



Regione Toscana



Emergenza Nord Africa

I percorsi di accoglienza diffusa

Analisi e monitoraggio del sistema

a cura di

Fabio Bracci

P L S A
UNIVERSITY
PRESS

L'Osservatorio sociale regionale ha il compito di realizzare un sistema di osservazione, monitoraggio, analisi e previsione del fenomeno migratorio nonché di monitoraggio e analisi di impatto delle politiche sull'immigrazione (L.R. 29/2009 "Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana" art. 6 commi 13 e 14).

Tali funzioni sono assegnate all'Osservatorio anche per fenomeni di violenza di genere e delle politiche nate per il supporto al loro contrasto (L.R. 59/2007 "Norme contro la violenza di genere" art. 10) e, più in generale, per i fenomeni e le politiche sociali (L.R. 41/2005 "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" art. 40).

Per la realizzazione di tutte queste funzioni instaura rapporti di collaborazione con università, istituti pubblici e privati.

Le funzioni di Osservatorio sociale regionale sono realizzate e portate avanti anche attraverso un lavoro di Rete con gli Osservatori sociali provinciali (L.R. 41/2005 artt. 13 e 40).

L'obiettivo di fondo di queste attività è la realizzazione di una rete conoscitiva a supporto del sistema di welfare regionale e locale.

Per il download della pubblicazione e per approfondimenti e maggiori dettagli consultare il sito:

<http://servizi.regione.toscana.it/osservatoriosociale>

La georeferenziazione delle strutture del sistema accoglienza
è consultabile alla pagina:

http://mappe.rete.toscana.it/webstat/index.html?area=emergenza_nordafrika

In collaborazione con gli Osservatori Sociali Provinciali



Provincia
di Arezzo



Provincia
di Firenze



Provincia
di Grosseto



Provincia
di Livorno



Provincia
di Lucca



Provincia
di Massa Carrara



Provincia
di Pisa



Provincia
di Pistoia



Provincia
di Prato



Provincia
di Siena

Emergenza Nord africa : i percorsi di accoglienza diffusa : analisi e monitoraggio del sistema / a cura di Fabio Bracci. - Pisa : Pisa university press, 2012. – In testa al frontespizio: Regione Toscana, Osservatorio sociale regionale.

362.84009455 (22.)

I. Bracci, Fabio 1. Immigrati - Assistenza - Toscana

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa

© Copyright 2012 by Pisa University Press srl



Società con socio unico Università di Pisa

Capitale Sociale € 20.000,00 i.v. - Partita IVA 02047370503

Sede legale: Lungarno Pacinotti 43/44 - 56126 Pisa

Tel. + 39 050 2212056 Fax + 39 050 2212945

press@unipi.it

Member of



**Association of American
University Presses**

Immagine di copertina realizzata dal Centro stampa Giunta Regione Toscana

ISBN 978-88-6741-048-4

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana, 108 - 20122 Milano, segreteria@aidro.org - www.aidro.org

INDICE

PRESENTAZIONE	3
INTRODUZIONE	5
Un monitoraggio. Perché	5
La metodologia	10
<i>Approfondimento. Il focus group visto dal conduttore</i> (di Gabriele Tomei)	23
1. IL CONTESTO	26
1.1 Qualche dato sui rifugiati	26
1.2 La politica dei respingimenti	35
1.3. I flussi migratori in Libia e la crisi umanitaria	38
1.4. Lampedusa, il piano di accoglienza nazionale e l'affermazione del modello toscano	44
1.4.1. I primi arrivi ed il piano di accoglienza nazionale	44
1.4.2. Il modello di accoglienza diffusa	49
2. GLI ATTORI	53
2.1. Il profilo dei migranti accolti	53
2.1.1. La dimensione quantitativa delle presenze e la distribuzione sul territorio	53
2.1.2. Le caratteristiche socio-anagrafiche	55
2.1.3. Data di arrivo e <i>status</i> giuridico	62
2.2. Il profilo delle gestioni e delle strutture di accoglienza	68
2.2.1. Il quadro complessivo delle gestioni	68
2.2.2. Un quadro in movimento: attivazione ed evoluzione delle gestioni	72
2.2.3. Le gestioni: tipologie ed ubicazione	79
2.3. Le reti dei gestori: asse verticale ed asse orizzontale	86
2.4. Il ruolo dei Comuni	93
<i>Approfondimento. Effetti “collaterali” del monitoraggio: il ricercatore come comunicatore</i> (di Fabio Malfatti)	97

3. LE RELAZIONI	104
3.1 Il rapporto tra operatori ed ospiti	104
3.1.1. Le regolamentazioni all'interno delle strutture	104
3.1.2. Gli operatori	108
3.1.3. Il fattore tempo e "l'operatore-interfaccia"	116
<i>Approfondimento.</i> Alcune fonti strutturali di criticità nelle relazioni tra operatori ed ospiti (di Enrico Brandi)	124
3.1.4. "Radio asilo" e <i>pocket money</i>	129
3.1.5. La gestione dei conflitti	135
3.2. Le relazioni ed i conflitti tra gli ospiti	139
3.3. Le rappresentazioni stereotipate degli ospiti	146
3.4. La ricezione locale	149
4. I SERVIZI	156
4.1. Mediazione linguistico culturale e corsi di italiano	156
4.2. Assistenza sanitaria e vulnerabilità	165
4.3. Orientamento legale	173
4.4. Formazione ed inserimento lavorativo	186
<i>Approfondimento.</i> Dopo l'emergenza: proposte, azioni e criticità sul tema dell'inserimento lavorativo. Spunti dal lavoro sul campo (di Gaia Colombo)	194
4.5. Vitto e altri <i>benefits</i>	199
4.6. Altre attività. Riepilogo	203
5. DUE CASI	206
5.1. Le criticità "micro": un caso paradigmatico	206
5.2. L' accoglienza diffusa: un modello locale	208
6. RIFLESSIONI CONCLUSIVE	212
6.1. Le tre aree critiche del sistema	212
6.2. Il quadro nazionale e le criticità "macro"	218
6.3. Prospettive	223
Allegato 1. Questionario strutture e questionario ospiti	235
Allegato 2. Scheda di rilevazione utilizzata per le visite	240
Allegato 3. Glossario	243
BIBLIOGRAFIA	247
GLI AUTORI	250

PRESENTAZIONE

È passato oltre un anno e mezzo da quando la Regione Toscana ha cominciato ad attuare il modello di accoglienza diffusa.

Il modello ha voluto dare una risposta innovativa al notevole incremento dei flussi di profughi provenienti dai Paesi del Nord Africa nei primi mesi del 2011. Non è esagerato affermare che l'impegno di enti locali, associazioni, cittadini ha rappresentato e rappresenta un'esperienza unica, che non ha precedenti né per estensione dell'ambito di riferimento (l'intera regione) né per numero di territori e di attori coinvolti.

Grazie al lavoro svolto dall'Osservatorio Sociale Regionale è possibile disporre di una prima lettura di ciò che è avvenuto e delle concrete modalità di accoglienza dei migranti. Sviluppando una prassi di lavoro già consolidata, l'Osservatorio si è avvalso della collaborazione degli Osservatori sociali provinciali e del lavoro di un gruppo di ricerca interdisciplinare per monitorare il sistema regionale di accoglienza.

La peculiarità di questo lavoro è rappresentata, in particolare, dalla scelta di visitare tutte le strutture operanti all'interno del sistema di accoglienza. Il quadro che emerge dalle visite e dai dati di ricerca è allo stesso tempo articolato e parziale. Articolato perché la complessità è intrinsecamente connessa con la scelta di decentrare le accoglienze, sollecitando la mobilitazione dei territori e l'attivazione delle risorse locali. Le osservazioni critiche presenti nel rapporto, riguardanti criticità difficilmente evitabili in un contesto emergenziale come quello nel quale i territori hanno operato - in particolare nei primi mesi -, devono essere considerate come uno stimolo al miglioramento del sistema. Parziale perché il monitoraggio rappresenta la fotografia di un oggetto in movimento, che evolve continuamente. In questo senso è bene sottolineare che il lavoro non ha e non poteva avere pretese di esaustività: l'infinità varietà di modelli, tipologie di presa in carico ed assetti locali non poteva essere interamente riprodotta in questo testo. Ciò detto, il monitoraggio compie uno sforzo importante: quello di provare a ragionare in termini di *sistema* e di crescita delle *potenzialità* di

accoglienza del territorio regionale, nel quadro di una prospettiva che sottintende il dialogo ed il confronto con le altre istituzioni impegnate nell'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo.

A questo dialogo ed a questo confronto la Regione Toscana intende arrivarci portando questo contributo di riflessione. Un contributo approfondito su un'esperienza originale che, con i dovuti correttivi e miglioramenti, può davvero diventare un punto di riferimento delle politiche di accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo sui nostri territori.

Salvatore Allocca
(Assessore al Welfare e alle politiche
per la casa della Regione Toscana)

INTRODUZIONE

UN MONITORAGGIO. PERCHÉ

Il lavoro presentato in queste pagine intende fornire una dettagliata ricostruzione del funzionamento del modello toscano di accoglienza diffusa attraverso il quale la Regione Toscana ha inteso rispondere allo stato di emergenza umanitaria decretato dal Governo italiano nel febbraio 2011 a seguito dei flussi migratori verso la Penisola originati dai noti eventi che hanno interessato i Paesi del Nord Africa¹.

I risultati che qui si presentano costituiscono l'esito del monitoraggio delle attività realizzate nell'ambito di un sistema di accoglienza concepito come alternativo rispetto a quello delle tendopoli e delle mega-concentrazioni di migranti. Gli obiettivi che il lavoro si propone sono due: a) offrire un quadro conoscitivo il più accurato possibile del funzionamento del modello toscano, evidenziando ciò che nel sistema ha funzionato e ciò che invece richiede interventi correttivi; b) delineare ipotesi di modifica/integrazione del sistema che tengano conto, nel quadro di una riflessione più generale sulle politiche migratorie e dell'asilo, della possibilità/necessità di sviluppare una rete effettivamente in grado di anticipare nuove emergenze e di fare fronte ad eventuali nuove domande di accoglienza, scenari nient'affatto improbabili considerata l'attuale instabilità del quadrante Euro-Mediterraneo.

Le domande di ricerca alle quali il lavoro ha cercato di rispondere sono semplici. Come ha funzionato e funziona concretamente il modello toscano di accoglienza diffusa? Quali criticità sono emerse o stanno emergendo? In quale modo si sono organizzati gli attori che sono entrati a far parte del sistema di accoglienza? Com'è andato articolandosi concretamente il modello, essendo segnato fin dall'inizio da una considerevole quantità di fattori di differenziazione, legati ai

¹ Nel testo, per ragioni di brevità, si farà riferimento al sistema di accoglienza denominato *Emergenza Nord Africa* con la locuzione “Sistema ENA” o ancora più semplicemente “ENA”.

contesti territoriali, alle tipologie di accoglienza, alle dimensioni delle strutture, alle prestazioni erogate, ai profili dell'utenza, alle interazioni locali? E soprattutto: ad oltre un anno di distanza dall'avvio, è possibile trarre dall'esperienza compiuta riflessioni utili per il futuro?

Trattandosi di un monitoraggio, il lavoro ha innanzitutto una finalità informativa. Esso non ha mai inteso assumere, né poteva assumerle, finalità ispettive o di controllo. L'auspicio di chi ha concepito questo rapporto è quello di poter alimentare la discussione pubblica sulle caratteristiche delle gestioni, sui risultati ottenuti, sui processi da perfezionare e sulle mete che restano ancora da raggiungere. Attraverso una descrizione trasparente dei pregi e dei difetti del sistema di accoglienza regionale, ci si augura di poter contribuire a migliorare le politiche, favorendo l'eventuale riprogrammazione degli interventi. Sebbene foriero di numerosissimi spunti anche sul piano teorico, il lavoro si propone dunque in prima battuta come strumento operativo di riflessione sulle esperienze compiute e come dispositivo di orientamento per le prospettive future.

È stato autorevolmente osservato che, con l'eccezione dei rapporti prodotti «da una sola parte del sistema pubblico di accoglienza, quello connesso al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)», l'amministrazione centrale non si è finora dotata di un rapporto periodico sul complesso del sistema di accoglienza e che la «stessa "conoscibilità" del sistema asilo in Italia rimane assai bassa, in quanto dati essenziali o non sono raccolti o comunque non sono oggetto di analisi e confronto scientifico costante, con la diretta conseguenza che il già scarso dibattito culturale e politico su questa materia appare quasi sempre disancorato da qualsivoglia oggettività»². Dato il carattere emergenziale dei primi interventi, nel caso dell'ENA questa carenza è apparsa subito evidente, ed in effetti su questo tema sono state realizzate o sono in corso di realizzazione altre attività di monitoraggio. Va ricordato innanzitutto quella promossa dall'attore cui è stata affidata la regia del sistema - la Protezione Civile -, che ha concepito il monitoraggio come uno strumento continuativo di

² Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Il diritto alla protezione. Studio sullo stato del sistema di asilo e proposte per una sua evoluzione*, Progetto co-finanziato dall'Unione europea e dal Ministero dell'Interno, Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013 - Programma annuale 2009 - Azione 2.1.A, 2011, p. 406.

valutazione delle attività messe in atto nei territori³. L'obiettivo del Gruppo di Monitoraggio e Assistenza è quello di accompagnare le attività realizzate dai soggetti attuatori monitorando sia i piani di accoglienza regionale, sia l'accoglienza in singole strutture, attraverso la realizzazione di visite a campione finalizzate a valutare le modalità di erogazione dei principali servizi forniti (vitto, alloggio, mediazione linguistica e culturale, orientamento legale, sostegno socio-psicologico, insegnamento della lingua italiana, assistenza sanitaria).

Esistono anche rapporti di monitoraggio curati da altre Regioni o Province autonome. Si tratta di documenti molto utili per comprendere i modelli di attuazione locali, documenti che nel nostro testo saranno citati con una certa frequenza a fini comparativi. Non sono comunque testi di eguale contenuto: si tratta di relazioni approfondite con riflessioni sulle criticità e sulle buone prassi (Regione Puglia, Provincia di Bologna), descrizioni dei modelli adottati (Provincia di Trento), *report* descrittivi del quadro quantitativo (Regione Umbria). Tra i rapporti delle Regioni vale la pena ricordare quelli di Puglia⁴ ed Emilia Romagna⁵, non a caso due Regioni che hanno fortemente sostenuto il modello dell'accoglienza diffusa. Nel caso pugliese il monitoraggio è specificamente rivolto al sistema ENA (il rapporto è curato dal Soggetto Attuatore Puglia); nel caso emiliano-romagnolo la riflessione su tale sistema è contenuta all'interno del più generale rapporto di monitoraggio sulla presenza di rifugiati, richiedenti asilo e titolari di

³ Con un Decreto del Commissario delegato per l'Emergenza Nord Africa del 27 luglio 2011 è stato costituito il Gruppo Monitoraggio e Assistenza (GMA), al fine di effettuare «il monitoraggio delle attività realizzate sul territorio nazionale dai Soggetti attuatori e per garantire gli *standard* di assistenza previsti dal Piano nazionale di accoglienza migranti». Il GMA è composto da rappresentanti del Dipartimento della Protezione Civile, Ministero dell'Interno, Conferenza delle Regioni, UPI - Unione delle Province d'Italia, ANCI, UNCHR, IOM. Si articola in un organismo di coordinamento centrale, operante all'interno delle strutture del Commissario delegato, ed in «*team* di monitoraggio composti da rappresentanti dei diversi enti coinvolti che hanno il compito di fare le verifiche sul territorio nazionale».

⁴ Soggetto Attuatore Puglia, a cura di, *Piano di Accoglienza "Emergenza Immigrazione Nord Africa"*, Commissario delegato ex O.P.C.M. 3933/2011, Allegato 1 del Decreto numero 119/CD del 29 dicembre 2011.

⁵ A. Fiorini, a cura di, *Emilia-Romagna terra d'asilo. Richiedenti e titolari di protezione internazionale in Emilia-Romagna. Monitoraggio 2012. Sintesi dei dati principali*, Regione Emilia-Romagna, 2012.

protezione umanitaria promosso dalla rete “Emilia-Romagna terra d'asilo”⁶.

