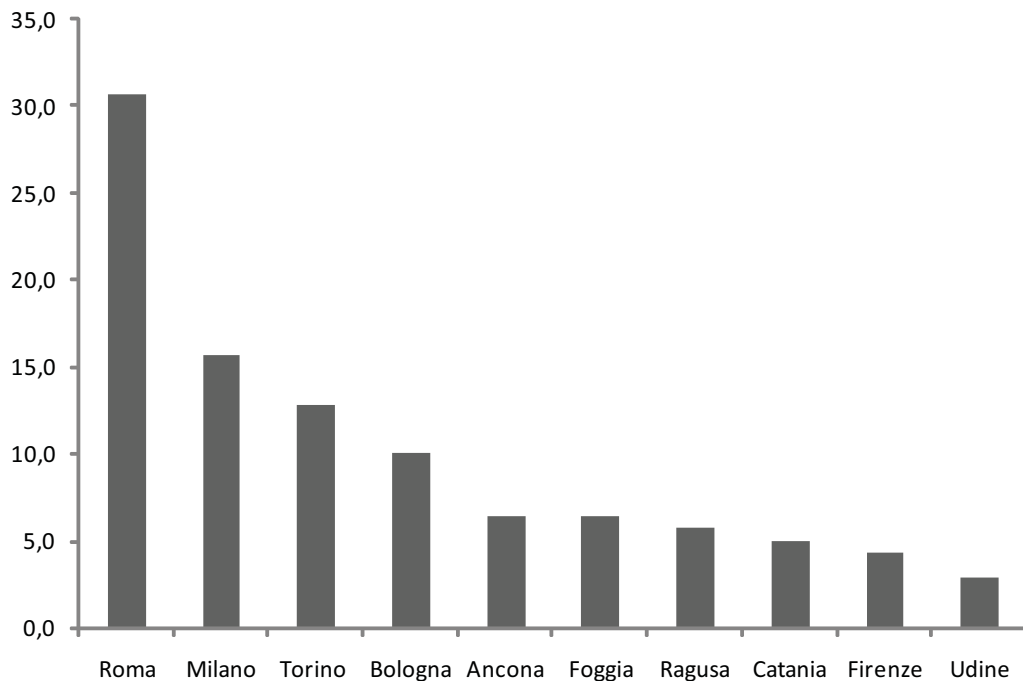
Considerata la validità dell'opportunità, il sig M. ha quindi manifestato la volontà di trasferirsi in modo definitivo a Venezia, ospitato dal suo connazionale”

Nell'analisi più dettagliata della scelta regionale effettuata dai beneficiari che escono dal territorio del progetto, si registrano numerosi trasferimenti verso le regioni del centro-nord a conferma della direttrice sud-nord vista già in precedenza. I beneficiari, che evidentemente non riescono ad avere una prospettiva di inserimento nella regione del proprio progetto, scelgono soprattutto il Lazio e la Lombardia, seguite da Piemonte e Emilia-Romagna (Tab. 14). Nella lettura del dato regionale del Lazio e della Lombardia, va ad incidere l'alta percentuale di beneficiari che sceglie come meta Roma e Milano. Difatti ben il 31% dei beneficiari usciti dal territorio del proprio progetto preferisce la capitale come luogo di destinazione e circa il 16% il capoluogo lombardo. Nel dettaglio delle prime dieci città scelte si osserva che, oltre alle città di grandi dimensioni - Roma, Milano e Torino (oltre 500mila ab.) - si inseriscono altresì città medio-grandi come

Bologna, Catania e Firenze (da 250 a 500mila ab.) e città di dimensioni più piccole, Ancona e Foggia (da 100 a 250mila ab.). Infine da notare, seppure al decimo posto, la città di Udine che, con circa 100mila abitanti, viene indicata da quasi il 3% dei beneficiari come il luogo di insediamento fuori dal proprio progetto (Fig. 5).

Tab. 14 - Regioni di insediamento territoriale per beneficiari provenienti da progetti in regioni diverse		
Regione	v.a.	%
Lazio	36	20,5
Lombardia	34	19,3
Piemonte	21	11,9
Emilia Romagna	17	9,7
Marche	13	7,4
Toscana	12	6,8
Sicilia	9	5,1
Veneto	8	4,5
Trentino Alto Adige	6	3,4
Puglia	5	2,8
Friuli Venezia Giulia	5	2,8
Campania	5	2,8
Umbria	2	1,1
Liguria	1	0,6
Sardegna	1	0,6
Molise	1	0,6
Calabria	0	0,0
Abruzzo	0	0,0
Basilicata	0	0,0
Totale	176	100,0

Fig. 5. – Le principali città scelte dai beneficiari (esclusi i dati di coloro che provengono dai progetti territoriali delle medesime città)



Dalle relazioni descrittive viene confermata la forza attrattiva che esercitano Roma e Milano sui beneficiari, sia in quanto metropoli con maggiori opportunità lavorative, sia per la presenza più numerosa di immigrati e di comunità straniere che direttamente o indirettamente possono offrire una rete di solidarietà verso i nuovi arrivati. Qui di seguito un esempio di trasferimento a Milano da parte di un beneficiario del progetto di Lecco:

“(...)Giunti al termine del tempo disponibile al beneficiario per la permanenza all'interno del progetto e non avendo reperito un lavoro, il sig. D. ha espresso il desiderio di trasferirsi a Milano, dove sarebbe stato più vicino alla comunità eritrea e alle proprie reti relazionali. Dopo un incontro con un amico del beneficiario, che si è reso disponibile ad ospitare per un periodo di sei mesi il sig. D., gli operatori hanno deciso di sostenere il progetto del beneficiario”

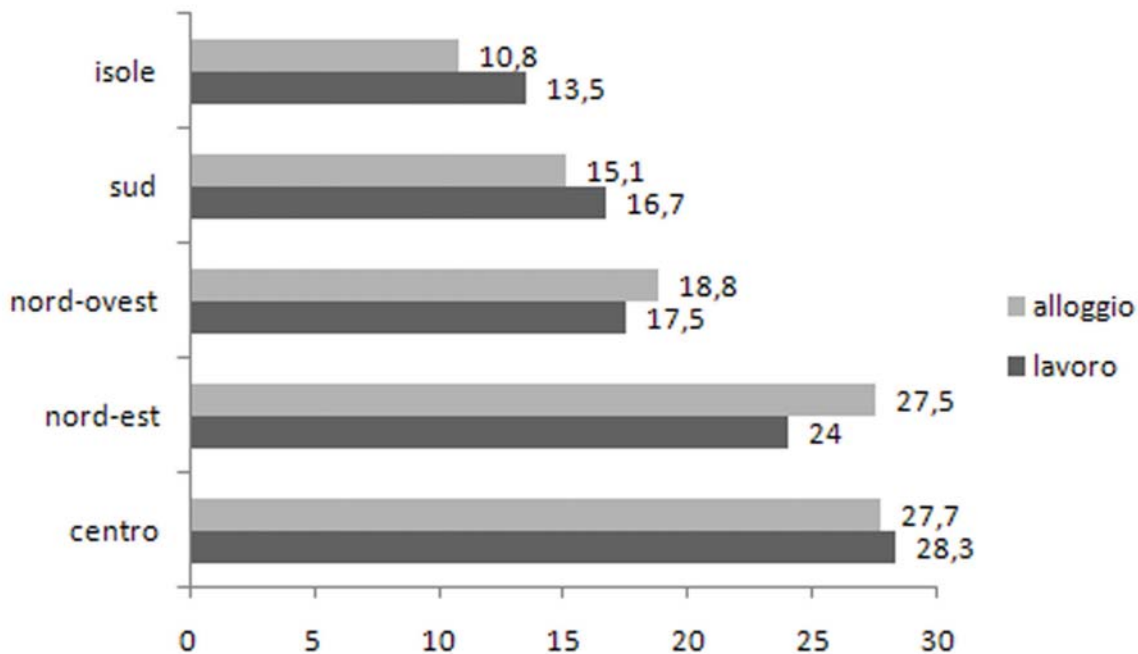
Riuscire tuttavia a mantenere una sostenibilità nelle suddette metropoli può rivelarsi più difficile del previsto⁷³, è probabile quindi che una parte dei beneficiari si spostino, in un secondo momento, nei centri urbani di minore ampiezza o rientrino poi nei circuiti dell'accoglienza.