L'esigenza di analizzare ciò che stava avvenendo sui rispettivi territori è stata avvertita anche da singoli enti locali. In questa sede ci limitiamo a ricordare due lavori che hanno cercato di soddisfare questa domanda conoscitiva con finalità differenti: il primo riguarda un contesto provinciale e fornisce una panoramica sulle accoglienze nella provincia di Prato corredata da una dettagliata ricostruzione del contesto e delle modalità di accoglienza e da interviste alle persone ospitate⁷; il secondo è il *report* di un progetto finalizzato ad identificare ed uniformare la proposta formativa destinata agli ospiti nelle quattro strutture messe a disposizione dalla Società della Salute Colline Metallifere per l'accoglienza dei migranti⁸.

Questa breve digressione sulle attività affini permette di evidenziare i caratteri peculiari del presente lavoro. Sia ove si considerino gli strumenti d'indagine, sia ove si ponga attenzione all'estensione del campo d'interesse del monitoraggio realizzato (le visite hanno riguardato tutte le strutture del sistema ENA regionale), si può affermare che il presente rapporto costituisce un contributo originale rispetto al dibattito sull'evoluzione dell'ENA e più in generale del sistema di accoglienza italiano. L'estensione del lavoro si riflette nella struttura del rapporto, che si articola come segue. Nel primo capitolo si dà conto delle vicende che hanno condotto, nei primi mesi del 2011, alla ripresa dei flussi verso Lampedusa, al progressivo affermarsi del modello di accoglienza diffusa ed al dispiegarsi dei piani di accoglienza nazionali e regionali sotto l'ègida della Protezione Civile. I tre capitoli

⁶ La rete è sorta dopo l'approvazione della Legge Regionale 24 marzo 2004, n.5, *Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*, riguardante anche rifugiati e richiedenti asilo, ed a seguito della sottoscrizione - sempre nel 2004 - di un protocollo d'intesa tra Regione, ANCI e UPI Emilia-Romagna, CGIL, CISL e UIL Emilia-Romagna, Forum Terzo settore, ARCI Emilia-Romagna, ACLI Emilia-Romagna, Caritas Bologna, Ics (Consorzio Italiano di Solidarietà) «indirizzato ad assicurare un sistema di accoglienza integrato regionale rivolto ai richiedenti asilo, ai rifugiati ed ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari presenti nel territorio regionale». Il monitoraggio costituisce una delle azioni caratteristiche della rete.

⁷ G. Marchetti, *In fuga dalla Libia. Una risposta locale ad un'emergenza globale*, Provincia di Prato, 2011.

⁸ Società della Salute Colline Metallifere, *Profughi nelle Colline Metallifere: tra identità e bisogno di integrazione*, 2011.

centrali sono dedicati all'analisi del sistema regionale, approfondendo di volta in volta un macro-ambito: quello degli attori (capitolo due: profilo degli utenti, caratteristiche delle strutture e delle gestioni, reti interistituzionali); quello delle relazioni tra operatori ed ospiti, tra gli stessi ospiti, tra strutture, ospiti e territori (capitolo tre); quello dei servizi (capitolo quattro, con *focus* specifici su mediazione e corsi di lingua, orientamento legale, attività propedeutiche all'inserimento lavorativo, assistenza sanitaria e vulnerabilità, vitto). Il quinto capitolo presenta due opposte declinazioni locali del modello di accoglienza diffusa: un caso critico ed un esempio eccellente. Il sesto ed ultimo capitolo prova a trarre dai risultati del monitoraggio alcune riflessioni conclusive.

Vale la pena aggiungere una nota sul taglio che il curatore ha inteso dare al testo. Nelle pagine riguardanti l'analisi del sistema regionale non si troveranno riferimenti alla letteratura scientifica rilevante nei rispettivi ambiti. Nella stesura del lavoro si è scelto di limitare le citazioni bibliografiche ai soli riferimenti concernenti le prospettive operative e di non sviluppare il piano teorico, peraltro ripetutamente evocato dai dati raccolti. La scelta è dovuta fondamentalmente a due ordini di motivazioni: a) il materiale di ricerca, in particolare quello raccolto nel corso delle visite, è ricchissimo: la trattazione sistematica delle implicazioni teoriche contenute in ciascuno degli argomenti trattati (si pensi a temi quali la vita in comunità, le relazioni tra operatori ed ospiti, la ricezione della presenza dei migranti nei singoli territori, solo per citarne alcuni) avrebbe largamente oltrepassato gli obiettivi del lavoro; b) il rapporto si configura *ex se* come esito di un monitoraggio e non come un lavoro teorico: per i motivi sopra esposti la funzione del rapporto è immediatamente (ed auspicabilmente) operativa, consistendo nella individuazione dei punti salienti del percorso fatto e nella prospettazione di possibili modifiche o correttivi da apportare alle componenti del sistema rivelatesi come critiche. Ciò detto, va anche evidenziato che sarebbe davvero un peccato se non si trovasse il modo di portare ad ulteriore maturazione - anche da un punto di vista teorico - la straordinaria densità del materiale raccolto.

Un ringraziamento non formale va a tutti coloro che hanno reso possibile la realizzazione di questo lavoro, ed in particolare al dirigente della Regione Toscana Giovanni Lattarulo, al responsabile dell'Osservatorio Sociale Regionale Luca Puccetti, al responsabile

dell'area sociale di Asel s.r.l. Paolo Sambo, al referente del gruppo di lavoro immigrazione della rete degli Osservatori sociali provinciali Moreno Toigo, ai referenti dei singoli osservatori ed a Simone Faggi. Un ringraziamento particolare va ai quattro ricercatori che in condizioni non sempre semplici ed in tempi molto rapidi hanno effettuato la ricerca sul campo, ed alle persone - responsabili, operatori, educatori - che dall'interno delle strutture hanno reso possibile lo svolgimento del lavoro, sia per la disponibilità mostrata sia per la comprensione delle finalità del monitoraggio.

LA METODOLOGIA

L'idea del monitoraggio è nata ed è stata sviluppata nell'ambito dell'Osservatorio Sociale Regionale, struttura organizzativa di supporto all'analisi delle politiche sociali della Regione Toscana, e si è avvalsa dalla struttura reticolare e decentrata degli Osservatori sociali provinciali (Osp).

Dal punto di vista metodologico il lavoro presenta due caratteristiche peculiari, legate ad altrettante scelte di fondo. La prima consiste nell'aver concentrato l'osservazione esclusivamente sul versante istituzionale. L'obiettivo primario del lavoro è la ricognizione delle caratteristiche delle strutture presenti sul territorio regionale e di conseguenza l'analisi dei modelli locali di accoglienza. L'oggetto di osservazione privilegiato - il tipo di risposta istituzionale messa in atto dal sistema regionale (l'aggettivo "istituzionale" è qui da intendersi proprio come sinonimo di sistema, come assetto complessivo delle relazioni tra gli attori, e non nell'accezione ristretta di ambito relativo alle sole istituzioni pubbliche) - ha implicato la scelta di non procedere ad interviste con le persone accolte. Consapevole di questa scelta di auto-limitazione, suggerita anche da alcune caratteristiche intrinseche dell'oggetto del lavoro (l'ambito di riferimento regionale e la straordinaria ampiezza e complessità dei profili di utenza presenti nel sistema avrebbero posto significativi problemi di rappresentatività del campione da selezionare⁹), il gruppo di lavoro ha intenzionalmente

⁹ Si pensi solo al problema della comunicazione: sarebbe stato necessario disporre di un numero assai elevato di mediatori linguistico culturali, in mancanza dei quali il campione si sarebbe necessariamente auto-selezionato.

assunto uno sguardo critico nei confronti della dimensione istituzionale. Ciò significa che nel raccogliere le informazioni (e qui ci si riferisce in particolare a quelle raccolte nel corso delle visite) si è sempre tenuta presente la necessità di evitare - per quanto possibile - il rischio di aderire acriticamente alle interpretazioni veicolate dalle narrazioni provenienti dai rappresentanti degli enti e dei soggetti gestori. In questo modo si è resa possibile un'apertura interpretativa, una descrizione degli eventi capace di tenere in considerazione la presenza di *tutti* gli attori presenti nel sistema, compresi quindi quelli che non sono stati ascoltati. È interessante inoltre sottolineare che nel corso di alcune visite alcuni ospiti hanno chiesto ed ottenuto di parlare direttamente con il ricercatore, considerando quest'ultimo come rappresentante di un'autorità di qualche tipo ed investendolo della funzione di raccogliere lamentele e doglianze. I dati raccolti durante queste interazioni non programmate, prive della sistematicità tipica dell'intervista ma verificatesi in *setting* altamente significativi, sono stati inseriti nelle schede compilate dai ricercatori e si sono rivelate un prezioso stimolo alla riflessione¹⁰.

La seconda opzione riguarda l'integrazione tra strumenti di ricerca quantitativi e qualitativi. All'inizio del percorso disponevamo, come base conoscitiva, del quadro socio-anagrafico delle persone accolte (genere, età, area di provenienza, data di ingresso nella struttura di accoglienza, eventuale data di uscita, destinazione), reso disponibile dal basamento informativo della Protezione Civile. Poche erano invece le informazioni riguardanti le gestioni, i servizi erogati dalle strutture e quelli fruiti dalle persone accolte. In prima battuta si è quindi ritenuto necessario progettare degli strumenti d'indagine quantitativi (i questionari di cui si parlerà tra breve) in grado di integrare i dati del *database* della Protezione Civile, con l'obiettivo di delineare un quadro omogeneo e comparabile del rapporto tra ospiti e strutture sul territorio regionale. Tuttavia, data l'elevatissima complessità ed articolazione interna del sistema, era chiaro che nemmeno in questo modo si sarebbe stati capaci di arrivare a definire una visione prospettica, allo stesso

¹⁰ L'Università di Pisa ha in corso un'altra indagine che va considerata complementare rispetto al lavoro che qui si presenta. La ricerca concentra infatti l'attenzione sulle traiettorie personali di richiedenti asilo e rifugiati in un contesto territoriale locale (l'area pisana) ed è finalizzata ad indagarne i percorsi di radicamento/mobilità nel medio e lungo periodo.

tempo complessa e sistematica, delle accoglienze. Le visite sono state concepite proprio con questo obiettivo: rilevare direttamente, attraverso una metodologia di tipo etnografico, le caratteristiche essenziali di ognuna delle gestioni, facendo particolare attenzione a far emergere la dimensione qualitativa delle interazioni e delle problematiche. Come ha ben evidenziato uno dei partecipanti al *focus group*, organizzato proprio per trarre spunti e stimoli utili per la ricerca sul campo, «fare una lista [di servizi] e basta non è sufficiente. Il corso di italiano e basta si può fare con il volontario che ti arriva in struttura e basta, oppure (...) nel centro territoriale permanente che ti dà una certificazione del livello delle competenze raggiunte, così come l'assistenza burocratica, l'accompagnamento legale, dal volontario semplice al legale super esperto che devi pagare in materia di immigrazione».

Il lavoro si è pertanto snodato lungo quattro assi:

- 1) *focus group* introduttivo;
- 2) ricognizione ed analisi dei dati anagrafici riguardanti le strutture e gli ospiti contenuti nel *database* della Protezione Civile;
- 3) schede/questionari compilabili *on line* da parte dei referenti delle strutture, riguardanti: a) le caratteristiche delle gestioni (capienza, operatori coinvolti) e la tipologia delle prestazioni erogate, con particolare riferimento a servizi primari (vitto ed alloggio), mediazione linguistico culturale ed assistenza legale; b) i percorsi seguiti dalle persone accolte, con particolare riferimento per ciascun ospite alla fruizione di assistenza sanitaria, assistenza legale, corsi di italiano, corsi di formazione, attività propedeutiche all'inserimento lavorativo;
- 4) visite presso ciascuna gestione per la rilevazione delle criticità e delle proposte di miglioramento del sistema attraverso l'utilizzo di una scheda/griglia articolata per ambiti tematici (descrizione della gestione/struttura, personale/operatori impiegati, *iter* della presa in carico, assistenza legale, vulnerabilità, interazioni tra ospiti e tra operatori ed ospiti, interazioni dei centri con i rispettivi territori, aspettative e prospettive).

Oltre alle analisi presentate in queste pagine, l'impianto della ricerca ha consentito di realizzare due ulteriori risultati: a) la georeferenziazione dei luoghi dell'accoglienza¹¹; b) l'aggiornamento dell'indirizzario delle strutture, finalizzato a favorire la comunicazione tra gestioni (asse

¹¹ La georeferenziazione è consultabile alla pagina:
http://mappe.rete.toscana.it/webstat/index.html?area=emergenza_nordafrika.

orizzontale) e quella tra gestioni e Regione Toscana (asse verticale)¹². Sia gli uffici regionali, sia i gestori hanno manifestato l'esigenza di poter disporre di strumenti che permettano di promuovere lo scambio tra le strutture e la comunicazione tra i diversi livelli del sistema.

Vediamo ora nel dettaglio in quale modo è stato prima progettato e poi utilizzato ciascuno degli strumenti di ricerca sopra indicati.

Il focus group

Il *focus* è stata la prima attività realizzata¹³ (per una riflessione di carattere più generale sullo strumento si veda l'approfondimento di Gabriele Tomei). Quest'azione è stata collocata all'inizio del percorso per acquisire indicazioni utili ai fini della costruzione dei questionari e per impostare in modo adeguato la fase di rilevazione sul campo, in particolare l'organizzazione delle visite nelle strutture.

La traccia sulla base della quale si è sviluppata la discussione era fondata sui punti che seguono:

- *le esperienze* compiute da ciascuno dei partecipanti e le modalità attraverso le quali essi stessi e le rispettive organizzazioni si sono avvicinati all'ENA;
- *cosa è stato fatto*: le attività ed i servizi forniti;
- *le strategie di accompagnamento ai richiedenti asilo* esperite;
- *i rapporti con il territorio*: istituzioni pubbliche, enti locali, Protezione Civile, istituzioni periferiche dello Stato, ma anche associazioni, cooperative, cittadinanza;
- *i rapporti con la rete toscana dei soggetti* che si occupano di richiedenti asilo.

¹² Al termine delle visite il prospetto per l'aggiornamento dell'anagrafica delle gestioni è confluito in un *database* che ha integrato le informazioni contenute nel *database* della Protezione Civile.

¹³ Il *focus group* è stato realizzato il 13 marzo 2012. L'estrazione dei dati dal *database* della Protezione Civile è stata effettuata il 28 marzo 2012. La prima visita in una struttura è stata fatta l'11 aprile, l'ultima alla fine del mese di giugno (una prima visita con funzione di *test* è stata fatta il 2 aprile). Il 10 maggio è iniziato l'invio dei questionari *on-line*; la raccolta dati è stata chiusa il 7 luglio. Durante tutto il periodo di svolgimento della rilevazione Asel s.r.l. ha assicurato un servizio di *help-desk* via *mail* e telefono. Contrariamente a quanto si era pensato in sede progettuale, a causa della ristrettezza dei tempi a disposizione la rilevazione sul campo è iniziata prima dell'invio dei questionari. Ai ricercatori incaricati di effettuare le visite è stato chiesto di sensibilizzare le persone contattate alla compilazione dei questionari *on-line*, qualora le strutture da visitare non avessero ancora risposto al questionario.

Sono stati chiamati a partecipare al *focus* i responsabili di alcuni progetti di accoglienza. Si è scelto di convocare figure operanti in una posizione di interfaccia tra il livello politico-istituzionale e quello meramente gestionale nella convinzione che proprio tali figure detengano una visione completa dell'intera "filiera dell'accoglienza". Il gruppo è stato integrato da altre figure che hanno svolto ruoli rilevanti - a vario titolo - nell'ambito dell'ENA (rappresentanti di Arci regionale, Caritas, Medici per i Diritti Umani, L'altro diritto, Protezione Civile Regionale; si veda la tabella 1)¹⁴.

Tab 1. Partecipanti al focus group

Enti di appartenenza dei partecipanti al <i>focus group</i>
Fondazione Santa Rita Onlus (Prato)
Consorzio Co&So (Firenze)
Arci regionale
Associazione Progetto Accoglienza (Borgo San Lorenzo)
Medici per i Diritti Umani
Fondazione Diocesana Senese per la Carità
Arci Arezzo
Arci Massa
Provincia di Pistoia
Associazione L'altro diritto
Caritas Firenze
Protezione Civile Regione Toscana
Provincia di Arezzo

La composizione del gruppo ha rappresentato un piccolo spaccato delle complessità caratterizzanti il sistema ENA. Tra i partecipanti vi erano persone che rappresentavano centri di accoglienza con una consolidata esperienze nella rete SPRAR e persone al primo contatto con richiedenti asilo; gestori diretti di strutture e rappresentanti di associazioni che sono intervenute in realtà locali con funzioni di supplenza ed a titolo puramente volontario; coordinatori di reti gestionali articolate e rappresentanti di enti (come la Provincia) privi di

¹⁴ Al *focus*, condotto, da Gabriele Tomei, hanno assistito anche il dirigente della Regione Toscana Giovanni Lattarulo, il responsabile dell'Osservatorio Sociale Regionale Luca Puccetti, il coordinatore del gruppo di ricerca Fabio Bracci ed i quattro ricercatori incaricati di effettuare le visite nelle strutture.

funzioni di gestione ma chiamati sulla carta a svolgere, rispetto agli ospiti, funzioni di raccordo (di secondo livello). Naturalmente, come ha ricordato il conduttore del *focus*, il tavolo dei partecipanti è stato anche «il frutto delle contingenze», delle varie disponibilità ed impossibilità a partecipare maturate dopo l'attivazione dei contatti promossi dalla rete degli osservatori. In questo senso non si può propriamente parlare di una effettiva, piena rappresentatività delle realtà che hanno partecipato alla discussione rispetto al più ampio universo dell'ENA regionale. In particolare l'articolazione geografica delle presenze ha mostrato una tendenziale sovrarappresentazione dell'area metropolitana - «come se ci fosse un catalizzatore su Firenze» (conduttore) -, mentre sia la costa che la Toscana meridionale sono risultate meno rappresentate.

La ricognizione del database della Protezione Civile

Il *database* in oggetto è lo strumento attraverso il quale il sistema regionale di Protezione Civile ha raccolto le informazioni sulle gestioni e sugli ospiti. Alimentato da un referente individuato da ciascun soggetto gestore, esso contiene i riferimenti anagrafici di base sulle persone accolte e sulle strutture¹⁵. Nei primi mesi dell'emergenza ha anche costituito una piattaforma comunicativa per rendere note informazioni (per esempio su episodi significativi avvenuti in una struttura) o segnalare eventi particolari (trasferimenti in entrata o in uscita).

Le informazioni del *database* utilizzate come base dell'anagrafica dei questionari assumono come data di riferimento il 28 marzo 2012, giorno che per questo motivo costituisce il termine temporale di riferimento per l'intero monitoraggio. Occorre notare che non tutte le gestioni hanno aggiornato in modo uniforme il *database*. Il campo relativo alla data dell'ultimo aggiornamento presentava delle difformità che fanno desumere disomogeneità di frequenza (ed anche di completezza) nell'inserimento dei dati. Alcune discrepanze tra sistema informativo e situazione reale sono state confermate dalle informazioni raccolte nel corso delle visite: in alcuni casi i ricercatori hanno

¹⁵ I campi sono i seguenti: cognome, nome, data di arrivo in Italia, centro di provenienza, data di nascita, sesso, eventuale minore età, situazione familiare, nazionalità, religione, *status* giuridico, professione, struttura di accoglienza, provincia, soggetto gestore, movimenti (entrata/uscita), note particolari.

constatato l'assenza di ospiti che invece secondo il *database* risultavano ancora presenti nelle strutture.

Dopo avere estratto i *record* individuali si è proceduto ad una loro "ripulitura", resa necessaria da errori di battitura (in conseguenza dei quali la stessa persona poteva assumere diverse denominazioni) e talune modalità di aggiornamento/inserimento dei dati¹⁶. Si è così arrivati ad una base dati nella quale è stato mantenuto un *record* individuale per ciascuna persona fisica presente in una struttura: in totale, 1.924 *record* riferibili a 1.519 persone fisiche. La differenza tra i due dati (405 unità) è spiegabile con i trasferimenti: quando uno stesso nominativo è presente in più di una struttura ciò significa che quella persona è stata presa in carico - nel corso del periodo preso in considerazione dall'indagine - da più di un gestore (per alcune persone si sono verificati anche quattro spostamenti). In sostanza, oltre una presenza in struttura ogni cinque (il 21%) è stata il frutto di un trasferimento da una struttura ad un'altra.

I questionari

Dopo avere costruito la base dati (con riferimento alla data del 28 marzo 2012) e realizzato il *focus group*, è iniziato il lavoro di messa a punto dei questionari da inviare *on line* ai soggetti gestori. Una prima bozza, redatta dal coordinatore del gruppo di ricerca, è stata integrata sulla base di una serie di osservazioni formulate da alcuni Osservatori sociali provinciali. La bozza integrata è stata nuovamente socializzata ed infine validata dal gruppo di lavoro immigrazione della rete regionale degli osservatori.

Sebbene sia stata concepita in modo unitario (si veda l'allegato 1), la rilevazione quantitativa è stata divisa in due parti: la prima parte (che d'ora in poi sarà denominata Questionario Strutture) ha inteso rilevare disponibilità e tipologia dei servizi dichiarati dai gestori (vitto, mediazione, orientamento legale, corsi di lingua, accompagnamento scolastico, attività laboratoriali e ricreative), nonché le caratteristiche strutturali delle gestioni, con particolare riferimento al personale impiegato (con richiesta di distinguere tra personale volontario, retribuito, dedicato, con esperienze pregresse); la seconda (d'ora in poi:

¹⁶ In alcuni casi risulta inserito più di una volta in una struttura lo stesso nominativo (uscite temporanee per visite, audizioni o altro risultano segnalate come uscite).

Questionario Ospiti) ha chiesto di indicare, per ciascuna persona ospitata, lo status giuridico al 15 aprile 2012¹⁷, la condizione rispetto all'audizione alla stessa data, in quale lingua la struttura comunica con l'ospite ed i servizi da lui/lei effettivamente fruiti, nonché l'eventuale partecipazione a corsi di italiano ed a corsi di formazione, *stage*, attività di avviamento al lavoro.

L'Osp di Siena, attraverso il coordinatore del gruppo di lavoro immigrazione della Rete, ha informatizzato i questionari ed ha consentito di gestire *on-line* la rilevazione. Il Questionario Strutture, dopo che la scheda è stata definitivamente validata, è stato inviato a tutti i soggetti gestori via *e-mail* direttamente dall'Osp di Siena; il Questionario Ospiti è stato inviato ai gestori da parte di ogni singolo Osp. In questo secondo caso ogni soggetto gestore ha ricevuto l'invito a rispondere aprendo un *link* che indirizzava ad una pagina contenente il questionario con i dati anagrafici pre-compilati della persona ospitata. Pur consapevoli che questa scelta avrebbe determinato alcune incongruenze nella diffusione dei questionari, si è scelto di individuare il riferimento per la compilazione (e quindi il destinatario degli invii) nei soggetti gestori e nei relativi referenti autorizzati ad accedere al *data base* della Protezione Civile. Questa modalità d'invio è stata scelta per rispettare i dettami della legge sulla *privacy*, giacché le informazioni contenenti dati personali e sensibili inviate nelle pagine pre-compilate risultavano accessibili solamente alle persone ufficialmente indicate come responsabili dell'inserimento dati nel *database*. Ciascun soggetto gestore ha quindi ricevuto un *link* per compilare il Questionario Strutture e tanti *link* quanti sono stati gli ospiti transitati in quella struttura (indipendentemente dal fatto che il singolo ospite fosse ancora presente o meno al momento dell'invio). Va infine ricordato che non sono state considerate le gestioni che hanno ospitato esclusivamente cittadini tunisini titolari di un permesso di soggiorno umanitario, stante il fatto che per i migranti che hanno presentato domanda di asilo la presa in carico ed il percorso di accoglienza si è rivelato ben più lungo e complesso rispetto a quello dei beneficiari del titolo di soggiorno per

¹⁷ Lo *status* giuridico è un campo presente anche nel *database* della Protezione Civile, ma con due sole alternative di risposta: "richiedente asilo" o "art. 20" (titolare di protezione umanitaria). Il Questionario Ospiti ha ampliato le alternative di risposta, consentendo così di delineare un quadro più preciso dello *status* degli ospiti alla data della rilevazione (si rinvia al paragrafo 2.1.).

motivi umanitari riconosciuto in base al Decreto del 5 aprile 2011 (si veda il paragrafo 1.4.).

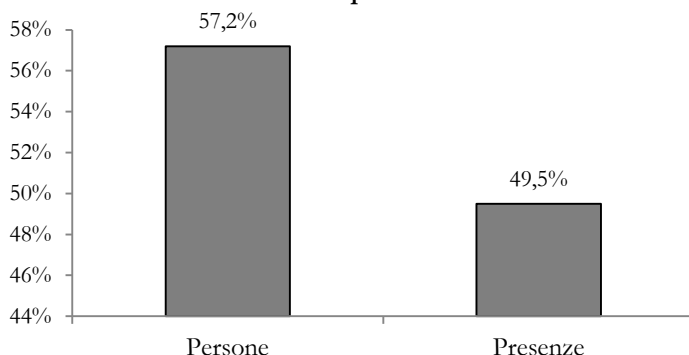
Per quanto riguarda i tassi di risposta, il Questionario Strutture è stato restituito compilato da 126 gestori sui 135 rilevati e contattati (il 93,3%). Se si considera che tre delle risposte non pervenute si riferiscono a gestioni provvisorie (strutture attive nell'ENA soltanto per pochi giorni o settimane, che in genere per questo motivo non hanno attivato servizi diversi da quelli di vitto e alloggio), le vere e proprie mancate risposte sono appena 6 su 132 ed il tasso di copertura sale al 95,5%. Il Questionario Ospiti ha ottenuto invece una copertura intorno al 50% per quanto riguarda le presenze e superiore al 57% per quanto riguarda le persone fisiche (tabella 2, grafico 1). Essendo possibile ricevere più risposte per la stessa persona, nei casi nei quali questa si sia trasferita da una struttura ad un'altra la differenza tra le due percentuali si spiega con il fatto che in molti casi per le persone già trasferite al momento della ricezione del questionario non è stato possibile ricostruire il percorso di accoglienza nei dettagli. Resta da osservare che una copertura di quasi il 60% rispetto ad un questionario complesso, che chiedeva di ricostruire i percorsi di accoglienza persona per persona, costituisce un buon risultato¹⁸.

Tab 2. Tasso di copertura del Questionario Ospiti

Risposta	Persone		Presenze	
	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.
Si	842	57,2%	952	49,5%
No	677	42,8%	972	50,5%
Totale	1.519	100%	1.924	100%

¹⁸ Rispetto all'insieme degli ospiti censito dal *database* della Protezione Civile, il campione ottenuto con le risposte presenta una lieve sovrarappresentazione di donne e minori. Mentre nel *database* Protezione Civile le donne rappresentano l'11,8% del totale (si veda il paragrafo 2.1.), tra le risposte al Questionario Ospiti l'incidenza della componente femminile risulta pari al 14,0% (118 su 842). Tra i minori lo scarto è ancora superiore, perché passa dal 6,1% dell'intero insieme al 10,2% delle risposte al Questionario Ospiti (86 su 842). Questa sovrarappresentazione, che determina anche un abbassamento dell'età media rispetto all'universo generale di riferimento, è legata al fatto che gran parte dei questionari relativi a minori (80 su 92) sono stati compilati da una sola struttura, quella che ha ospitato fino a marzo 2012 80 minori stranieri non accompagnati.

Grafico 1 - Tasso di copertura del Questionario Ospiti



Limitatamente al Questionario Ospiti occorre notare che la distribuzione delle risposte per area geografica di ubicazione delle strutture ospitanti mostra una copertura completa o pressoché completa nelle province di Prato (area nella quale le quattro strutture facenti parte della rete ENA sono gestite dallo stesso soggetto), Massa-Carrara e Grosseto, mentre significativi *deficit* si sono manifestati nelle province di Firenze e Livorno (tabella 3).

Tab 3. Tasso di copertura del Questionario Ospiti per provincia di ubicazione del soggetto ospitante (cfr. sulle presenze)

Provincia	Risposte Quest. Osp.	Database Prot.Civ. completo	Tasso di copertura
Arezzo	97	193	50,3%
Firenze	40	306	13,1%
Grosseto	144	164	87,8%
Livorno	8	121	6,6%
Lucca	92	249	36,9%
Massa-Carrara	242	262	92,4%
Pisa	109	265	41,1%
Pistoia	108	188	57,4%
Prato	58	58	100,0%
Siena	54	118	45,8%
Totale	952	1924	49,5%

Le visite sul campo

Come si è già avuto modo di accennare, quattro ricercatori hanno ricevuto l'incarico¹⁹ di effettuare una visita in ognuna delle strutture del sistema utilizzando una scheda di rilevazione finalizzata a raccogliere, in modo complementare ai questionari, sia informazioni strutturate sia informazioni non codificabili.

La scheda è stata concepita come uno strumento di rilevazione di tipo etnografico/qualitativo articolato in dodici aree tematiche più uno spazio di notazioni personali riservato ai commenti ed alle considerazioni del ricercatore (si veda l'allegato 2). Per l'effettuazione delle visite si è partiti dalle informazioni contenute nel *database* della Protezione Civile. Per estendere il numero di recapiti telefonici o di posta elettronica è stata chiesta in prima istanza la collaborazione ai singoli Osservatori sociali provinciali, che hanno fornito una serie di nuovi contatti²⁰. Molto importante è risultato un documento messo a disposizione del gruppo di ricerca dall'associazione *L'altro diritto* in occasione del *focus group*. L'associazione aveva già intrapreso autonomamente un lavoro di monitoraggio delle diverse strutture di accoglienza finalizzato a delineare il quadro della situazione sotto il profilo specifico dell'assistenza legale fornita agli ospiti; i recapiti reperiti nel corso di quell'attività sono stati cortesemente condivisi con il nostro gruppo di ricerca.

Le visite da effettuare sono state suddivise tra i ricercatori in modo da ottenere carichi di lavoro il più possibile omogenei sia dal punto di vista del numero delle visite che sotto il profilo geografico. A questo fine il territorio regionale è stato ripartito in quattro aree: area metropolitana centrale, con l'eccezione dell'empolese, della Val di Nievole e del Valdarno Superiore; province di Pisa, di Livorno e di Grosseto (con l'eccezione di una struttura ubicata a Cinigiano) più area empolese; province di Massa-Carrara e di Lucca più Val di Nievole;

¹⁹ Il gruppo di ricerca era composto come segue: il coordinatore del gruppo di ricerca (Fabio Bracci, sociologo); il conduttore del focus group (Gabriele Tomei, sociologo); quattro ricercatori incaricati dello svolgimento delle visite (Enrico Brandi, sociologo; Gaia Colombo, sociologa; Fabio Malfatti, antropologo; Umberto Pellecchia, antropologo); il coordinatore del gruppo immigrazione della rete degli Osservatori sociali provinciali (Moreno Toigo, referente per l'informatizzazione dei questionari).

²⁰ Attraverso il responsabile del gruppo di lavoro immigrazione della rete degli Osservatori sociali provinciali sono stati aggiornati con continuità circa l'andamento delle visite.

province di Arezzo e Siena, più Valdarno superiore e struttura ubicata a Cinigiano. Ciascuna area è stata affidata alla responsabilità di un singolo ricercatore²¹.