Per quanto concerne i dati dei beneficiari con una sistemazione abitativa per area geografica, si registra una maggiore difficoltà nel trovare un alloggio nel meridione e nel nord-ovest piuttosto che nelle regioni centrali e del nord-est: il 27,7% dei beneficiari con un alloggio risiede nelle regioni centrali, il 27,5 in quelle del nord-est, il 18,8 nell'area del nord-ovest, il 15,1% dei beneficiari con un alloggio è al sud e il 10,8% nelle isole (Fig. 6).

Per quanto riguarda la distribuzione sul territorio fra quanti hanno ottenuto un lavoro, si rileva il buon risultato di beneficiari occupati nelle aree centrali (28,3%) e del nord-est (24%); meno bene risultano le percentuali raggiunte nelle aree del nord-ovest (17,5%) e del sud (16,7%); infine, tra quanti hanno un lavoro, i beneficiari che lo ottengono in Sicilia e in Sardegna rappresentano il valore più basso con il 13,5%.

73 In particolare possono gravare sull'autonomia dei beneficiari i costi abitativi mediamente più alti a Roma e Milano rispetto alle altre città italiane.

Fig. 6 – Beneficiari con sistemazione abitativa e con lavoro secondo l'area geografica



Dal confronto tra la situazione abitativa e lavorativa nelle singole aree geografiche, si evince che i beneficiari nelle aree del centro, del sud e delle isole hanno risultati migliori nella ricerca di un lavoro piuttosto che di quella abitativa, mentre nelle regioni settentrionali i beneficiari hanno più possibilità di trovare un'abitazione, probabilmente presso amici o parenti, che non un lavoro. La tendenza di questi dati rispecchia in gran parte il quadro delineato dal rapporto Istat dove si segnala che i tassi di occupazione straniera sono scesi soprattutto nel nord, mentre al centro gli stranieri hanno conseguito un più alto tasso di occupazione, benché sia aumentata la difficoltà nella ricerca di un lavoro, e al sud i migranti hanno registrato una più elevata partecipazione al mercato del lavoro con tassi di disoccupazione inferiori agli italiani. La crisi del settore industriale e la concentrazione nelle occupazioni poco qualificate dall'altra spiegano, secondo i dati Istat, le variazioni occupazionali a livello territoriale: "gli impieghi a

bassa specializzazione hanno coinvolto circa un terzo degli occupati stranieri nel nord, oltre la metà nel mezzogiorno, con una punta del 68 per cento per le donne. Nelle regioni settentrionali sono invece più diffuse le professioni operaie. Il miglior andamento degli stranieri nel mezzogiorno troverebbe dunque spiegazione in un mercato del lavoro più orientato verso le professioni a bassa professionalità del settore agricolo, del turismo, dei servizi personali e familiari per la cura della casa, dei minori o di anziani non autosufficienti”⁷⁴.

3.4. Conclusione

Entrati nello SPRAR per lo più come richiedenti asilo, al termine del periodo di accoglienza la maggior parte dei beneficiari ha ottenuto uno *status* di protezione internazionale e, malgrado questo *status* non comporti necessariamente una via diretta all'autonomia socio-economica, certamente significa avere più diritti, come il diritto al lavoro e al ricongiungimento familiare, ma soprattutto significa avere “diritto” a crearsi il proprio progetto di vita nella società italiana. Al di là della presente indagine, negli anni la quota di beneficiari SPRAR con esiti positivi al riconoscimento di *status* è risultata molto più alta della media nazionale⁷⁵. E' bene chiedersi perché al di fuori dello SPRAR i richiedenti non abbiano risultati simili, e se questo può dipendere solamente dall'azione del servizio di orientamento legale previsto dal progetto o anche dal complessivo sostegno emotivo, psicologico e materiale offerto in accoglienza durante l'iter di riconoscimento. Sicuramente con l'accoglienza SPRAR non si verifica il fenomeno dei richiedenti non reperibili alle audizioni delle Commissioni territoriali

74 Istat op. cit. p., 134

75 Vedi SPRAR, *Rapporto Annuale SPRAR Anno 2010/2011*, Roma, 2011, e il sito: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0551_statistiche_asilo.pdf

per il riconoscimento della protezione internazionale, fenomeno che nel corso del 2011, secondo i dati forniti dal ministero degli Interni, ha riguardato 2.339 richiedenti pari al 9% del totale.

L'indagine proseguiva con l'esame del numero delle iscrizioni scolastiche delle famiglie con figli. Dalla raccolta dei dati si è registrato un ottimo risultato circa le iscrizioni alla scuola dell'obbligo dei minori con un'età compresa tra i 6 e gli 14 anni; meno positivo, ma comunque incoraggiante, il risultato della fascia di età pre-scolare dove, poco meno della metà dei minori dai 3 ai 5 anni, ha frequentato la scuola d'infanzia e circa $\frac{1}{4}$ dei bambini, con meno di 3 anni, l'asilo nido. Il risultato sulla frequenza scolastica dei bambini di età pre-scolare è positiva se si considerano le pratiche scolastiche nei Paesi di origine dei genitori. Ciò non significa che questo risultato sia sufficiente per i progetti SPRAR, difatti l'educazione pre-scolare ha un ruolo molto importante nello sviluppo del bambino e, soprattutto per i figli dei beneficiari, può significare metterli nella condizione ideale di diventare bilingui precoci e per facilitargli l'inserimento nella scuola primaria. Si pone quindi un problema di come ottenere un più ampio coinvolgimento delle famiglie e, contemporaneamente, di assicurare le reali disponibilità di accesso nelle scuole d'infanzia e negli asilo nido del territorio.

L'indagine ha poi analizzato gli aspetti significativi per la ricerca di un'autonomia socio-economica in relazione alla sistemazione abitativa e lavorativa. Spicca in primo luogo la rilevanza del contesto. Sebbene al termine dell'accoglienza i beneficiari siano in grado di agire strategicamente valutando e utilizzando le risorse a propria disposizione e le opportunità di inserimento nella società, si può altresì affermare che l'attuale contesto di crisi economica in cui si trovano inseriti è fortemente vincolante, tanto che solo una minima quota di beneficiari ottiene un lavoro (27%) e una casa (37%). Sono emersi

difatti percorsi ed esiti eterogenei che appaiono connessi in primis al contesto economico-occupazionale fortemente in crisi che, come si è visto, ha creato restrizioni dei tassi di occupazione fra gli occupati delle industrie del nord e un ulteriore abbassamento dei livelli qualitativi di lavoro soprattutto per i non italiani. Ciò ha significato lavori per lo più di basso profilo e spesso con orari ridotti a tal punto da non consentire, in alcuni casi, la possibilità di sostenere tutte le spese per il mantenimento di un'abitazione. Meno difficile la situazione lavorativa delle donne grazie alla domanda crescente nell'ambito dei lavori domestici o di cura agli anziani e ai bambini, lavori di questo genere assicurano a volte non solo un modesto salario ma anche vitto, alloggio e la possibilità di continuare a praticare l'italiano con la famiglia datore di lavoro. Le offerte di lavoro in alcuni ambiti prevalentemente femminili sembrano quindi non avere risentito della crisi economica, le offerte di lavoro tuttavia rimangono appannaggio solamente delle beneficiarie - con o senza figli - purché non coniugate, per la gran parte delle mogli difatti il vincolo coniugale sembra aver precluso qualsiasi possibilità di scelta lavorativa.