La discussione metodologica all'interno del gruppo di ricerca²² si è concentrata su tre punti: a) la condivisione del contenuto e delle modalità di utilizzo della scheda: sotto questo aspetto si è insistito sulla necessità di utilizzare la griglia come uno strumento di ricerca flessibile e non come la sequenza rigida di un'intervista a risposta chiusa; b) i criteri per la raccolta delle citazioni: dato che si è ritenuto impossibile, per motivi di tempo, affiancare le visite con interviste semi-strutturate da registrare e poi sbobinare, si è deciso di inserire all'interno di ciascuna scheda, oltre alle informazioni raccolte nel corso della visita, le frasi degli interlocutori ritenute più significative, chiarendo che in questa tipologia vanno annoverate le affermazioni capaci di sintetizzare un ragionamento, un problema o una situazione attraverso un'immagine o un'espressione del linguaggio naturale particolarmente efficace; c) l'individuazione del *database* da utilizzare per riversare in un supporto informatico condiviso le informazioni raccolte nel corso delle visite: a partire dalle schede compilate dai quattro ricercatori è stato costruito un archivio nel quale si possono rintracciare tutti i dati qualitativi raccolti. Naturalmente nelle schede sono state riportate - sia pure in modo non sistematico, in coerenza con un uso di tipo etnografico delle note di ricerca -, anche le considerazioni dei ricercatori su determinati *setting*: incongruenze tra linguaggio verbale e non verbale; osservazione degli sfondi e dei contesti; interpretazioni dei tentativi di *messa in scena* e del

²¹ I ricercatori sono stati muniti di un tesserino personale di riconoscimento e di una lettera di accredito contenente il nominativo del ricercatore incaricato, gli obiettivi della ricerca, la composizione del gruppo di lavoro, la richiesta di accompagnare il ricercatore nel corso della visita.

²² Il gruppo di ricerca si è incontrato quattro volte per organizzare e monitorare l'andamento delle visite: il 5 aprile si è svolta la riunione introduttiva, nel corso della quale sono stati discussi l'impianto del monitoraggio e gli strumenti da utilizzare; il 4 maggio si è fatto un primo aggiornamento sui risultati raccolti nel corso delle prime visite, con particolare riferimento al tema dell'adeguatezza metodologica della scheda; il 25 maggio si è dedicata la riunione all'approfondimento delle principali evidenze delle visite (criticità, rilievi, segnalazioni); il 22 giugno infine si sono definiti i tempi di consegna del materiale e gli ultimi adempimenti. Durante le visite i ricercatori hanno raccolto una piccola documentazione fotografica ai fini della georeferenziazione. In occasione del primo incontro del gruppo di ricerca si sono discussi i dettagli tecnici (come il formato dei *files*) delle fotografie da consegnare al termine del lavoro.

gioco delle rappresentazioni (citazioni testuali dalle schede di ricerca) messi in atto dagli interlocutori; tutto questo ha concorso ad arricchire il quadro di cui si è potuto avvalere il curatore nella fase di analisi dei dati.

Nel corso delle visite i ricercatori sono stati accompagnati da un numero di persone variabile tra uno e tre (anche se non sono mancate visite “assembleari”, caratterizzate dall'accompagnamento di cinque persone). In genere, si è trattato di personale direttamente coinvolto nella gestione, precedentemente contattato ed informato dell'obiettivo della visita. L'elenco delle funzioni svolte dagli accompagnatori/interlocutori mostra l'articolazione delle tipologie e della natura dei soggetti coinvolti nell'accoglienza: i ricercatori hanno incontrato coordinatori dei progetti di accoglienza, responsabili delle strutture, educatori, operatori legali, assistenti sociali, funzionari comunali, presidenti, referenti ed esponenti di associazioni. Per le gestioni ubicate in territori molto piccoli che hanno visto il coinvolgimento diretto del Comune gli interlocutori sono stati spesso i sindaci e/o gli assessori con la delega al sociale/immigrazione.

Non sono mancati timori da parte degli accompagnatori e casi di travisamento della natura della visita, percepita talora come un controllo di natura ispettiva; ma va detto che nel complesso, a parte il caso di cui si parlerà tra breve, le reticenze sono apparse contenute ad un livello che si può definire fisiologico, specie per attività intrinsecamente invasive come le visite effettuate da osservatori esterni.

Va detto che non è stato possibile visitare tutte le strutture. In 12 delle 13 gestioni nelle quali la visita non è stata fatta, al momento in cui sono stati avviati i contatti dai ricercatori non erano più presenti ospiti; in sette di questi casi si trattava di strutture ricettive utilizzate come sistemazioni temporanee, utilizzate per pochi giorni o settimane in attesa dell'individuazione di collocazioni più appropriate; in un altro caso la struttura risultava chiusa per ristrutturazione. Solo in una circostanza la visita di un ricercatore è stata ostacolata, probabilmente per i timori del soggetto gestore circa gli effetti della visita medesima.

Nel complesso le visite sono state 113, mentre le schede compilate risultano 127. Nei 14 casi nei quali non si è potuta effettuare la visita ma si è ugualmente compilata la scheda ciò è avvenuto perché le informazioni sono state raccolte in altro modo (soprattutto attraverso interviste telefoniche o informazioni fornite da referenti di altre strutture appartenenti allo stesso soggetto gestore). Interviste

telefoniche sono state effettuate anche in alcuni casi nei quali era già stata effettuata la visita per integrare le informazioni già raccolte.

IL FOCUS GROUP VISTO DAL CONDUTTORE

Gabriele Tomei

Il *focus group* è una tecnica di raccolta di informazioni qualitative mediante intervista di gruppo elaborata da Merton, Fiske e Kendall²³, ed oggi molto usata tanto nella ricerca sociale quanto nel *marketing* o nelle indagini di mercato²⁴.

Tale tecnica si basa sulla stimolazione dell'interazione all'interno di un gruppo non eccessivamente ampio di partecipanti (4-12 persone) al fine di poterne analizzare il dibattito, sia in termini di contenuto verbale che di dinamiche non verbali. Sulla base di uno o più stimoli, infatti, il ricercatore chiede ai partecipanti di discutere, aiutandoli a mettere in evidenza ed a valorizzare le differenti opinioni ed argomentazioni sul tema in oggetto: sono infatti proprio queste distanze gli elementi che offrono il contenuto informativo più rilevante offerto da questa tecnica.

Gli elementi che garantiscono l'efficacia di questa tecnica sono principalmente tre: (a) le modalità di reclutamento dei partecipanti; (b) la composizione del gruppo; (c) la griglia di intervista e la modalità di conduzione dell'intervista da parte del ricercatore. Le *modalità di reclutamento* debbono garantire la selezione di persone che siano al tempo stesso "esperte" (non in senso professionale, bensì che abbiano una acclarata esperienza diretta del tema oggetto di discussione) e "disponibili", nel senso che abbiano disponibilità e capacità di interagire con altri in modo efficace. Per *composizione del gruppo* si intende l'equilibrio tra posizioni, punti di vista e ruoli che costituisce il *mix* contestuale dal quale ci si aspetta lo sviluppo della discussione; per questo motivo è importante garantire una certa "eterogeneità" di presenze (sebbene queste siano per loro natura irriducibili ad una logica di rappresentatività dell'universo), pur evitando accuratamente il rischio

²³ R.K. Merton, M.O. Fiske, P.L. Kendall, *The Focused Interview*, Free Press, 1956.

²⁴ S. Corrao, *Il focus group*, Franco Angeli, 2000; I. Acocella, *Il focus group. Teoria e tecnica*, Franco Angeli, 2008; V.L. Zammuner, *I focus group*, Mulino, 2003.

di introdurre asimmetrie di ruolo talmente forti (come quelle che deriverebbero dalla compresenza di parti in aperto conflitto tra di loro su altri tavoli, o parti funzionalmente sovra o sotto-ordinate nel lavoro quotidiano) da inibire una discussione franca e spontanea. La *griglia di intervista* deve essere molto concreta e sintetica (poche questioni e di immediata comprensione per i partecipanti), in modo che ogni tema (appunto “fuoco”) possa costituire un efficace stimolo a partire dal quale si sviluppi la successiva discussione; ovviamente il ruolo del ricercatore dovrà essere quello di mantenere la discussione sull’oggetto di riflessione prefissato, garantendo il suo più adeguato approfondimento nei tempi stabiliti per l’incontro ed al tempo stesso assicurando a ciascun partecipante la medesima possibilità degli altri di intervenire nella discussione.

Il *focus group* è stato utilizzato nella fase di avvio della ricerca sull’Emergenza Nord Africa, quale strumento di indagine esplorativa sulle differenti caratteristiche degli interventi attivati nel territorio toscano e sui potenziali di conflitto presenti ad un anno dall’avvio dell’emergenza ed a pochi mesi di distanza dal termine formale dei finanziamenti destinati alla sua gestione.

Hanno partecipato al *focus* 13 persone, rappresentative di enti pubblici, strutture di accoglienza o associazioni attivamente impegnate nell’accoglienza dei profughi assegnati al territorio regionale a seguito degli sbarchi dalla Libia. Il reclutamento delle persone è stato condotto sia dagli uffici regionali dell’area di coordinamento Inclusionione Sociale, con riferimento ai nominativi di soggetti impegnati su scala regionale, sia dalla rete degli Osservatori sociali provinciali, i quali hanno formulato proposte relative a figure riconducibili alle esperienze più significative dei rispettivi territori. Tutti i partecipanti hanno aderito con grande entusiasmo alla proposta, impegnandosi attivamente nella discussione. Alcune organizzazioni inizialmente non comprese tra i partecipanti, per ragioni di numerosità, hanno chiesto ed ottenuto di poter partecipare alla discussione in qualità di uditori, ottenendo – in alcuni casi – di poter intervenire nel dibattito. La discussione inizialmente programmata per una durata di 90 minuti, si è protratta per oltre tre ore, con pieno consenso e soddisfazione da parte degli intervenuti.

Gli assi intorno ai quali si è articolata l’eterogeneità del gruppo sono fondamentalmente tre: (1) soggetti appartenenti a strutture di *front-line* (es. associazioni) *versus* soggetti pubblici di coordinamento (es.

Province, o Protezione Civile); (2) soggetti appartenenti alla rete SPRAR *versus* soggetti di nuovo ingresso nel sistema di accoglienza; (3) soggetti gestori di strutture di accoglienza *versus* soggetti impegnati in servizi integrativi. Questa varietà ha costituito una importante condizione strutturale per lo sviluppo di una discussione ricca e articolata, capace di esplorare differenze e particolarità così come pure divergenze e potenziali tensioni.

Il *focus group* è stato introdotto dal funzionario regionale responsabile del progetto di ricerca (dott. Luca Puccetti), ma è stato poi affidato ad un soggetto esterno e non direttamente conosciuto dai presenti, sociologo ed esperto di tecniche di ricerca basate sul giudizio degli esperti (prof. Gabriele Tomei, Università di Pisa). La griglia di discussione che è stata predisposta dal conduttore in collaborazione con il coordinatore scientifico della ricerca (dott. Fabio Bracci) chiedeva ai partecipanti di riflettere intorno a 5 nodi tematici: (1) chi sono i soggetti che operano sul campo; (2) quali sono le attività di accoglienza messe in atto da questi soggetti; (3) quali sono le strategie di accompagnamento dei profughi predisposte per il breve, medio e lungo periodo; (4) quali rapporti hanno i percorsi di accoglienza con gli altri soggetti presenti nei territori nei quali tali percorsi sono realizzati; (5) quali rapporti hanno i percorsi di accoglienza con gli altri soggetti che formano il sistema regionale dell'Emergenza Nord Africa. Questa scansione, concepita per far procedere la discussione per livelli progressivi di astrazione e generalizzazione, ha garantito una discussione ampia e fruttuosa tra i partecipanti ed al tempo stesso ha permesso la messa a fuoco di dinamiche e prospettive diversificate del fenomeno osservato, di cui il disegno complessivo della ricerca in oggetto ha potuto tenere conto nell'organizzazione delle fasi successive (questionari e visite).

1. IL CONTESTO

1.1 QUALCHE DATO SUI RIFUGIATI

Nel solo 2011, nel mondo, 800.000 persone (il numero più elevato degli ultimi dieci anni) sono fuggite dal Paese nel quale si trovavano, mentre circa tre milioni e mezzo (+20% rispetto al 2010) hanno dovuto lasciare la propria casa pur senza attraversare i confini statali²⁵. Si è trattato di un anno segnato da gravi conflitti in Costa d'Avorio, Libia, Somalia e Sudan seguiti da pesanti crisi umanitarie. Secondo le stime dell'UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*), per il quinto anno consecutivo il numero complessivo di persone che nel mondo sono state forzate a lasciare la propria abitazione oltrepassa i 42,5 milioni. Il dato include 895.000 richiedenti asilo, 26,4 milioni di IDPs (*Internally Displaced Persons*) ed oltre 15 milioni di rifugiati (10,4 milioni sono sotto mandato dell'UNHCR e 4,8 sono rifugiati palestinesi seguiti dall'apposita agenzia delle Nazioni Unite, l'UNRWA). Sulle oltre 876.000 domande di asilo presentate nel mondo nel 2011, la componente femminile ammonta al 49%, mentre i minori incidono per il 46% del totale tra i rifugiati e per il 34% tra i richiedenti asilo.

Il Paese di origine del maggior numero di rifugiati è l'Afghanistan, seguito da Iraq, Somalia e Sudan (si veda il grafico 1). 2,7 milioni di afghani sono titolari di protezione e sono presenti in 79 Paesi, anche se il 95% di essi vive in Pakistan e in Iran. Occorre evidenziare che, contrariamente a quanto immagina una parte significativa dell'opinione pubblica dei Paesi più ricchi, i Paesi in via di sviluppo (*Less Developed Countries*²⁶) ospitano 4/5 dei rifugiati, mentre i 48 Paesi meno sviluppati (*Least Developed Countries*) ne ospitano circa 2,3 milioni. Il Pakistan è il Paese che dà ospitalità al numero più alto di rifugiati (1,7 milioni, si veda il grafico 2; seguono Iran, circa 887.000, Siria, 755.000, e Germania, 571.500), mentre 4,7 milioni risiedono in Paesi nei quali il

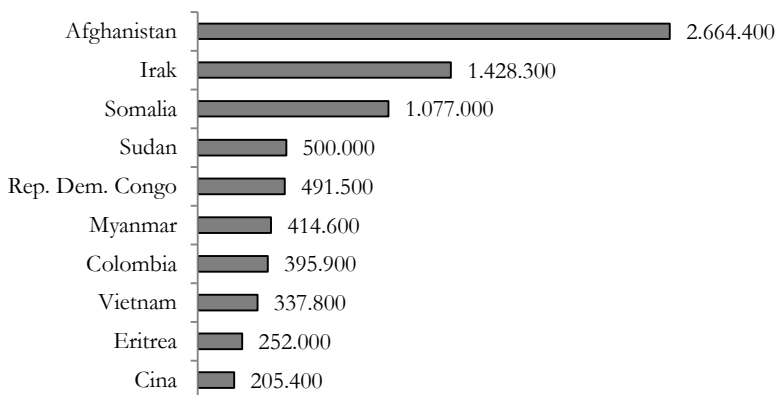
²⁵ I dati che seguono sono tratti da UNHCR, *A year of Crisis. Unhcr Global Trends 2011*, 2012.

²⁶ LSD e LSTD sono definizioni dell'Agenzia per la Popolazione delle Nazioni Unite.

Prodotto interno lordo pro capite annuo è inferiore a 3.000 dollari. È sempre il Pakistan, seguito da Repubblica Democratica del Congo, Kenya e Liberia a guidare la graduatoria stilata in base al numero di rifugiati per dollaro *pro capite* di Pil (si veda il grafico 3).