Per far fronte alle situazioni di maggiore vulnerabilità o semplicemente per quei beneficiari con minori possibilità di cavarsela, gli operatori SPRAR si impegnano in un intenso lavoro di rete per reperire le risorse disponibili per poter sostenere, almeno nel primo periodo fuori dallo SPRAR, il beneficiario o il nucleo familiare. Dall'indagine emerge come il tessuto sociale a livello locale si rivela spesso la principale fonte dove attingere per trovare risorse in progetti di sostegno alla sistemazione abitativa e all'occupazione. Un effetto evidente di questo lavoro di rete e di radicamento territoriale è il dato che riguarda l'alta percentuale (77%) di beneficiari singoli e di famiglie che dopo l'accoglienza decide di rimanere nell'area dove risiedeva il proprio progetto.

Altro aspetto che riveste un ruolo centrale nelle scelte e nelle strategie dei beneficiari riguarda le reti sociali. E' del resto noto come in Italia i canali informali delle reti sociali giocano un ruolo determinante nella ricerca del lavoro o di un alloggio: "In linea generale, dai risultati emerge che la ricerca di lavoro in Italia rimane prevalentemente affidata ai canali informali. Rivolgendosi alla rete di conoscenti, amici e parenti è difatti una modalità scelta da circa il 76 per cento delle persone in cerca di lavoro, una quota pressoché invariata rispetto al 2004"⁷⁶. Le cosiddette catene migratorie possono costituire pertanto un importante ruolo di mutua accoglienza fornendo un supporto economico, lavorativo ed emotivo al nuovo arrivato. Con l'analisi svolta sull'attrattiva territoriale è stato possibile definire meglio l'azione di quelle reti solidali basate principalmente sulla comune provenienza. Per i beneficiari che escono dalla zona afferente al proprio progetto di accoglienza, la direttrice sud-nord è quella prevalente, i beneficiari scelgono per la maggior parte le regioni del centro-nord, con particolare afflusso nelle metropoli di Roma e Milano, dove le comunità straniere sono più numerose.

In conclusione, per quanto cogente e limitante, i beneficiari rimangono pur sempre attori sociali della loro situazione, capaci di agire utilizzando le risorse a propria disposizione e le opportunità di inserimento nella società. Tanto che, anche in un medesimo contesto, le risorse adottate, le strategie messe in atto, gli esiti a cui approdano possono essere profondamente differenti: c'è chi conta esclusivamente sulla rete di supporto dei connazionali, chi invece sui servizi offerti da enti locali, organizzazioni e associazioni del territorio. Chi cerca di trovare un instabile equilibrio tra risorse ricevute da fonti diverse e chi non ha ricevuto, dopo l'accoglienza, nessun altro tipo di sostegno e rimane solo a costruire la propria strada. Chi ha più risorse

⁷⁶ Istat, op.cit. p.186

ed è riuscito a riguadagnare il controllo delle proprie vite ottenendo un lavoro regolare. Chi mettendo in discussione il ruolo tradizionale di moglie riesce a garantire sussistenza materiale e sociale a se stessa e alla propria famiglia.

Diventa pertanto difficile parlare di processo di autonomia socio-economica valido per tutti e in tutti i luoghi, diventa bensì importante costruire percorsi specifici per ciascuna persona attraverso la conoscenza e il supporto del tessuto sociale territoriale. Aver avuto l'opportunità di poter usufruire di un progetto di accoglienza non garantisce, come è stato verificato dall'indagine, un'autonomia socio-economica nel momento in cui si esce dallo SPRAR. E' quindi necessario che vi sia un principio di coerenza a guidare le politiche dell'accoglienza da un lato e quelle dei servizi sociali territoriali dall'altro, in caso contrario si continuerà ad assistere a beneficiari costretti a rientrare in breve tempo nei circuiti dell'accoglienza a seguito del veloce depauperamento delle proprie risorse.

APPENDICE

L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA, QUASI UN PASSEPARTOUT¹

L'iscrizione anagrafica di richiedenti asilo e rifugiati, nonché di titolari di protezione sussidiaria e umanitaria, ha una doppia valenza, politica e operativa. Di entrambe si è già accennato precedentemente.

Consentire l'iscrizione anagrafica comporta il riconoscimento della persona come parte integrante (e dunque integrata) della comunità cittadina, facilitando il suo senso di appartenenza a un territorio.

D'altra parte, è solo attraverso l'atto amministrativo e formale dell'iscrizione che è possibile accedere all'accesso e all'effettivo godimento dei servizi.

Le modalità di iscrizione anagrafica per i migranti forzati² sono a oggi tre: l'iscrizione al registro dei residenti, configurante l'anagrafica della popolazione residente (apr); al registro delle convivenze anagrafiche, consistente in un sottogruppo della apr; allo schedario della popolazione temporaneamente presente (anagrafica della popolazione temporanea, apt), così come contemplato anche nel cosiddetto 'pacchetto sicurezza' nel 2009³. E' previsto anche un registro dei senza fissa dimora per quanti non possono dimostrare di avere una dimora abituale sul territorio: nel caso della popolazione rifugiata

1 Questa scheda è stata redatta con il prezioso supporto delle colleghe e dei colleghi del Servizio Centrale. In particolare, Lucia Iuzzolini ha prestato una costante consulenza giuridica. L'indagine che viene presentata si avvale di dati raccolti e commentati da: Arianna Galli, Sarah Gasparri, Lucia Iuzzolini, Maura Laureti, Serena Martini, Cristina Passacantando, Michele Patroni Griffi, Carolina Scoppola, Sara Spada.

65 Con l'espressione 'migranti forzati' si intende l'insieme della 'popolazione rifugiata' composta da: richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e umanitaria.

3 Legge 15 luglio 2009, n. 94.

rientrano in questa casistica coloro che non riescono ad accedere al circuito dell'accoglienza⁴.

A seconda della tipologia di iscrizione consentita l'insieme dei servizi e dei diritti, di cui la persona può avvalersi, subisce ampliamenti o contrazioni, ponendo il cittadino straniero in una posizione di parità ovvero di subalternità ai cittadini autoctoni.

Nello schema che segue si rappresentano quali siano le opportunità sulla base delle diverse forme di iscrizione anagrafica.

4 Il ministero dell'Interno, tramite decreto, individua le modalità di funzionamento del registro delle persone senza fissa dimora, in attuazione della legge del 15 luglio 2009, n. 94.