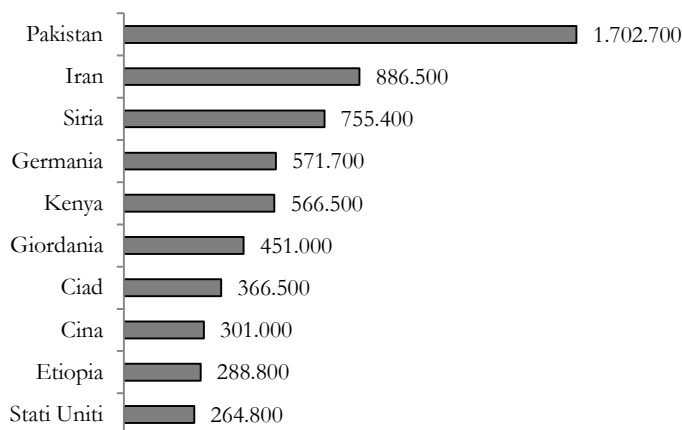
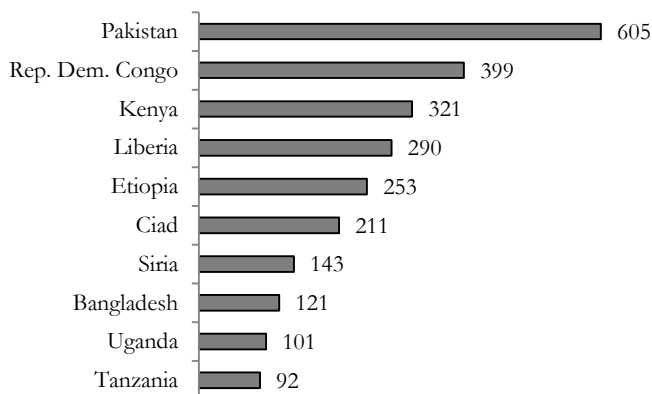
Se si considerano soltanto i 44 Paesi a Sviluppo Avanzato²⁷, le domande di asilo presentate nel 2011 ammontano a 441.300 (+20% rispetto alle circa 368.000 del 2010), il numero più elevato dal 2003. Antonio Guterres, l'Alto Commissario per i Rifugiati ha ricordato che il numero di domande di asilo presentate in tutti i Paesi industrializzati è inferiore alla popolazione di Dadaab, un singolo campo di accoglienza per rifugiati somali situato nel Nord-Est del Kenya²⁸.

Grafico 1 - Principali Paesi di origine dei rifugiati (2011)



²⁷ I dati che seguono sono tratti da UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*, 2012. Il dato considera le domande di asilo presentate in prima istanza. I cosiddetti PSA comprendono i 27 Paesi Ue, più Albania, Bosnia, Croazia, Islanda, Liechtenstein, Montenegro, Norvegia, Serbia, Svizzera, Macedonia, Turchia, Australia, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Corea del Sud e Stati Uniti.

²⁸ United Nations High Commissioner for Refugees António Guterres, *Asylum claims in industrialized countries up sharply in 2011*, 27 marzo 2012, Press release, <http://www.unhcr.org/4f7063116.html>.

Grafico 2 - Principali Paesi ospitanti rifugiati (2011)**Grafico 3 - Principali Paesi per numero di rifugiati in rapporto ad 1 dollaro USA di Pil *pro capite***

Nel 2011 nei 27 Paesi dell'Unione europea sono state presentate circa 301.000 domande di asilo (nel 2010 erano state 259.000)²⁹. La

²⁹ Eurostat, *The number of asylum applicants registered in the EU27 rose to 301.000 in 2011*, News release 46/2012. Questo comunicato stampa è anche la fonte delle tabelle 1 e 2. Si ricorda che tra le diverse fonti che forniscono dati sulle domande di asilo

Francia è il Paese nel quale ne sono state presentate di più (56.300), seguita da Germania (53.260) e Italia (più di 34.000, si veda la tabella 1). Nel complesso i primi 10 Paesi includono il 90% delle domande di asilo presentate nell'Ue. L'Afghanistan, con circa 28.000 domande (circa il 9% del totale), la Russia (18.200, circa il 6%) ed il Pakistan (15.700, circa il 5%) sono i primi tre Paesi di origine dei richiedenti asilo. La colonna che riporta il dato dell'incidenza delle domande in rapporto al numero di abitanti evidenzia che tra i Paesi più grandi è la Svezia ad avere ricevuto il maggior numero di domande in rapporto alla sua popolazione (3.150 per milione di abitanti). È significativo anche che su circa 237.000 decisioni in prima istanza, tre su quattro (177.900) sono stati rigetti (si veda la tabella 2). Ad essi si aggiungono circa 29.000 riconoscimenti dello *status* di rifugiato (12%), 21.400 decisioni in favore del rilascio della protezione sussidiaria (9%) e 9.070 in favore della protezione umanitaria (4%)³⁰.

possono esserci lievi discrepanze, dato che in alcuni casi le domande di protezione internazionale si riferiscono alla richiesta d'asilo relativa alla singola persona e non coincidono necessariamente con il numero di istanze complessivo. Come sottolinea il Rapporto SPRAR, «ad una stessa domanda, possono corrispondere più richiedenti, laddove, come nel caso di un nucleo familiare, alla persona che presenta la domanda si accompagnino più figli minorenni, compresi nella stessa domanda del genitore, alla quale corrisponde una decisione unica da parte della Commissione». Si veda Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Rapporto Annuale del Sistema di protezione per richiedenti Asilo e rifugiati 2010/2011*, 2012, p. 18.

³⁰ Eurostat sottolinea che le decisioni possono riguardare domande fatte in anni precedenti. La diversa incidenza degli esiti tra i Paesi può dipendere anche dal diverso peso dei gruppi nazionali prevalenti tra le richieste di asilo. Si veda Eurostat, *cit.* Si ricorda anche che mentre lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria sono definiti dalla normativa dell'Ue, lo *status* legato a motivi umanitari dipende dalla disciplina delle legislazioni nazionali (si veda per la situazione italiana l'allegato 3, il *Glossario*).

Tab 1. Domande di protezione internazionale presentate nei principali Paesi dell'Unione europea e primo Paese di provenienza per numero di domande, 2011

Paese	Domande		Primo Paese di provenienza		
	v.a.	Per mil. ab.	Paese	v.a.	% su tot.
Italia	34.115	565	Nigeria	6.210	18
Francia	56.250	865	Russia	4.390	8
Germania	53.260	650	Afghanistan	7.955	15
Olanda	14.600	875	Afghanistan	2.395	16
Regno Unito	26.430	425	Pakistan	4.035	15
Spagna	3.420	75	Costa d'Avorio	550	16
Svezia	29.670	3.150	Afghanistan	4.130	14
Svizzera	23.625	3.005	Eritrea	3.450	15
UE27	301.375	600	Afghanistan	28.005	9

Tab 2. Decisioni in prima istanza nei principali Paesi dell'Unione europea, 2011

Paese	Totale decis.	Decis. positive	<i>di cui.</i>			Rigetti
			Status rifug.	Protez. sussidi.	Motivi umanit.	
Italia	24.150	7.155	1.805	2.265	3.085	16.995
Francia	42.190	4.580	3.340	1.240	-	37.605
Germania	40.295	9.675	7.100	665	1.910	30.620
Olanda	15.790	6.830	710	4.065	2.050	8.965
Regno Unito	15.990	6.445	3.675	975	1.790	9.545
Spagna	3.395	990	335	630	20	2.410
Svezia	26.720	8.805	2.335	5.390	1.075	17.915
UE 27	237.365	59.465	28.995	21.400	9.070	177.900

Se si prendono in considerazione tutte le decisioni (comprese le 128.000 in appello, si veda la tabella 3), nei Paesi dell'Unione europea nel 2011 hanno ricevuto una risposta positiva 84.100 richiedenti asilo (erano 75.800 nel 2010)³¹. Alle poco meno di 60.000 domande accolte in prima istanza si devono aggiungere le circa 24.000 che hanno avuto esito favorevole in appello. Nel complesso hanno ricevuto la protezione piena 42.680 persone e la protezione sussidiaria 29.390; i beneficiari del riconoscimento per ragioni umanitarie sono stati 12.000. La tabella 4 mostra che il gruppo nazionale più numeroso in base alle domande accolte nel 2011 è l'Afghanistan (13.300 persone, il 16% di coloro che hanno presentato domanda di asilo), seguito da Iraq (9.000, circa l'11%)

³¹ Eurostat, *EU Member States granted protection to 84 100 asylum seekers in 2011*, News release 96/2012.

e Somalia (8.900). In appello il tasso di riconoscimento (tabella 5) scende al 19% (17% sotto forma di riconoscimento protezione internazionale piena o sussidiaria e poco più del 2% sotto forma di umanitario). Da notare che sia in prima istanza che in appello il tasso di riconoscimento risulta in Italia leggermente al di sopra della media Ue (in appello s'inverte, rispetto al dato Ue, la proporzione tra esiti positivi per riconoscimento della protezione piena o sussidiaria e riconoscimento per motivi umanitari, dato quest'ultimo largamente prevalente in Italia).

Tab 3. Decisioni sulle domande di protezione internazionale nei principali Paesi dell'Unione europea, 2011

Area	Decisioni*			Decisioni positive**			
	Totale	Prima istanza	Decis. appello	Totale	di cui:		
					Rifug.	Prot. suss.	Uman.
Italia	25.655	24.150	1.505	7.485	1.870	2.265	3.350
Francia	76.765	42.220	34.550	10.740	8.270	2.470	-
Germania	64.870	40.295	24.575	13.045	8.780	1.015	3.250
Olanda	18.550	15.790	2.760	8.380	835	5.205	2.345
Regno Unito	41.270	22.835	18.430	14.360	9.385	4.90	285
Spagna	3.395	3.395	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Svezia	39.930	26.720	13.210	10.625	2.795	6.115	1.720
Svizzera	20.730	15.990	4.740	6.795	3.710	1.005	2.075
UE 27	365.615	237.395	128.220	84.110	42.680	29.390	12.040

*Il totale si riferisce al numero di decisioni e non al numero di individui

** Decisioni in prima istanza e decisioni finali in appello

Tab. 4 - Primi tre Paesi per esito positivo delle domande di protezione internazionale, cfr. Italia - Unione europea, 2011

Area	Primo Paese			Secondo Paese			Terzo Paese		
	Paese	v.a.	%	Paese	v.a.	%	Paese	v.a.	%
UE 27	Afghanistan	13.310	15,8	Iraq	8.955	10,6	Somalia	8.900	10,6
Italia	Afghanistan	860	11,5	Somalia	670	9,0	Pakistan	615	8,2

Tab. 5 - Tassi di riconoscimento nei principali Paesi dell'Unione europea, 2011

Area/Paese	Decisioni positive in prima istanza				Decisioni finali positive in appello			
	v.a.	Tasso di riconoscimento* (%)			v.a.	Tasso di riconoscimento (%)		
		Tot.	Int. e suss.	Mot. um.		Tot.	Int. e suss.	Mot. um.
Italia	7.155	29,6	16,8	12,8	325	21,7	4,4	17,4
Francia	4.615	10,9	10,9	-	6.125	17,7	17,7	-
Germania	9.675	24,0	19,3	4,7	3.370	13,7	8,3	5,5
Olanda	6.830	43,2	30,3	13,0	1.555	56,3	45,7	10,6
Regno Unito	7.190	31,5	31,0	0,5	7.165	38,9	38,0	0,9
Spagna	990	29,1	28,5	0,6	20	n.d.	n.d.	n.d.
Svezia	8.805	32,9	28,9	4,0	1.820	13,8	8,9	4,9
Svizzera	6.445	40,3	29,1	11,2	350	7,4	1,4	6,0
UE 27	59.500	25,1	21,2	3,8	24.610	19,2	16,9	2,3

*Il tasso di riconoscimento è il rapporto tra decisioni positive (in prima istanza o in appello) sul numero totale di decisioni

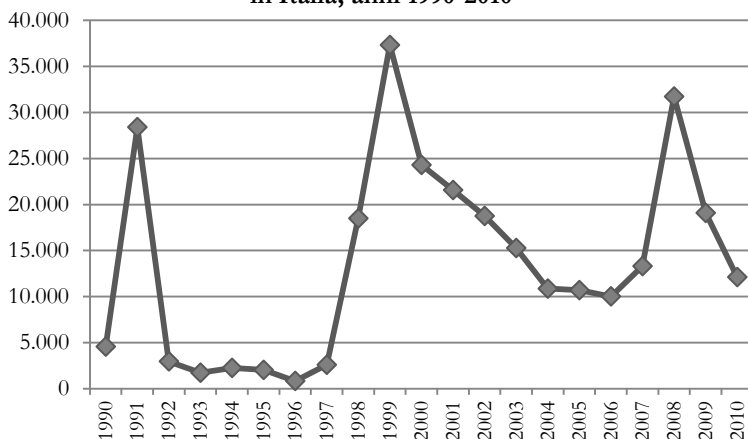
Approfondiamo ora brevemente i dati riguardanti l'Italia. Com'è noto, il nostro Paese ha ratificato nel 1954 la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati e nel 1972 il relativo Protocollo addizionale. Tuttavia è soltanto dal 1990, con l'approvazione della cosiddetta "Legge Martelli", che si è provveduto ad eliminare la cosiddetta "riserva geografica", che limitava l'applicazione della Convenzione ai richiedenti asilo provenienti dai Paesi del blocco socialista. Con il Decreto legislativo n. 251 del 19 novembre 2007, che ha recepito la direttiva europea n. 83 del 2004, si comincia a parlare anche in Italia di "richiedenti e titolari di protezione internazionale", al posto del termine "rifugiato" e della locuzione "richiedente asilo"³². Con la stessa norma e con disposizioni successive si è ridefinito il quadro normativo, articolandolo lungo quelle coordinate che costituiscono lo sfondo delle vicende prese in esame in questo lavoro.

Osservando l'andamento delle richieste di protezione internazionale in Italia a partire dal 1990 (grafico 4) si può notare una tendenza

³² Pur consapevoli dell'imprecisione, nel testo si usano indifferentemente come sinonimi i termini "rifugiato" e "titolare di protezione internazionale", così come si continua a fare ampio ricorso alla locuzione "richiedente asilo". La scelta è dovuta a motivi di scorrevolezza del testo ed è legata alla maggiore brevità delle locuzioni tradizionali, anche se a rigore bisogna evidenziarne la non conformità rispetto al lessico specialistico.

altalenante. Ai picchi del 1991 e del 1999, corrispondenti rispettivamente al periodo degli sbarchi dall'Albania ed a quello dei bombardamenti Nato in Serbia e della crisi in Kosovo, fanno riscontro cifre annue complessivamente contenute, che solo raramente hanno oltrepassato le 20.000 unità. Il crollo degli arrivi nel 2009 e nel 2010 si deve però essenzialmente alla politica dei respingimenti adottata a partire dal riallineamento delle relazioni con la Libia di Gheddafi (se ne parlerà nel prossimo paragrafo).

**Grafico 4 - Richieste di protezione internazionale
in Italia, anni 1990-2010**



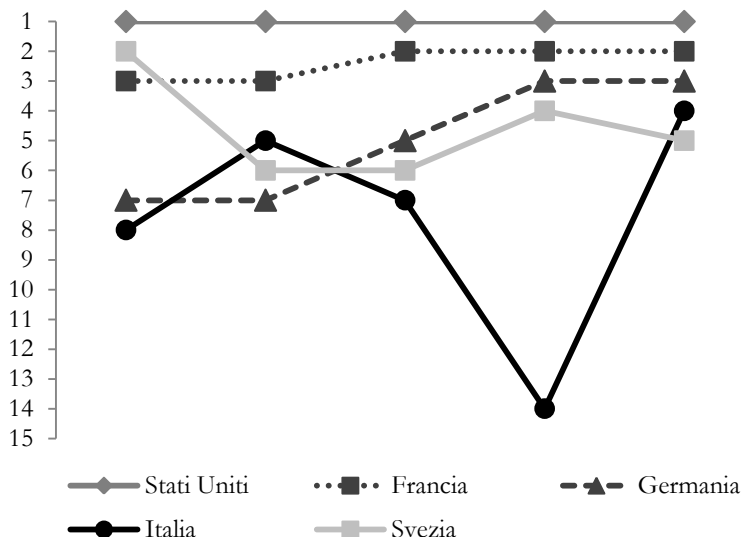
Fonte: Ministero dell'Interno, *Quaderno richieste di asilo 1990-2010*.

Il 2011, con gli arrivi dalla Tunisia e dalla Libia, rappresenta un anno di svolta. Rispetto all'anno precedente l'Italia ha fatto segnare il più alto incremento in valore assoluto di richieste di asilo tra i Paesi industrializzati, passando dal 14° al 4° posto della graduatoria per numero di domande³³ (grafico 5). Tra le 34.100 domande di asilo presentate, la Nigeria costituisce il Paese di origine più frequente (6.200, a fronte delle 1.200 dell'anno precedente), seguita da Tunisia (4.600) e Ghana (3.100)³⁴.

³³ UNHCR, *Asylum Levels and Trends, op. cit.*

³⁴ *Ibidem*.

Grafico 5 - Posizione nella graduatoria dei Paesi riceventi (2007-2011, solo Paesi a Sviluppo Avanzato)



Fonte: UNHCR, *Asylum Levels and Trends*, cit. p. 12.

L'incremento dei titoli di soggiorno rilasciati per richiesta di asilo è stato recentemente rilevato anche da Istat nel suo rapporto annuale sui *Cittadini non comunitari soggiornanti in Italia*³⁵. Istat segnala che tra il 2010 e il 2011 i nuovi ingressi dall'estero sono fortemente diminuiti e che nel corso del 2011 sono stati rilasciati 361.690 nuovi permessi, con un calo di quasi il 40% rispetto all'anno precedente. Ma se da un lato i permessi per lavoro diminuiscono drasticamente (sono oltre il 65% in meno rispetto al 2011) e si riducono, sia pure meno fortemente, i titoli di soggiorno per famiglia (-21,2%), dall'altro aumentano significativamente i permessi rilasciati per motivi diversi (+58%) e tra questi, in particolare, quelli per "asilo e motivi umanitari"³⁶. In valore assoluto i permessi rilasciati a questo titolo sono passati da 10.336 nel 2010 a 42.672 nel

³⁵ Istat, *Anni 2011- 2012. Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti*, Statistiche Report, 25 luglio 2012.

³⁶ Nella categoria "asilo e motivi umanitari" Istat inserisce i permessi rilasciati per asilo, richiesta asilo e motivi umanitari.

2011, arrivando a rappresentare l'11,8% del totale dei permessi rilasciati nel 2011 (l'incidenza era appena dell'1,7% nel 2010). Nelle regioni meridionali e nelle isole, sottolinea Istat, "l'asilo e la protezione umanitaria rappresentano la principale motivazione di ingresso (36% dei nuovi flussi)"³⁷. Non è difficile scorgere in questi dati la registrazione statistica dei nuovi flussi provenienti dalla sponda nordafricana del Mediterraneo.

1.2 LA POLITICA DEI RESPINGIMENTI

Prima di passare ad esaminare le cause scatenanti e l'evoluzione delle vicende che interessano direttamente questo rapporto, vale la pena ricordare quale fosse la politica del Governo italiano sull'asilo fino all'inizio del 2011. Il numero estremamente basso di domande di asilo presentate nel nostro Paese nel 2010 aveva ratificato, con il conforto della statistica, il successo della "politica dei respingimenti". Un successo che ignorava un fenomeno noto, come la larga prevalenza - per quanto riguarda le rotte d'ingresso in Italia - di flussi migratori misti, «in cui richiedenti asilo e rifugiati, in fuga da persecuzioni, guerre civili, violazioni dei diritti umani, usano le stesse rotte e gli stessi mezzi di trasporto dei migranti economici»³⁸. Ma - soprattutto - un successo che era stato costruito sullo "scambio" tra interessi economici e diritti umani, come hanno ricordato di recente Manconi e Anastasia:

Ventimila arrivi in meno in Italia, in cambio - probabilmente - di molte migliaia di torturati in più nei *lager* libici e di cospicue somme, oltre che di forniture militari, versate nelle casse di Gheddafi, il quale in ulteriore contraccambio garantiva ricchi appalti a ditte italiane e canali preferenziali per le forniture di petrolio. *Business is business*³⁹.

Questa politica non è stata soltanto interrotta dai bombardamenti della Nato in Libia e dalla fine dell'alleanza con Gheddafi. Essa è stata

³⁷ Istat, *op. cit.*, p. 5.

³⁸ UNHCR, *Raccomandazioni dell'Unhcr sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia*, 20 luglio 2012.

³⁹ L. Manconi, S. Anastasia, a cura di, *Lampedusa non è un'isola. Profughi e migranti alle porte d'Italia. Rapporto sullo stato dei diritti in Italia*, L'articoloTre-A Buon Diritto, 2012, p. 58.

pesantemente sanzionata dalle organizzazioni internazionali e sovranazionali. Con la sentenza sul caso *Hirsi et al. v. Italy*⁴⁰ la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha preso in esame la condotta delle autorità italiane in occasione di uno dei primi episodi di respingimento verificatisi dopo la firma del Trattato di amicizia tra Italia e Libia (risalente al 4 febbraio 2009). Tra il 6 ed il 7 Maggio 2009 tredici eritrei ed undici somali furono intercettati dalle autorità italiane mentre si trovavano a circa 35 miglia a sud di Lampedusa, nella zona SAR (*Search and Rescue*) di competenza maltese. I migranti furono riportati a Tripoli a loro insaputa e - senza alcuna verifica dei loro documenti d'identità - riconsegnati alle autorità libiche. La Corte Europea ha stabilito che il respingimento ha violato numerose disposizioni della Convenzione Europea dei Diritti Umani, tra i quali l'articolo 3 che stabilisce il divieto di tortura e di pene e trattamenti inumani o degradanti (i respinti sono stati infatti esposti al rischio di trattamenti degradanti a causa del respingimento verso la Libia), l'articolo 4 del Protocollo n. 4 (divieto di espulsioni collettive), l'articolo 13 (diritto ad un ricorso effettivo). In particolare la Corte non ha accettato la versione italiana, che aveva giustificato l'intervento come un'operazione di salvataggio.

Il Consiglio d'Europa ha pubblicato un dettagliato rapporto⁴¹ su un altro episodio tragico, avvenuto dopo l'inizio dei bombardamenti Nato in Libia: il mancato soccorso ad un barcone di 72 migranti in gran parte eritrei in fuga dalla Libia rimasto alla deriva per due settimane nel Mediterraneo. L'imbarcazione era partita da Tripoli il 26 marzo 2011, dopo quasi 18 ore di navigazione, trovandosi in difficoltà, uno dei conduttori del barcone aveva chiamato un prete eritreo che vive in Italia, il quale aveva a sua volta allertato il *Maritime Rescue Coordination Center* italiano. Quest'ultimo inviò una serie di segnalazioni verso le navi presenti nella zona per sollecitare la ricerca dell'imbarcazione in difficoltà, ma nessuna nave giunse a porgere soccorso. Morirono 63 migranti. Nel rapporto si legge che i Centri di soccorso in mare dell'Italia e di Malta «erano informati del fatto che l'imbarcazione era in difficoltà, ma nessuno dei due si è preso la responsabilità di iniziare una operazione di *search and rescue* (...) Essendo l'Italia - prosegue il rapporto

⁴⁰ Si veda la sentenza del 23 Febbraio 2012 della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Hirsi Jamaa and others vs. Italy*, ricorso n. 27765/09.

⁴¹ Consiglio d'Europa, *Lives lost in the Mediterranean Sea: Who is responsible?*, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Doc. 12895, 5 aprile 2012.

- la prima ad essere stata informata dell'emergenza, aveva una responsabilità maggiore nel garantire la sicurezza dell'imbarcazione». La critica è estesa ai diversi attori presenti nello specchio d'acqua interessato, compresa la Nato, visto che la richiesta di soccorso venne ignorata anche da alcune navi militari.

La capacità italiana di garantire il rispetto dei diritti dei richiedenti asilo è stata messa in dubbio anche da una sentenza definitiva del TAR di Darmstadt (in Germania), che ha imposto il divieto di rinviare una richiedente asilo somala in Italia, nonostante il rinvio sia previsto dal Regolamento cosiddetto *Dublinto II*⁴². La ragione, come ha ricordato Christopher Hein, direttore del Consiglio Italiano per i Rifugiati, è che secondo il Tribunale

in Italia non sarebbero garantiti gli *standard* minimi stabiliti dall'Unione europea per il trattamento dei richiedenti asilo, ma anzi si ravviserebbe il rischio di trattamenti inumani vietati dalla Carta UE dei diritti fondamentali. Questa sentenza segue oltre 50 ordinanze di vari tribunali tedeschi e di alcuni altri Stati dell'Unione nelle quali, almeno temporaneamente, viene sospeso il rinvio di richiedenti asilo in Italia. Nelle motivazioni non si parla soltanto degli scarsi livelli di accoglienza ma anche di mancanza di prospettive per l'integrazione⁴³.

Le raccomandazioni sulle politiche dell'asilo pubblicate recentemente dall'UNHCR richiamano inoltre l'attenzione sulla progressiva diminuzione dei contributi erogati annualmente dal Governo italiano all'Alto Commissariato. Dagli oltre 30 milioni di euro del 2008 il contributo è passato ai 9,7 del 2009 fino a giungere ai poco più di 5 del 2011 (per la precisione 5.141.469 euro). Nel 2011 l'Italia è scesa al 25° posto nella lista dei Paesi donatori⁴⁴.

Il rigetto della politica dei respingimenti è stato confortato anche dal voto del Parlamento italiano. La pressione delle organizzazioni sovranazionali ed il mutamento del quadro politico interno hanno

⁴² Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo*.

⁴³ C. Hein, *Prefazione*, in Consiglio Italiano per i Rifugiati, *Le strade dell'integrazione. Ricerca sperimentale quali-quantitativa sul livello di integrazione dei titolari di protezione internazionale presenti in Italia da almeno tre anni*, Fondo Europeo per i Rifugiati 2008 - 2013, AP 2010 Azione 2.1.A, 2012, pp. 5-7.

⁴⁴ UNHCR, *Raccomandazioni*, *op. cit.*, p. 17.

condotto nel mese di gennaio 2012 all'approvazione da parte della Camera dei Deputati di due mozioni che stigmatizzano le politiche sull'asilo adottate negli anni precedenti. Se la prima mozione impegna il Governo «a consentire che le operazioni di contrasto all'immigrazione clandestina siano pienamente conformi alle norme di diritto internazionale, in particolare per quel che concerne i richiedenti asilo»⁴⁵, la seconda - richiamando le numerose pronunce di organismi sovranazionali in merito - sollecita il Governo «ad adoperarsi per far sì che sia garantita la protezione internazionale, e nei casi consentiti, il diritto di asilo» ed in particolare «a non riprendere in nessun caso anche di fronte a nuovi arrivi di migranti, le politiche di respingimento, *né verso la Libia né verso altri Paesi*»⁴⁶. Resta peraltro da chiarire come evolveranno le relazioni del Governo italiano con il nuovo regime libico. Un accordo siglato tra il Ministro dell'Interno italiano ed il nuovo Ministro dell'Interno libico, accordo inizialmente destinato a rimanere riservato, è stato reso noto dalla stampa quotidiana ed è stato oggetto di valutazioni preoccupate per alcuni riferimenti ritenuti eccessivamente generici (si vedano i rimandi a non meglio precisate «attività» da svolgere congiuntamente «in acque internazionali»)»⁴⁷.

1.3. I FLUSSI MIGRATORI IN LIBIA E LA CRISI UMANITARIA

Gli eventi-chiave dai quali trae origine l'arrivo in Italia di oltre 20.000 migranti provenienti dalle coste del Nord Africa sono due: la rivoluzione tunisina, che ha portato nel mese di gennaio 2011 alla fine del regime di Ben Ali, ed i bombardamenti della Nato in Libia, conflitto che ha determinato - per i motivi che si indicheranno nel paragrafo 1.4. - la ripresa dei flussi da quel Paese verso Lampedusa.

⁴⁵ Mozione 1-00805, discussa ed approvata nella seduta n. 570 del 16 gennaio 2012.

⁴⁶ Mozione 1-00820, discussa ed approvata nella seduta n. 572 del 18 gennaio 2012.

⁴⁷ Si veda il testo del *Processo verbale tra il Ministro dell'Interno della Repubblica Italiana ed il Ministro dell'Interno della Libia*. L'accordo è stato siglato a Tripoli il 3 aprile 2012 ed è stato pubblicato "La Stampa" il 18 giugno 2012. Si veda anche *Diritti umani. Amnesty: "Immigrati e rapporti con Libia test importante per l'Italia"*, in "Stranieri in Italia", 24 maggio 2012, http://www.stranieriinitalia.it/attualita-diritti_umani._amnesty_immigrati_e_rapporti_con_libia_test_importante_per_l_italia_15234.html.

Dato che in questo lavoro concentriamo l'attenzione sui percorsi di accoglienza dei migranti che hanno presentato la domanda di asilo in Italia - pur consapevoli del fatto che a differenziare la sorte dei tunisini e dei cosiddetti "libici" è stato fondamentalmente, come vedremo, un colpo di penna -, appare doveroso delineare primariamente e brevemente la peculiare posizione ricoperta dalla Libia nel sistema delle migrazioni intra-africane.

L'International Organization for Migration (IOM) sostiene giustamente che non si può comprendere ciò che è avvenuto in Libia a partire dal mese di febbraio 2011 se non si ricostruiscono i cambiamenti avvenuti nelle politiche migratorie dell'area nel decennio precedente⁴⁸. Nel quadro di un forte incremento del numero di migranti nell'intera regione del Nord Africa e del Medio Oriente (numero stimato in 26,6 milioni di persone nel 2010), la Libia si è sempre più caratterizzata - a differenza di vicini come l'Egitto e la Tunisia, Paesi nei quali la percentuali di migranti in arrivo dall'estero è sempre rimasta trascurabile - come un Paese di destinazione e di transito assai più che come Paese di origine dei flussi. Si stima che in Tunisia nel 2008 oltre il 10% della popolazione visse all'estero (secondo una ricerca condotta nel 2006 il 76% degli intervistati nella fascia d'età tra 15 e 29 anni aveva espresso il desiderio di lasciare il Paese). La Libia costituiva invece una importante metà (transitoria o definitiva) delle migrazioni intra-africane: la presenza di migranti vi era stimata nel 2010 in circa 682.000 unità (oltre il 10% del totale della popolazione), cui si deve aggiungere un contingente di presenze irregolari che - pur nella difficoltà di disporre di dati attendibili - veniva valutato in una cifra assai elevata, oscillante tra 1 e 2,5 milioni di persone⁴⁹.

Le politiche di Gheddafi avevano giocato un ruolo cruciale nella trasformazione del Paese in un polo di attrazione delle migrazioni dall'Africa. Dopo l'embargo sofferto tra il 1992 ed il 2000, il regime aveva accentuato l'indirizzo pan-africano della propria politica estera (Gheddafi venne eletto Presidente dell'Unione degli stati africani), attenuando al contempo le ostilità nei confronti dell'Europa. Sul piano che qui interessa, queste politiche si erano tradotte nell'apertura delle frontiere ai migranti dell'Africa sub-sahariana (apertura accompagnata da «grande clamore retorico e proclami rivolti ai "fratelli africani" a

⁴⁸ IOM, *Migrants Caught in Crisis: the IOM Experience in Libya*, 2012.

⁴⁹ *Ibidem*.

venire in Libia»⁵⁰) e nel rafforzamento della cooperazione con l'Unione europea in nome della lotta contro le migrazioni irregolari. È in questo contesto che si devono collocare due aspetti fondamentali per le premesse del nostro lavoro: a) le tensioni esistenti in Libia nei confronti dei migranti, b) la firma del Trattato di Amicizia con l'Italia del febbraio 2009, firma che di fatto ha esternalizzato il controllo dei flussi migratori verso Lampedusa trasformando Gheddafi nel vero controllore della frontiera meridionale marittima dell'Italia e dell'Europa.

Ferruccio Pastore ha sottolineato che «la Libia è da decenni un grande Paese di immigrazione, uno dei massimi poli di attrazione del continente africano» e che appare veramente riduttivo pensare all'Africa «come terra di emigrazione», quando «in realtà questo continente è stato storicamente uno spazio di mobilità interna anche piuttosto vivace»⁵¹. La peculiarità del riorientamento delle politiche migratorie libiche dell'ultimo decennio consiste nello sviluppo della pre-esistente «mobilità trans-sahariana, sia di tipo carovaniero commerciale che di tipo migratorio»: come ricorda ancora Pastore, «il Niger e il Chad diventano dei corridoi per quelle centinaia di migliaia di lavoratori che - rispondendo all'appello - partono perlopiù dall'Africa occidentale, Ghana, Nigeria, ecc. e vanno a lavorare nelle famiglie, nelle fattorie e negli impianti libici»⁵². In sostanza, la Libia diventa la mèta privilegiata dei flussi migratori provenienti dall'Africa Occidentale al posto delle città costiere di quella regione.