Tab. 1 - Tipologie di iscrizione anagrafica			
	Tipologia iscrizione	Riferimenti normativi	Effetti
Anagrafica popolazione residente (APR)	<p>Iscrizione anagrafica al registro dei residenti</p> <p>Diritto di soggiorno come diritto soggettivo</p>	<p>Art. 6, commi 7 e 8, D.lgs. n. 286/1998</p> <p>DPR n. 223/1989</p>	<p>Godimento dei diritti legati all'iscrizione nel registro dei residenti (assistenza sociale, cure specialistiche, previdenza sociale, ecc.)</p> <p>Rilascio di certificati anagrafici (in particolare residenza e stato di famiglia)</p> <p>Rilascio di documenti (carta d'identità, patente di guida)</p> <p>Iscrizione e trascrizione degli atti di stato civile</p> <p>Iscrizione al Servizio sanitario nazionale</p> <p>Richiesta di accesso agli alloggi dell'edilizia pubblica popolare</p> <p>Richiesta di acquisizione della cittadinanza e relativa decorrenza del tempo</p>
	<p>Iscrizione nel registro delle convivenze</p> <p>Un insieme di persone regolarmente coabitanti con abituale dimora in un comune. Il responsabile della convivenza, formalmente individuato, procede all'iscrizione e alla cancellazione di ogni singolo coabitante</p>	<p>DPR n.223/1989</p>	<p>Come per iscrizione nel registro dei residenti</p>
Anagrafe della popolazione temporanea (APT)	<p>Iscrizione nel registro della popolazione temporaneamente presente</p> <p>Riservata alle persone che ancora non sono considerate definitivamente stabili su un territorio e, pertanto, si attribuisce loro un domicilio temporaneo</p> <p>Registro dei senza fissa dimora</p>	<p>Art. 8 legge n. 1228/1954</p> <p>Art. 32, comma 1, DPR n. 223/1989</p> <p>DPR n.223/1989</p>	<p>Non previsto il rilascio di alcuna certificazione anagrafica, né di relativi documenti (fatta salva la carta d'identità), con impossibilità di accesso ai servizi correlati a tale documentazioni (per esempio l'iscrizione al centro per l'impiego, l'accesso alla previdenza o la presa in carico da parte dei centri di salute mentale)</p> <p>Contrazione dei diritti e dell'accesso ai servizi (impossibilità di contrattualizzazione lavorativa, assistenza sanitaria basica e nessuna scelta del medico di famiglia, ecc.)</p>

L'indagine nella rete dello SPRAR, per andare oltre il 'proprio ombelico'

Nel corso del mese di maggio 2012 il Servizio Centrale ha proceduto a una rilevazione di dati sulle procedure di iscrizione anagrafica applicate nei confronti delle persone accolte all'interno della rete dei progetti territoriali dello SPRAR.

Questa esigenza è maturata nel corso degli anni, dopo aver avviato diverse riflessioni sul tema e ricevuto preoccupanti segnalazioni circa un'inversione di tendenza sulla concessione dell'iscrizione anagrafica, inizialmente (nel 2001, all'avvio del sistema di accoglienza) pacifica e non sottoposta a particolari condizioni propedeutiche. Da ultima, l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3982 del 23 novembre 2011⁵ che ha favorito l'ampia applicazione delle disposizioni del cosiddetto 'pacchetto sicurezza' in merito all'iscrizione dei richiedenti asilo nello 'schedario della popolazione temporanea'. Se, infatti, anche nello SPRAR – che per legge si articola in una rete di enti locali e che è riconosciuto come interlocutore dall'Anusca⁶ – si registra una contrazione della possibilità per richiedenti e titolari di protezione di essere riconosciuti come residenti, cosa può accadere là dove non interviene un progetto territoriale di accoglienza?

Tempo fa un operatore SPRAR sollevò il dubbio che condurre ricerche all'interno dello SPRAR potesse portare a un rischio di autoreferenzialità, di "guardarsi troppo l'ombelico", così commentò in maniera immaginifica ma efficace. Il rischio è senza dubbio latente, ma sta a

5 Ordinanza del Pdcn n. 3982 del 23 novembre 2011 *"Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa"*.

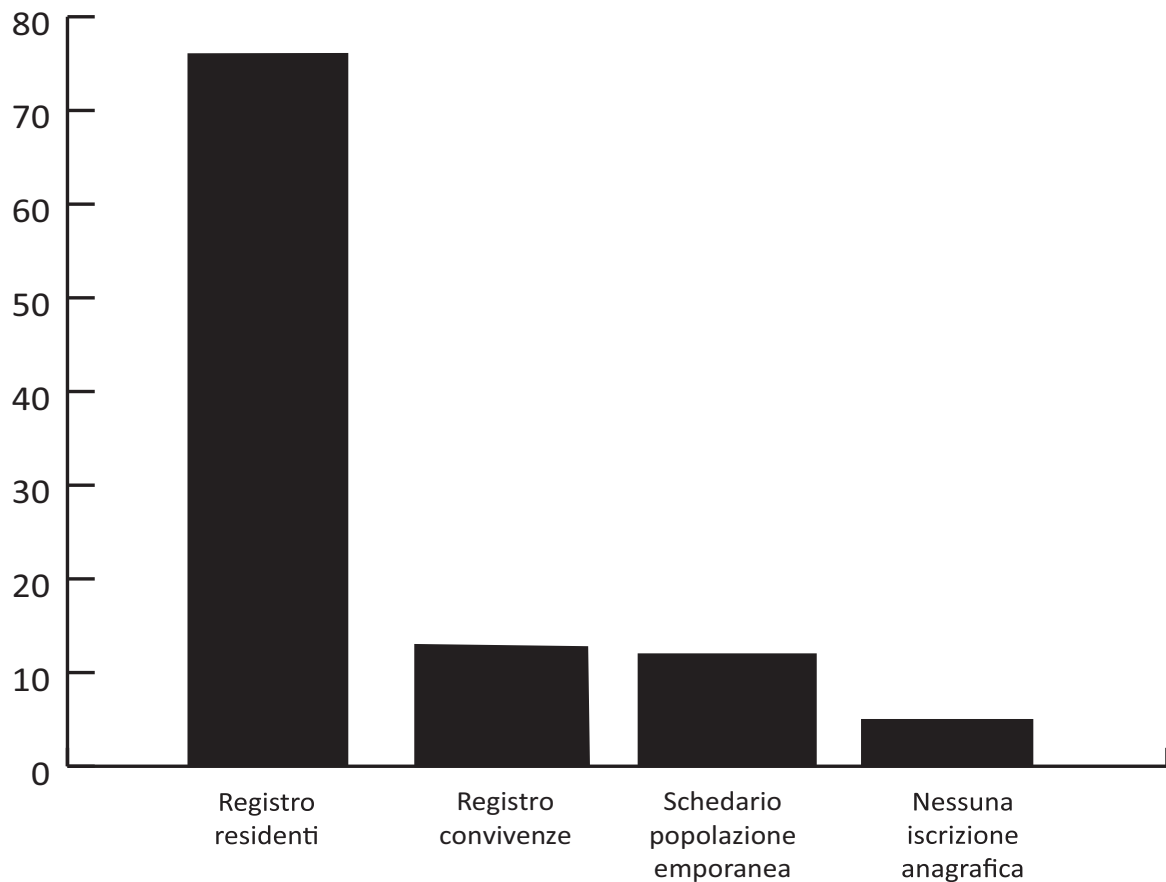
6 In più pareri l'Anusca (Associazione nazionale degli ufficiali di stato civile e anagrafe) come riferimento per la definizione della dimora, nonché per i percorsi di stabilizzazione di richiedenti e titolari di protezione internazionale sul territorio italiano.

chi conduce l'indagine, e soprattutto a chi poi la legge, individuare quegli spunti necessari per ampliare la riflessione e andare al di là del 'proprio ombelico'. La consultazione ha riguardato un campione di 100 comuni sui 128 enti locali⁷ afferenti al Sistema di Protezione per il triennio 2011/2013, a cui nel corso del mese di maggio 2012 sono state sottoposte alcune domande dal personale del Servizio Centrale in merito alle modalità di iscrizione anagrafica e al rilascio della carta di identità.