Le migrazioni in Libia non hanno però mancato di provocare tensioni sociali, manifestatesi sotto forma di periodici scontri della popolazione locale con i lavoratori migranti. Queste tensioni hanno indotto il governo libico a tentare più volte di deportare una parte dei migranti irregolari⁵³. Non è dunque sorprendente che nel momento in cui la Nato è intervenuta in Libia (19 marzo 2011), l'arma di ricatto utilizzata da Gheddafi nei confronti dell'Europa e dell'Italia (trasformatasi in poco tempo da Paese alleato a Paese che sosteneva le operazioni militari Nato) sia stata la stessa utilizzata negli anni che avevano preceduto la firma del Trattato di Amicizia del 2009: la ripresa dei flussi verso Lampedusa. Tra le persone che sono fuggite

⁵⁰ *Il muro di mare*, intervista a F. Pastore di B. Bertocin e F. Ciafaloni, "Una Città", n. 183, aprile 2011, <http://www.unacitta.it/newsite/intervista.asp?id=2122>.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ IOM, *op. cit.*

imbarcandosi in direzione dell'Italia o che - in molti casi - sono state forzate a dirigersi sulle coste di Lampedusa, vi erano molti migranti che si trovavano in Libia per lavorare e rifugiati o richiedenti asilo provenienti da Paesi terzi che risiedevano o stavano transitando in quel Paese⁵⁴. Ciò spiega perché nel sistema ENA risultino presenti non soltanto migranti africani ma anche persone provenienti da Paesi come Pakistan e Bangladesh.

Il rapporto dell'IOM già citato mostra che l'invasione ripetutamente paventata non si è verificata. Al contrario, se si considera l'insieme degli spostamenti di popolazione determinati dalla guerra e dalla conseguente crisi umanitaria, l'Italia ha rappresentato una destinazione complessivamente trascurabile. Secondo l'IOM dall'inizio della crisi (che coincide con le ultime settimane di febbraio 2011, quando scoppia la rivolta a Bengasi) circa 790.000 migranti hanno attraversato i confini libici. Questi flussi erano composti da tre grandi categorie di migranti: il gruppo formato da coloro che cercavano di fare ritorno nel Paese di origine (ciadiani, egiziani, nigerini, tunisini); quello delle persone che cercavano riparo in un Paese terzo; quello dei cittadini libici in fuga, impegnati prevalentemente in migrazioni di tipo circolare che non si sono trasformate in richieste di asilo nei Paesi nei quali sono transitati⁵⁵.

Il confine egiziano è stato il primo ad essere interessato dall'impatto della rivolta di Bengasi: tra il 22 ed il 25 febbraio lo hanno attraversato quasi 47.000 persone, l'81% delle quali erano cittadini egiziani. A gennaio 2012 vi risultavano transitate 263.554 persone, quasi 90.000 delle quali erano cittadini di Paesi terzi (né egiziani, né libici). Il Paese che ha ricevuto il maggior numero di persone è stato la Tunisia, destinazione verso la quale si è diretto il 43% di coloro che sono usciti dal territorio libico nel corso della crisi (nel complesso, si è trattato di quasi 137.000 cittadini tunisini e quasi 210.000 cittadini di Paesi terzi). IOM stima che quasi 14.000 persone siano rientrate in Algeria (con una percentuale di cittadini terzi superiore all'80%), 36.500 in Bangladesh e circa 212.000 si siano diretti verso i Paesi dell'Africa sub-sahariana (varcando i confini con il Ciad e con il Niger o chiedendo l'assistenza all'IOM in Paesi vicini). Gli arrivi via mare in Italia e Libia sono stati

⁵⁴ UNHCR, *Considerazioni sulla protezione delle persone in fuga dalla Libia*, Raccomandazioni UNHCR al 29 giugno 2011.

⁵⁵ IOM, *op. cit.*, p. 11.

27.465 (25.935 a Lampedusa e 1.530 a Malta), appena il 3,9% del numero complessivo delle persone uscite dalla Libia⁵⁶.

L'allarmismo si è dunque rivelato ingiustificato, specie ove si consideri che la sola Tunisia, che pure nei primi mesi del 2011 si trovava in una delicata condizione di incertezza e transizione politica, ha accolto oltre 200.000 cittadini non appartenenti al proprio Paese provenienti dalla Libia⁵⁷. Si può ben comprendere perché Cecilia Malmström, Commissario europeo per gli Affari interni, ha molto francamente definito un «errore storico» la risposta dell'Unione europea alle richieste di aiuto delle popolazioni coinvolte nelle Primavere arabe. «Nel 2011 - ha ammesso Malmström -, quando la Primavera araba è scoppiata, non siamo stati all'altezza. Invece di aiutare questi Paesi e dare protezione a chi ne ha bisogno, l'Unione era troppo interessata ai suoi problemi di sicurezza interna, e così ha semplicemente chiuso i suoi confini». L'Unione, secondo il Commissario europeo, ha «la responsabilità di aiutare le persone che vivono sotto regimi oppressivi», non può sottrarsi a questi doveri e non può neppure «focalizzarsi solo sui suoi problemi»⁵⁸.

È opportuno osservare che la Commissione europea, pur riconoscendo l'esiguità dei flussi che hanno raggiunto l'Europa in confronto all'enorme impatto verificatosi nei Paesi ai confini terrestri, ha sottolineato nella sua annuale comunicazione al Parlamento europeo sull'immigrazione e sull'asilo che quegli eventi sono stati la riprova del fatto che «l'Unione è ancora sottoposta a una pressione migratoria crescente, di cui non si prevedono future diminuzioni»⁵⁹. È evidente quindi che occorre sviluppare strategie di risposta che non confidino sulla transitorietà e sulla spontanea remissione della pressione migratoria. La Commissione ha ricordato che secondo le stime contenute nello *Human*

⁵⁶ *Ivi*, p. 15. IOM indica inoltre in 26.354 il numero di tunisini giunti a Lampedusa tra febbraio e agosto 2011.

⁵⁷ La stessa cosa sta avvenendo, proprio nelle ore in cui scriviamo queste righe, con la crisi siriana. L'impatto della crisi umanitaria si sta riversando, assai più che sull'Europa, su Paesi limitrofi come il Libano. Tra le persone in fuga vi sono numerosi profughi iracheni che avevano ricevuto ospitalità in Siria a partire dal 2003.

⁵⁸ *Immigrazione: Malmström inaugura Migration policy center, Ue rafforzi sua politica*, 25 Giugno 2012, L. Viviani, <http://www.euractiv.it/it/news/sociale/5551-malmstroem.html>.

⁵⁹ Commissione dell'Unione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. Terza relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2011)*, COM(2012) 250 final, Bruxelles, 30.5.2012, p. 9.

Mobility Report 2011 dell'Osservatorio ACP (Africa, Caraibi, Pacifico) tra gli oltre 800 milioni di persone che compongono la popolazione dell'Africa subsahariana più di due terzi sono giovani di età inferiore a 25 anni: «il che implica - nota la Commissione - un forte aumento della percentuale delle persone in età lavorativa che potrebbe cercare all'estero “pascoli più verdi”»⁶⁰. In modo ancora più esplicito, il delegato dell'UNHCR per il Sud Europa, Laurens Jolles, ha affermato nel corso di un convegno sull'asilo:

Emerge con chiarezza che i flussi dal Nord Africa saranno una costante, non dipendono solo dalla primavera araba. Ci saranno sempre, sono i numeri ad oscillare. C'è quindi la necessità che vi sia in via ordinaria da parte del Ministero dell'Interno una certa flessibilità per rispondere di anno in anno. (...) Quando c'è un arrivo superiore alla norma si risponde dichiarando lo stato di emergenza. Invece c'è bisogno di una strategia ordinaria per rispondere agli arrivi⁶¹.

Il tentato attraversamento del Mediterraneo è costato la vita a molti migranti. Secondo l'UNHCR⁶² le persone scomparse nel corso del viaggio dalla Libia erano, al 1° agosto 2011, 1.486, mentre tra coloro che provenivano dalla Tunisia gli scomparsi sarebbero stati 188. Trattandosi di flussi in ingresso complessivamente comparabili, la differenza si spiega - secondo *Fortresse Europe* - con le condizioni più precarie delle imbarcazioni in partenza dalla Libia e con il controllo esercitato dal governo libico su quelle stesse partenze. Si è trattato in sostanza di «un'operazione interamente organizzata dal regime. Che a differenza delle mafie che gestivano le traversate prima, *non ha bisogno che la merce arrivi a destinazione*»⁶³. Sempre secondo *Fortresse Europe* nell'attraversamento del Mediterraneo sono morte, tra il 1998 e l'agosto 2011, 17.738 persone⁶⁴.

⁶⁰ *Ibidem*. Si vedano anche le proiezioni demografiche relative all'Africa in Eurostat, *Statistics in Focus 19/2012*, 27 marzo 2012.

⁶¹ *I flussi migratori dal Nord Africa sono ordinari non straordinari*. UNHCR, www.immigrazione.aduc.it, 17 maggio 2012.

⁶² Il dato è riportato in Manconi, Anastasia, *op. cit.*, p. 39.

⁶³ *Ivi*, p. 40.

⁶⁴ *Immigrati, 17 mila sono morti per raggiungere l'Europa tra 2008 e 2011*, 29 marzo 2012,

1.4. LAMPEDUSA, IL PIANO DI ACCOGLIENZA NAZIONALE E L'AFFERMAZIONE DEL MODELLO TOSCANO

1.4.1. *I primi arrivi ed il piano di accoglienza nazionale*

I primi migranti arrivarono a Lampedusa nel mese di gennaio 2011. Si trattava di migranti tunisini: tra l'11 ed il 14 di febbraio ne giunsero oltre 4.600. Ignorato nei primi giorni, nella seconda metà del mese di febbraio il fenomeno cominciò ad essere descritto, sia dal sindaco di Lampedusa che dal Ministro Maroni, come un «esodo biblico»⁶⁵. Pochi giorni dopo, la rivolta di Bengasi e l'intervento Nato determinarono la rottura dell'alleanza con Gheddafi e la ripresa delle partenze dalla Libia. Si apriva così un secondo, ingente flusso di migranti diretto a Lampedusa.

Come osservano opportunamente Manconi ed Anastasia, sebbene si sia continuamente parlato di sbarchi «le migliaia di barche, gommoni e natanti di vario genere e natura» non sono approdate direttamente sui moli dell'isola, ma sono state «praticamente tutte intercettate al largo e poi trainate o comunque scortate in porto dalle vedette della Guardia costiera e della Guardia di finanza, secondo le procedure dette SAR (*Search and Rescue*)»⁶⁶. Non si tratta di una precisazione lessicale pedante, perché il concetto di “sbarco” contiene evidentemente di per sé una connotazione aggressiva ed invasiva.

Il 12 febbraio il Presidente del Consiglio dichiarò lo stato di emergenza umanitaria. Con un'ordinanza dello stesso Presidente del Consiglio⁶⁷, rilevata «l'insufficienza delle attuali strutture destinate all'accoglienza o al trattenimento dei cittadini sbarcati sulle coste italiane rispetto all'eccezionalità del flusso migratorio registrato negli ultimi giorni, con particolare riferimento a quelle situate nel territorio della Regione siciliana», il Prefetto di Palermo venne nominato Commissario

http://www.adnkronos.com/IGN/News/Cronaca/Immigrati-17mila-sono-morti-per-raggiungere-l'Europa-tra-2008-e-2011_313145417088.html.

⁶⁵ Manconi, Anastasia, *op. cit.*, p. 22.

⁶⁶ *Ivi*, pp. 19-20.

⁶⁷ OPCM n. 3924 del 18 febbraio 2011, *Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa, nonché per il contrasto e la gestione dell'afflusso di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea*.

delegato per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza. Nel fare riferimento ai “trattenimenti” si sottolineava la prospettiva emergenziale: «l'approvazione dei progetti da parte del Commissario delegato sostituisce, ad ogni effetto, visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di competenza di organi statali, regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico generale e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori» (articolo 1, comma 3). Nel frattempo, tutti i migranti giunti a Lampedusa erano iscritti nel registro degli indagati dalla Procura di Agrigento: un atto dovuto, reso obbligatorio dall'introduzione nell'ordinamento del reato di immigrazione irregolare⁶⁸. «Annualmente - spiegava il procuratore capo di Agrigento Renato Di Natale - apriamo circa 13 mila fascicoli d'inchiesta per gli immigrati che giungono clandestinamente nell'Agrigentino, ma c'è il serio rischio che s'arrivi ad aprire 20 mila fascicoli»⁶⁹.

Dopo alcune esitazioni, il piano del Governo italiano stabilì di distribuire i migranti in alcuni CARA (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo) ed in varie tendopoli. Allo stesso tempo, inviando un messaggio assai chiaro, il Governo confermava di voler procedere alla istituzione di altri 13 Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE). Solo nell'ex aeroporto di Manduria, in Puglia, era prevista la presenza di più di 1.000 migranti (in realtà, nella fase più acuta, le presenze saranno molte di più). Nel mese di marzo, a fronte dell'incremento dei flussi in arrivo a Lampedusa si cominciò a ricalibrare il piano, ipotizzando che si potessero verificare 50.000 arrivi. Le Regioni, ed in particolare la Regione Toscana, dichiararono la propria disponibilità ad accogliere i migranti superando la logica delle tendopoli e delle grandi concentrazioni. Si giunse così, nel giro di pochi giorni, a definire il contesto normativo che ha fatto da sfondo al sistema ENA.

Il Decreto del Presidente del Consiglio del 5 aprile 2011⁷⁰ stabilì che tutti coloro che erano partiti dai Paesi del Nord Africa ed erano entrati nel territorio nazionale tra il 1° gennaio e lo stesso 5 aprile avrebbero

⁶⁸ Art. 10-bis del Dlgs. 286/1998, così come introdotto dalla Legge n. 94 del 15 luglio 2009.

⁶⁹ Si veda *Troppi immigrati, procura in tilt. Agrigento, fascicoli quasi raddoppiati*, <http://www.tgcom.mediaset.it/cronaca/articoli/articolo1003446.shtml>, 17 marzo 2011.

⁷⁰ Decreto del Presidente del Consiglio del 5 aprile 2011, *Misure di protezione temporanea per i cittadini stranieri provenienti dai Paesi nordafricani*.

potuto ottenere un permesso di soggiorno per motivi umanitari semestrale (ex art. 20 del Testo Unico). La disposizione era destinata essenzialmente ai cosiddetti “tunisini”, coloro che erano giunti sulle coste italiane (cittadini tunisini o di altri Paesi) provenienti dai porti della Tunisia. Alla data di emanazione del decreto, che costituiva il discrimine temporale tra chi avrebbe potuto beneficiare della protezione umanitaria e chi no, erano arrivate a Lampedusa 25.800 persone, ma solo 2.300 di esse provenivano dalla Libia. Per tutti i migranti giunti dopo il 5 aprile era previsto il rimpatrio, nel caso giungessero dalla Tunisia, o l'avvio dell'*iter* finalizzato alla presentazione della domanda di asilo, per le persone in arrivo dalla Libia. Il decreto ha dunque avuto effetti chiarissimi, e opposti, sui due tipi di flussi (tanto che non senza ragione Manconi e Anastasia lo hanno chiamato il decreto de “i sommersi e i salvati”⁷¹): mentre gran parte dei “tunisini” si sono dispersi negli altri Paesi europei (sui 25.000 giunti in Italia, soltanto 5.000 hanno rinnovato il permesso per altri 6 mesi⁷²), i “libici” sono stati indirizzati verso l'istanza di protezione internazionale.