Da tale indagine è emerso che il 76% dei comuni esaminati dispone l'iscrizione dei beneficiari dello SPRAR direttamente nel registro dei residenti. Il 13% prevede un registro delle convivenze, mentre il 12% applica le disposizioni relative allo schedario della popolazione temporanea (Fig. 1).

⁷ Là dove consultata le province in qualità di titolari di un progetto di accoglienza, queste hanno riferito circa le pratiche adottate dai comuni sui cui territori sono presenti le strutture (appartamenti o piccoli centri collettivi).

Fig. 1 - Tipologia iscrizione anagrafica



Con un certo allarme si rileva che nel 5% dei progetti territoriali consultati i comuni non contemplano alcuna iscrizione anagrafica, se non in casi eccezionali e motivati, a seguito della rilevazione di esigenze specifiche correlate al singolo percorso di inserimento socio-economico della persona interessata (per esempio la necessità per il beneficiario SPRAR di conseguire una patente di guida).

Quello che ne emerge è un primo elemento di discrezionalità dei comportamenti, che viene ulteriormente enfatizzato dalle condizioni che i comuni pongono per procedere all'iscrizione anagrafica. Prima tra tutte la tipologia di permesso di soggiorno. Risulta, infatti, che il 24% dei comuni che iscrivono i beneficiari SPRAR nel registro dei residenti,

esclude da tale previsione i richiedenti asilo con permesso di soggiorno della durata di tre mesi (Fig. 2), facendo riferimento a quanto indicato dal Testo unico sull'immigrazione, che all'articolo 6, comma 7 tra l'altro recita:

«In ogni caso la dimora dello straniero si considera abitualmente anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza».

Sebbene la norma rimandi alla temporaneità della permanenza in una struttura di accoglienza e non alla tipologia di soggiorno, un'interpretazione ampiamente diffusa nella pratica sta generando la consuetudine di porre come condizione per l'iscrizione nel registro dei residenti il possesso di un permesso di soggiorno della durata superiore ai tre mesi⁸. Il che comporta che da tale previsione vengano esclusi i richiedenti asilo, se non con permesso di sei mesi, a prescindere dalla tempistica della loro accoglienza.

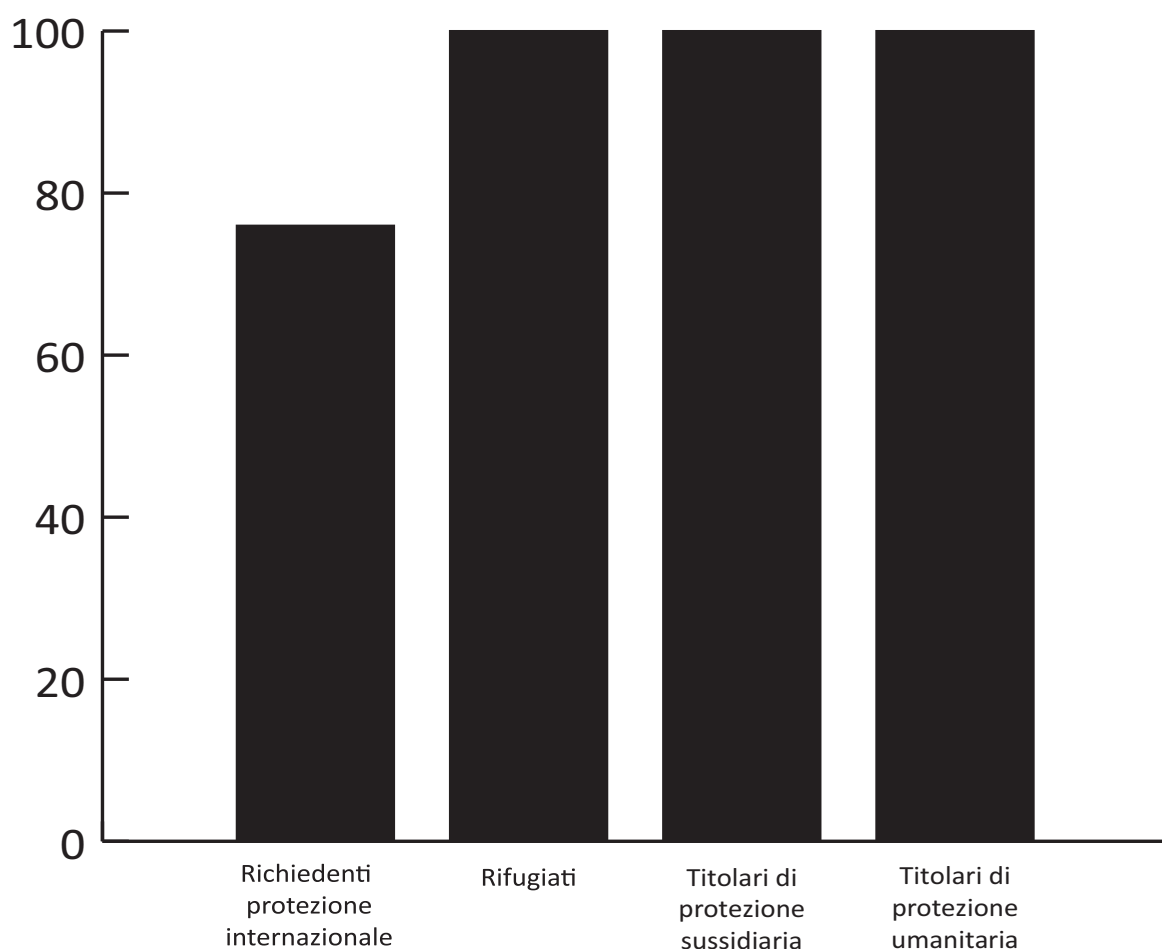
Questo ha trovato conferma nell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (23 novembre 2011, n.3982), che ha esplicitamente indicato la possibilità dell'iscrizione nello schedario della popolazione temporanea per *“i cittadini stranieri che hanno chiesto la protezione internazionale e sono in attesa della relativa decisione da parte delle competenti commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale”*. Una disposizione prevista per le persone rientranti nelle misure straordinarie nella gestione della cosiddetta 'emergenza Nord Africa', che di fatto è andata a incidere sulle possibilità di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo in generale.

In proposito è condivisibile una nota diffusa dal Servizio politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale della regione Emilia Romagna, in cui si afferma in maniera intellegibile:

⁸ Periodo massimo consentito a chi soggiorna temporaneamente in Italia per motivi turistici.

«L'iscrizione temporanea poteva essere giustificata nella prima fase dopo l'arrivo (quando ancora non risultava chiara la durata e la modalità della gestione emergenziale e non si era ancora nemmeno avviata la procedura di richiesta di protezione internazionale), mentre è ben poco sostenibile dopo 9-11 mesi di permanenza nelle stesse strutture individuate dalle istituzioni statali e regionali [...]. Tanto meno si prefigura, da parte del comune, un obbligo a iscrivere i soggetti di cui sopra esclusivamente nello Spt anziché nel normale registro anagrafico».

Fig. 2 - Iscrizione al registro dei residenti per pds



Le altre condizioni poste per l'iscrizione al registro dei residenti sono dipendenti da: altri aspetti relativi alla tipologia di permesso di soggiorno; la permanenza dei beneficiari nella struttura di accoglienza o sul territorio; altri requisiti a discrezione del comune o dello stesso progetto territoriale (tabella 2).

Tab. 2 Condizioni richieste dai comuni per l'iscrizione richiedenti e titolari di protezione nel registro dei residenti	
Permesso di soggiorno (pds)	Esclusione dell'iscrizione per richiedenti asilo con pds inferiore ai sei mesi
	Iscrizione riservata ai soli rifugiati (per altre tipologie di pds iscrizione nello schedario delle presenze temporanee)
	Iscrizione solo con possesso di pds (non con il solo verbale/cedolino di rilascio/rinnovo)
Permanenza nel progetto SPRAR o sul territorio	Dichiarazione di ospitalità nel progetto SPRAR per almeno 4 mesi
	Presenza sul territorio da almeno un anno
	Iscrizione per tutta la durata dell'accoglienza nello SPRAR e per i sei mesi successivi
Altre tipologie di requisiti	Tipologia di iscrizione scelta dal progetto territoriale di accoglienza in base al percorso di inserimento socio-economico del beneficiario SPRAR
	Verifica del reddito del beneficiario
	Manifesta intenzione del beneficiario dello SPRAR a rimanere sul territorio, una volta terminata l'accoglienza

Sebbene la percentuale dei comuni che richiede requisiti specifici per procedere all'iscrizione anagrafica sia piuttosto contenuta (13% di

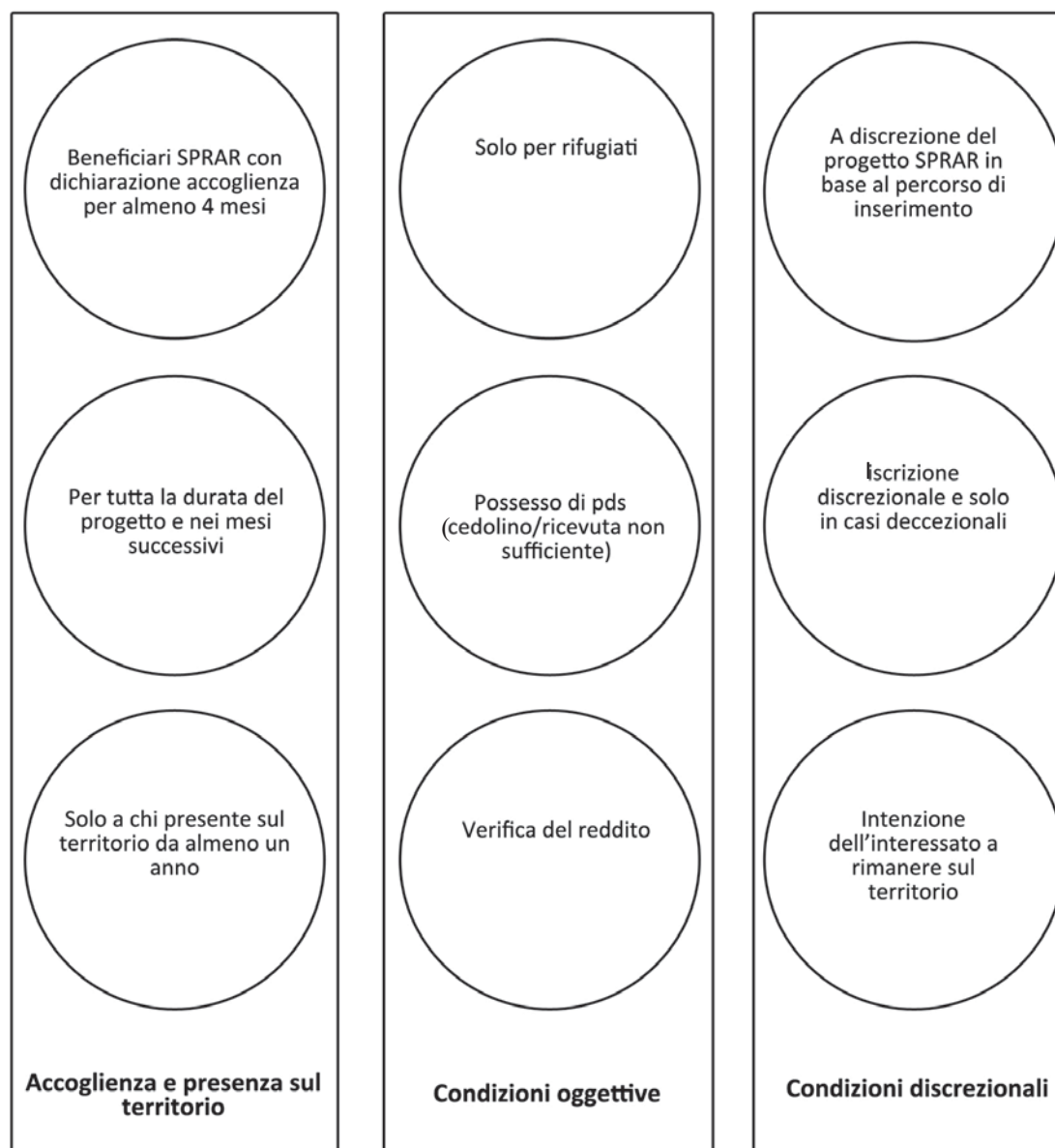
quanti la consentono), stimola una riflessione su due concetti chiave: discrezionalità dell'iscrizione e continuità delle presenze.

Il solo fatto che i comuni possano applicare condizioni all'iscrizione anagrafica è già di per sé indice di discrezionalità, che – in termini più generali, al di là della rete SPRAR – enfatizza la variabilità della procedura amministrativa. Indubbiamente la presenza su un territorio di un progetto di accoglienza SPRAR assolve a una funzione di mediazione rispetto all'ufficio dell'anagrafe, in quanto garante del percorso di inserimento socio-economico delle persone accolte. È il comune (l'assessorato o la dirigenza responsabili del progetto SPRAR) che stabilisce con se stesso (l'ufficio anagrafe) le procedure da adottare, anche con una ufficializzazione del ruolo dei cosiddetti 'enti gestori'⁹, garanti – dal lato operativo – del percorso di 'accoglienza integrata' del singolo richiedente o titolare di protezione.

Nella discrezionalità di apporre delle condizioni, inoltre, si rileva come queste possano riassumersi secondo tre differenti tipologie (Fig. 3), dipendenti dalla presenza/accoglienza sul territorio e da parametri oggettivi, nonché ravvisanti ulteriori discrezionalità nella discrezionalità.

⁹ Enti di tutela formalmente incaricati dagli enti locali della gestione operativa dei progetti di accoglienza.

Fig. 3 – Le condizioni per l’iscrizione anagrafica di richiedenti e titolari di protezione internazionale



Là dove assente il progetto in grado di attestare in prima battuta l'accoglienza, e dunque l'abituale dimora di richiedenti asilo e rifugiati, nonché gli interventi volti a tracciare una via per l'integrazione, appare evidente quanto possa essere difficile accedere all'iscrizione anagrafica.

Questo viene testimoniato dallo stesso Servizio Centrale, il quale nell'ultimo anno ha registrato un notevole incremento di quesiti in materia, segnalati da enti locali e associazioni esterni alla rete dello SPRAR. Seppure non riscontrabile in puntuali dati di riferimento, è comunque importante riportare la crescita di criticità relative all'iscrizione, soprattutto a seguito dell'emanazione del cosiddetto 'pacchetto sicurezza' e dell'ordinanza di Protezione civile n. 3982 del 23 novembre 2011, che hanno comportato a livello locale un ricorrere consuetudinario allo 'schedario della popolazione temporanea', anche nei casi in cui sarebbe stato necessario un'iscrizione nel registro dei residenti.

L'altra questione attinente alla componente temporale, e alla continuità della presenza di richiedenti asilo e rifugiati sul territorio, spinge verso una riflessione ancora più ampia sulla convenienza dei comuni di procedere all'iscrizione anagrafica. Si è visto nella tabella 2 come tra i requisiti siano previsti limiti minimi di tempo (*"ospitalità nel progetto SPRAR per almeno quattro mesi"*, *"presenza sul territorio da almeno un anno"*, *"intenzione del beneficiario SPRAR a rimanere sul territorio, una volta terminata l'accoglienza"*). La lettura da dare – oltre alla mera applicazione delle norme del Regolamento anagrafico¹⁰ - può essere correlata alla drastica diminuzione dei fondi destinati alla spesa sociale: in questo senso i comuni sono tenuti a programmare ottimizzando le risorse e questo comporta una scelta di investimento, in termini di erogazione dei servizi, nei confronti di coloro che andranno a comporre la compagine della comunità cittadina per un periodo medio-lungo. Da qui l'enfasi sul periodo minimo di presenza e soprattutto sulla manifestazione di volontà, soprattutto da parte dei titolari di protezione internazionale (rifugiati e con protezione sussidiaria), di

¹⁰ Artt. 15 e 32, DPR n. 223/1989

stabilirsi sul territorio in cui hanno beneficiato dell'accoglienza SPRAR. In maniera più tranciante la mancata o la vincolata iscrizione anagrafica, sempre alla luce della compressione del budget sociale delle amministrazioni locali, può essere percepita come un deterrente alla stessa permanenza sul territorio.

Si riprende, in merito, nuovamente la nota della regione Emilia Romagna che sottolinea come:

«un'iscrizione nello Stp [schedario popolazione temporanea], quando non dovuta, risulterebbe direttamente strumentale alla limitazione di accesso ai servizi sociali e agli interventi finalizzati all'integrazione sociale».

Un'ultima considerazione deve riguardare, infine, la relazione tra iscrizione anagrafica ed erogazione dei servizi. Come visto sopra (nella tabella 1) l'iscrizione è propedeutica all'accesso ai servizi, ma in un contesto di *welfare* fortemente destrutturato e indebolito dalla mancanza di risorse non sempre è garanzia di effettivo godimento delle prestazioni.

Quale differenza c'è, dunque, tra chi prevede l'iscrizione anagrafica ma non è in grado di garantire l'erogazione dei servizi, e chi opera in maniera diametralmente opposta, non consentendo l'iscrizione ma facilitando comunque l'effettivo godimento delle prestazioni?

E' questo il caso del 5% dei comuni dello SPRAR, che non contempla alcuna forma di iscrizione ma che puntualmente dichiara di assicurare i propri servizi socio-sanitari. In tali situazioni emerge con enfasi il ruolo ricoperto dai progetti territoriali di accoglienza, la cui stessa esistenza è da considerarsi come discriminante per garantire l'applicazione delle norme e la puntuale erogazione dei servizi. E' il potere contrattuale che lo SPRAR riesce ad avere che consente ai suoi beneficiari di accedere all'iscrizione anagrafica, ai diritti, ai servizi. Là dove manchi una realtà

strutturata di accoglienza, gli ostacoli innalzati dal territorio possono essere insormontabili per i richiedenti asilo e rifugiati.

Ha un senso parlare di buone pratiche?

Nel pensare questa scheda di approfondimento si era inizialmente ipotizzato di concluderla con una rassegna di buone pratiche, per diffonderle e soprattutto per valorizzare il buon operato dei comuni virtuosi.

Nel prenderne visione sono emerse due tipologie di prassi.

Da un lato, in maniera minoritaria, le pratiche sono risultate dipendenti dall'operato di singole persone: per esempio, incontri promossi da sindaci e assessori con i responsabili degli uffici dell'anagrafe e il personale dei progetti di accoglienza SPRAR oppure, in maniera più destrutturata, accordi informali tra gli operatori dell'accoglienza e il personale dell'anagrafe.

D'altra parte, la stragrande maggioranza delle buone prassi è risultata consistere nella mera applicazione delle norme: iscrizione dei richiedenti asilo nell'anagrafe dei residenti dopo tre mesi di accoglienza in un progetto SPRAR e a prescindere dalla durata del permesso di soggiorno; costituzione della convivenza in seno alle strutture di accoglienza; iscrizione anagrafica anche per richiedenti e titolari di protezione in attesa di primo rilascio e di rinnovo di permesso di soggiorno.

Come si può parlare di buona pratica se le misure dipendono esclusivamente dall'agire di singole persone che non viene codificato in una procedura o in una modalità condivisa di intervento, replicabile nello stesso comune e diffondibile in altri comuni? In tali casi non si potrebbe mai rappresentare la buona pratica in maniera tale da renderla esportabile e replicabile in contesti differenti ma analoghi, né potrebbe configurare un modello di gestione sostenibile degli interventi.

Ancora più bizzarro sarebbe considerare buona pratica il rispetto della norma: se così fosse, allora vorrebbe dire che il lavoro da fare sarebbe ben altro, rispetto all'interrogarsi sulla legittimità dell'iscrizione anagrafica.

Si è scelto, dunque, di non scendere nel dettaglio dell'operato locale in senso stretto, soffermandosi piuttosto sulla presenza dello SPRAR in quanto tale o, se si preferisce, sull'esistenza di misure di accoglienza strutturate e strutturali, presenti a livello territoriale e coinvolgenti enti locali e realtà del privato sociale. E' l'attuazione di misure di questo tipo e la riconoscibilità delle stesse a creare il discrimine tra un territorio e l'altro, così come allo stesso territorio nel momento in cui un richiedente o titolare di protezione internazionale vi faccia parte o meno.

E', forse, lo SPRAR nel suo complesso e nella sua diramazione locale a essere di per sé la buona pratica da riconoscere?

Non ci si sofferma qui su un'analisi teorica¹¹, ponendo piuttosto l'attenzione sul ruolo di mediazione che i progetti territoriali dello SPRAR assumono, a livello sociale così come su piano istituzionale e politico, che determina prassi in termini di procedure e di risultati, a prescindere dalle modalità di volta in volta adottate. In altre parole non si devono andare a ricercare le buone pratiche nell'operato dei singoli enti dello SPRAR, ma nell'esistenza del Sistema stesso.

Si può anche scegliere di astrarre ulteriormente e, in tal caso, la buona pratica diventa l'attuazione a livello territoriale di misure strutturali di 'accoglienza integrata', facenti riferimento all'ente locale, coinvolgenti nella gestione le realtà del privato sociale e, soprattutto, rientranti in un contesto di sistema a livello nazionale.

¹¹ La replicabilità e la sostenibilità del Sistema di Protezione sono state ampiamente dimostrate nella storia dello stesso sistema.

Là dove le misure di intervento hanno carattere estemporaneo e senza un puntuale raccordo tra l'operato pubblico e quello privato, si è ben lungi dal prevedere non solo un dibattito sull'iscrizione anagrafica, ma anche – più in generale e in maniera più grave – le stesse misure di tutela e di accesso ai servizi di richiedenti e titolari di protezione, costretti a rimanere 'ospiti a vita', spesso anche indesiderati.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV, *Intercultura e integrazione nella scuola elementare – Il punto di vista del bambino straniero*, VIS e Ministero dell'Istruzione e dell'Università e della Ricerca, 2005.

Ambrosini M., *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna 2001.

Ambrosini M., *Utili invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro*, Franco Angeli, Milano 1999.

Ambrosini M., Marchetti C., *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Franco Angeli, Milano 2008.

Arci, Caritas Italiana, Consiglio Italiano per i Rifugiati, *Un team per l'integrazione: viaggio nel mondo dell'asilo. Rapporto di ricerca conclusivo del progetto "Tema Integrazione"*, Roma 2010

Bauman Z., *Modus vivendi. Inferno e utopia del mondo liquido*, Laterza, Bari-Roma 2010.

Caldarozzi A., Giovannetti M., *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2010/2011*, Cittalia Fondazione Anci ricerche, Roma 2011

Castel R., "Le insidie dell'esclusione", *Assistenza sociale*, 3-4, 2003, pp. 195-198.

Catarci M., *Conceptions and strategies on integration across refugee services in Italy*, in "Journal of Educational, Cultural and Psychological Studies", n. 5, 2012, pp. 51-83.

Catarci M., *L'integrazione dei rifugiati. Formazione e inclusione nelle rappresentazioni degli operatori sociali*, Franco Angeli, Milano 2011.

Centro Astalli, *Punti di forza. Percorsi di inclusione di lavoratori immigrati*, Roma 2010.

Chiodini L., Milano R., *I volti dell'integrazione. Il ruolo delle comunità locali, dei cittadini e dei mass media nei processi di inclusione dei rifugiati in Italia*, Cittalia Fondazione Anci ricerche, Roma 2010.

Dal Lago A., *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano 2004.

Esser H., "Integration und ethnische Schichtung", *Manheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapiere*", 40, 2001.

Facoltà di Scienze della comunicazione, Università la Sapienza di Roma, *Ricerca nazionale su immigrazione e asilo nei media italiani*, Roma 2009.

Favaro G., Luatti L., *Il tempo dell'integrazione. I centri interculturali in Italia*, Franco Angeli, Roma, 2008.

Favaro G., *Per una scuola nell'inclusione*, Milano, 2009.

Fioretti F., "L'integrazione e l'inserimento economico-territoriale delle persone uscite dall'accoglienza SPRAR", in *SPRAR, Rapporto annuale SPRAR – Anno 2009/2010*, Roma, 2011.

Galli A. (a cura di), *L'integrazione passa di qua. Riflessioni nello SPRAR sui percorsi di integrazione*, I quaderni del Servizio Centrale, Roma 2010.

Golini A. (a cura di), *L'immigrazione straniera: indicatori e misure di integrazione*, Il Mulino, Bologna 2006.

Habermas J., *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano 1998.

Heckmann F., *Integration and integration policies. IMISCOE*

Network Feasibility Study 2006, Mimeo, Bamberg 2006.

Hein C. (a cura di), *Rifugiati. Venti anni di storia del diritto di asilo in Italia*, Donzelli, Roma 2010.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION - Sectoral Activities Department - , *Right beginnings: Early childhood education and educators, report for discussion at the Global Dialogue Forum on Conditions of personnel in Early Childhood Education*, Geneva, February 2012.

ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione nel Paese nel 2010*, Roma, 2011.

Lunaria (a cura di), *Cronache di ordinario razzismo. Secondo Libro bianco sul razzismo in Italia*, Edizioni dell'Asino, Roma 2011.

Macioti M.I., Pugliese E., *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Bari-Roma 2010

Ministero dell'Istruzione e dell'Università e della Ricerca – Fondazione ISMU, *Rapporto nazionale sugli alunni con cittadinanza non italiana – Anno scolastico 200/2011*.

Ministero dell'Interno, *Dati sull'asilo*, http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0551_statistiche_asilo.pdf

Morrice L., "Lifelong learning and the social integration of refugees in the UK: the significance of social capital", *International Journal of Lifelong Education*, 26(2), 2007, pp. 155–172.

OIM – Unità psicosociale e di integrazione culturale, *INTEGRAREF. Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione: esperienze, progetti, indicatori*, Roma 2007.

Olivieri M. S. (a cura di, per Ics), *L'utopia dell'asilo*, EGA, Torino 2006.

Olivieri M. S. (a cura di, per Ics), *La protezione negata. Primo*

rapporto sul diritto di asilo in Italia, Feltrinelli, Milano 2005

Olivieri M. S., *L'integrazione nel Sistema di protezione. Un'analisi dei percorsi di inserimento socio-economico a partire dalle esperienze sul campo*, in *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2007/2008*, Servizio Centrale dello SPRAR, Roma 2008.

Penn H., *Quality in Early Childhood Services – An international Perspective*, Open University Press, 2011.

Penn H., *Understanding Early Childhood*, Open University Press, 2008.

Polchi V., *Blacks out*, Laterza, Bari-Roma 2010.

Rastello L., *La frontiera addosso*, Laterza, Bari-Roma 2010.

Rastello L., *La guerra in casa*, Einaudi, Torino, 1998.

Rivera A., *Estranei e nemici. Discriminazione e violenza razzista in Italia*, Derive e Approdi, Roma 2003.

Sayad A., *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Cortina, Milano 2002.

Sbilanciamoci!, Rapporto Sbilanciamoci! Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente, Roma 2011.

Schiavone G. (a cura di), *Il diritto alla protezione. La protezione internazionale in Italia: quale futuro?*, Trieste 2011.

Schwartz B., *Modernizzare senza escludere. Un progetto di formazione contro l'emarginazione sociale e professionale*, Anicia, Roma 1995.

Servizio Centrale SPRAR, *Rapporto Annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2007/2008*, Roma 2008.

Simmel G., *Excursus sullo straniero*, in Simmel G., *Sociologia*, Edizioni di Comunità, Milano 1989 (ed. or. 1908).

Sironi F., *Persecutori e vittime*, Feltrinelli, Milano 2001.

Sorgoni B. (a cura di), *Etnografia dell'accoglienza*, CISU, Ravenna 2011.

Spada S. (a cura di), *Buone prassi territoriali dello SPRAR*, I quaderni del Servizio Centrale, Roma 2010.

SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, Roma, 2008.

UNCHR-United Nations High Commissioner for Refugees, *UNCHR Global Trends 2010*, Geneva, 2011.

UNESCO, *Strong foundations. Early childhood care and education*, Report 2007.

Vacchiano F., *Cittadini sospesi: violenza e istituzioni nell'esperienza dei richiedenti asilo in Italia*, in M. Van Aken (a cura di), *Introduzione in Rifugiati*, *Annuario di Antropologia anno 5 numero 5*, Meltemi, Roma 2005.

Van Aken M., *Introduzione in Rifugiati*, *Annuario di Antropologia anno 5 numero 5*, Meltemi, Roma 2005.

Zanfrini L., *Il lavoro*, in ISMU, *Diciassettesimo rapporto sulle migrazioni 2011*, Franco Angeli, Milano 2012.

Zincone G., *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*, Il Mulino, Bologna 2009.



Collana i Quaderni del Servizio Centrale

Buone prassi dei progetti territoriali SPRAR

Il teatro dei rifugiati. Un palcoscenico per l'accoglienza

I numeri dell'accoglienza. Compendio statistico dello SPRAR anno 2009

La procedura di asilo tra norma e prassi

L'integrazione passa di qua. Riflessioni nello SPRAR sui percorsi d'integrazione

La salute mentale dei rifugiati: un nuovo disegno per l'accoglienza