Con le Conferenze Unificate del 30 marzo e del 6 aprile 2011 Regioni e Governo si sono accordati per individuare nella Protezione Civile il soggetto incaricato di gestire l'emergenza e di coordinare la distribuzione dei migranti sul territorio, avendo condiviso l'impegno di affrontare l'emergenza umanitaria «con spirito di leale collaborazione e solidarietà»⁷³. Pochi giorni dopo la Presidenza del Consiglio ha reso noto il *Piano per l'accoglienza dei migranti*⁷⁴. Il piano è il frutto del lavoro di un tavolo, convocato nei giorni 7 e 12 aprile dal Dipartimento della Protezione Civile, che ha visto la partecipazione delle Direzioni di Protezione Civile regionali e dei rappresentanti dell'Unione delle Province d'Italia e dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani. Gli obiettivi del piano, indicato dalla presidenza del Consiglio come «il

⁷¹ Manconi, Anastasia, *op. cit.*, p. 36.

⁷² M. Livi Bacci, *Tunisia: crisi, migrazioni e buon vicinato*, in “Neodemos”, 8 febbraio 2012,

http://www.neodemos.it/index.php?file=onenews&form_id_notizia=574.

⁷³ Con Ordinanza n. 3933 del 13 aprile 2011, il Presidente del Consiglio ha individuato nel capo del Dipartimento della Protezione Civile il Commissario delegato per la realizzazione di tutti gli interventi necessari a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria.

⁷⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile, *Piano per l'accoglienza dei migranti in attuazione dell'accordo Stato Regioni Enti Locali del 6 aprile 2011*, 12 aprile 2011.

documento ufficiale attraverso cui il sistema nazionale di protezione civile definisce la propria risposta operativa nell'ambito dell'emergenza», sono sostanzialmente tre: assicurare la prima accoglienza, garantire l'equa distribuzione sul territorio italiano e provvedere all'assistenza. Per la sua realizzazione la Protezione Civile nazionale si avvale di soggetti attuatori regionali, designandone uno per ciascuna regione, con il compito di individuare le strutture, di coordinare gli inserimenti delle persone e di stipulare le convenzioni con gli enti gestori. Per la Toscana questo ruolo è svolto dalla Prefettura di Firenze (con riferimento alla stipula ed alla gestione delle convenzioni) e dalla Direzione Generale della Protezione Civile della Regione Toscana, per quanto riguarda l'individuazione delle strutture e gli inserimenti).

Il Piano garantisce l'assistenza in apposite strutture, «che non siano tende, fruibili immediatamente o che possano essere utilizzate nelle prossime settimane, previa un'eventuale risistemazione» ed è modulabile «in base alle contingenze» fino ad una presenza massima di 50.000 migranti. I migranti sono distribuiti in proporzione alla popolazione residente in ciascuna regione (dall'impegno viene esonerato l'Abruzzo, a causa del terremoto); la modularità consiste nel calcolare gli invii sulla base di gruppi di 10.000 unità da assegnare alle singole regioni in base alla quota percentuale di spettanza. La tabella 6 mostra la distribuzione prevista nell'ipotesi dei 50.000 arrivi e le presenze effettive al 2 maggio 2012.

Tab 6. Piano nazionale di distribuzione delle presenze tra le regioni

Regioni	Pop. residente	% sul totale	Tot. capienza prevista (50.000)	Assegn. teorica per 25.000 migranti
Abruzzo	-	-	-	-
Basilicata	601.871	0,95%	476	238
Calabria	2.075.197	3,29%	1.643	821
Campania	5.971.719	9,46%	4.728	2.364
Emilia-Romagna	4.858.353	7,69%	3.846	1.923
Friuli-Venezia Giulia	1.334.929	2,11%	1.057	528
Lazio	6.179.808	9,78%	4.892	2.446
Liguria	1.727.333	2,73%	1.367	684
Lombardia	10.808.366	17,11%	8.557	4.278
Marche	1.698.536	2,69%	1.345	672
Molise	328.340	0,52%	260	130
Piemonte	4.823.471	7,64%	3.819	1.909
Provincia Aut. Bolzano	542.590	0,86%	430	215
Provincia Aut. Trento	570.870	0,90%	452	226
Puglia	4.168.355	6,60%	3.300	1.650
Sardegna	1.705.705	2,70%	1.350	675
Sicilia	5.170.302	8,19%	4.093	2.047
Toscana	4.068.876	7,02%	3.221	1.611
Umbria	994.033	1,57%	787	393
Valle d'Aosta	136.073	0,22%	108	54
Veneto	5.393.054	8,54%	4.270	2.135
CARA di Mineo ⁷⁵	-	-	-	-
Totale	63.157.781	100%	50.001	25.000

Nei primi mesi di luglio 2012 la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha reso note le cifre complessive riguardanti la gestione dell'emergenza⁷⁶. I dati della tabella 7 comprendono anche le accoglienze di minori stranieri non accompagnati e le presenze nei CARA.

⁷⁵ Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo appositamente istituito per ospitare i migranti giunti a Lampedusa. Mineo è un comune della provincia di Catania con poco più di 5.000 abitanti.

⁷⁶ Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, *Linee di intervento per il superamento dell'Emergenza Nord Africa*, 12/106/CR8/C8, 5 luglio 2012.

Tab. 7 - Presenze effettive e presenze previste nell'ambito dell'Emergenza Nord Africa

Regione	Assegn. teorica per 25.000 migranti	Presenze effettive al 2.5.2012	Msn ⁷⁷ all'8 maggio 2012	CARA	Totale
Abruzzo	-	10	2	-	12
Basilicata	13	229	25	-	254
Calabria	821	941	194	1.355	2.490
Campania	100	2.278	199	-	2.477
Emilia-Romagna	32	1.585	64	-	1.649
Friuli-Venezia Giulia	528	539	17	120	676
Lazio	386	2.170	771	521	3.462
Liguria	11	528	21	-	549
Lombardia	4.278	2.922	123	-	3.045
Marche	672	501	38	99	638
Molise	17	111	34	-	145
Piemonte	1.909	1.621	1	-	1.622
Provincia Auton. Bolzano	2	146	4	-	150
Provincia Auton. Trento	10	209	19	-	228
Puglia	69	1.318	137	1843	3.298
Sardegna	6	480	11	-	491
Sicilia	274	2.223	548	716	3.487
Toscana	1.611	1.253	40	-	1.293
Umbria	393	382	7	-	389
Valle d'Aosta	0	27	0	-	27
Veneto	17	1.516	34	-	1.550
CARA di Mineo	-	1.919	-	-	1.919
Totale	25.000	22.908	2.289	4.654	29.851

1.4.2. *Il modello di accoglienza diffusa*

Come si è già accennato, nella seconda metà del mese di marzo, nella fase in cui era stata formulata la prima ipotesi di distribuzione dei migranti, la Regione Toscana si era dichiarata disponibile ad accogliere 3.500 persone. A seguito di questa presa di posizione il Governo individuò un'area del territorio toscano nella quale collocare i migranti: la scelta cadde su Coltano, area situata nella provincia di Pisa, in prossimità del confine con la provincia di Livorno. Si trattava di un vecchio terreno paludoso bonificato durante il fascismo ed adibito nel secondo dopoguerra ad uso militare. L'area aveva conservato le

⁷⁷ Minori stranieri non accompagnati.

caratteristiche di zona isolata e recintata e sarebbe dovuta diventare - verosimilmente - una tendopoli simile a quella di Manduria.

Questa ipotesi non fu preventivamente condivisa né con la Regione Toscana, né con gli enti locali interessati. Il Presidente della Regione si oppose alla decisione del Governo ed ottenne una proroga dell'arrivo dei primi 500 migranti destinati in Toscana⁷⁸. Allo stesso tempo, dopo una rapida consultazione con gli enti locali, propose un modello di accoglienza decentrato, che contando sulla collaborazione del terzo settore e del volontariato rendesse possibile il superamento della logica delle grandi concentrazioni in favore dell'accoglienza distribuita sui territori. Nacque così il cosiddetto "modello di accoglienza diffusa", basato sulla dislocazione dei migranti in centri più piccoli, sul coinvolgimento delle autonomie locali e dell'associazionismo e sul rigetto del modello proposto dal Governo nazionale (quello dei grandi "centri-contenitore").

A seguito degli accordi nazionali sopra descritti, con l'accordo quadro tra Regione Toscana e Prefettura di Firenze⁷⁹ è cominciata la fase operativa. Attraverso questo accordo la Regione ha messo a disposizione 500 posti, impegnandosi «a fornire, per un periodo fino a sei mesi, attraverso il sistema del volontariato e di protezione civile regionale, provinciale e comunale, i servizi di accoglienza». Le Prefetture territorialmente interessate si sono impegnate a garantire la tutela della sicurezza delle strutture individuate ed a verificare «la correttezza degli adempimenti previsti per l'accoglienza negli atti convenzionali stipulati»; le parti hanno inoltre preso atto che le risorse erano garantite dai fondi del Commissario straordinario per l'emergenza. Il coordinamento regionale è stato affidato alla Cabina di regia regionale, presieduta dal Presidente della Regione Toscana e composta dai Presidenti delle Province e da rappresentanti dei Comuni, oltre che dal dirigente responsabile del settore Sistema regionale di protezione civile. Per migliorare il coordinamento dell'assistenza sul territorio è stata istituita un'Unità operativa regionale costituita dal responsabile del Sistema regionale di protezione civile, a cui è stato

⁷⁸ Si vedano, a titolo di esempio, alcuni articoli apparsi sui quotidiani di quei giorni: *Rivolte anti-profughi: a Pisa niente tendopoli*, in "La Nazione", 30 marzo 2011; *Vogliono fare qui un vero Cie: Pisa e la Toscana accusano il governo*, in "Il Tirreno", 30 marzo 2011; *La soluzione Collano: una scelta del governo miope e illegittima*, in "Il Tirreno", 30 marzo 2011.

⁷⁹ Si veda il testo dell'accordo nell'allegato A della Delibera della Giunta regionale n. 222 del 4 aprile 2011.

affidato l'incarico di coordinatore, da tre rappresentanti del volontariato e da un responsabile operativo nominato da ciascuna Provincia.

Il 4 aprile è stato anche il giorno previsto per i primi arrivi: a Calambrone, dov'era ubicata una delle strutture - un ex ospedale ortopedico - destinate ad accogliere i migranti, si verificarono proteste ed incidenti. L'episodio non impedì però che tra il 4 ed il 5 aprile i primi 507 migranti tunisini giungessero nel porto di Livorno. L'ospitalità fu assicurata inizialmente da 22 strutture situate in otto delle dieci province toscane⁸⁰.

Il protocollo d'intesa sottoscritto qualche settimana dopo da Regione Toscana, Province ed ANCI Toscana⁸¹ ha definito la cornice nella quale si collocano le attività di ciascun attore, alla luce della ribadita scelta preliminare di dare vita ad un «modello toscano di accoglienza». Le Province, in particolare, si sono impegnate «a svolgere un ruolo di raccordo tra la Regione Toscana e il proprio ambito territoriale, coordinando gli enti locali e le organizzazioni di volontariato per consentire una gestione organizzata ed unitaria delle attività di individuazione ed allestimento delle strutture di accoglienza». L'articolo 4 dell'accordo ha stabilito che per la individuazione delle strutture gli enti locali abbiano «preferibilmente» dovuto considerare «quelle di piccole o medie dimensioni, di proprietà sia pubblica che privata, con la fornitura dei servizi di accoglienza anche tramite le associazioni di volontariato afferenti al sociale nonché, limitatamente alla prima accoglienza, tramite le associazioni di volontariato di protezione civile». È stata inoltre fissata la quota di migranti da ripartire in ogni provincia: il criterio di ripartizione, tenuto conto del tetto massimo fissato dal piano nazionale, è stato individuato anche in questo caso nell'incidenza percentuale della popolazione provinciale sul totale della popolazione toscana (si veda la tabella 8).

⁸⁰ Trecentoquattro migranti arrivarono a bordo de *La Superba* nella notte del 4 aprile, altri 203 giunsero, sempre a Livorno, con la motonave *Clodia*. Si veda il comunicato stampa della Regione Toscana, *507 migranti accolti in 22 strutture diverse, l'elenco*, 6 aprile 2011, <http://toscana-notizie.it/blog/2011/04/06/507-migranti-accolti-in-22-strutture-diverse-lelenco/>.

⁸¹ Allegato alla Delibera della Giunta regionale n. 402 del 23 maggio 2011, *Emergenza migranti - approvazione di schema di protocollo d'intesa con Province e ANCI Toscana*.

Tab 8. Piano di distribuzione dei migranti tra le province toscane

Province	Popolaz.	% pop. su tot. Toscana	Distrib. teorica per 10.000 arrivi	Distrib. teorica per 50.000 arrivi
Arezzo	348.127	9,33%	66	328
Firenze	991.862	26,59%	187	933
Grosseto	227.063	6,09%	43	214
Livorno	341.453	9,15%	64	321
Lucca	392.182	10,51%	74	369
Massa-Carrara	203.642	5,46%	38	192
Pisa	414.154	11,10%	78	390
Pistoia	292.108	7,83%	55	275
Prato	248.174	6,65%	47	234
Siena	271.365	7,27%	51	255
Toscana	3.730.130	100 %	702	3.510

A completare l'architettura normativa/organizzativa del sistema è intervenuto il Decreto della Regione Toscana del 9 agosto 2011 attraverso il quale sono state definite le procedure operative per la presa in carico dei migranti⁸². Alla Regione Toscana è stata riconosciuta la titolarità della predisposizione del primo supporto sanitario e della gestione delle banche dati a supporto dell'attività di accoglienza; la Prefettura ha visto confermati i compiti legati a «tutti gli aspetti convenzionali e amministrativi della fase gestionale dell'emergenza»; infine i gestori delle strutture, oltre a provvedere all'accoglienza degli ospiti, sono stati incaricati di inserire ed aggiornare i dati sulle presenze e sulle informazioni rilevanti riguardanti la gestione nel *database* della Protezione Civile.

⁸² Regione Toscana, Decreto n. 3343 del 9 Agosto 2011, *Emergenza migranti Opcom 3924/2011. Approvazione prima versione delle procedure operative per la gestione della prima accoglienza dei migranti*.

2. GLI ATTORI

2.1. IL PROFILO DEI MIGRANTI ACCOLTI

2.1.1. *La dimensione quantitativa delle presenze e la distribuzione sul territorio*

Dall'analisi del basamento informativo della Protezione Civile risultano transitate nel sistema ENA complessivamente 1.519 persone, per un totale di 1.924 presenze (quest'ultimo dato comprende anche i trasferimenti della stessa persona tra strutture diverse)⁸³. Al 28 marzo 2012 risultano ancora inserite in struttura 1.173 persone, a fronte delle 346 già uscite dal programma. Si tratta di un numero lievemente inferiore rispetto al dato ufficiale rilevato dalla Protezione Civile al 2 maggio 2012 (paragrafo 1.4.): la differenza è probabilmente dovuta al lavoro di “ripulitura” dei singoli *record* di cui si è parlato nel paragrafo introduttivo sulla metodologia.

Se si considerano gli stranieri non comunitari regolarmente soggiornanti in Toscana al 1° gennaio 2011 (295.490), i migranti dell'ENA rappresentano lo 0,4% del totale. Se invece si considera l'insieme della popolazione residente in Toscana (3.749.813 unità), l'incidenza percentuale scende allo 0,03%. Il termine di comparazione più interessante è però quello con i titolari di un permesso di soggiorno per motivi legati all'asilo in Toscana. Al 1° gennaio 2011 i permessi per protezione internazionale, richiesta asilo o motivi umanitari sono 3.201, su un totale di 166.132 permessi⁸⁴. Ne consegue che i migranti ospitati

⁸³ Questi dati non comprendono i migranti tunisini che si sono allontanati dalle strutture subito dopo avere ottenuto il permesso di soggiorno per motivi umanitari a seguito dell'emanazione del Decreto del 5 aprile 2011: si tratta di circa 470 persone che non sono state registrate nel *database* della Protezione Civile. Se le aggiungiamo a quelle presenti nello stesso *database*, il numero di persone accolte in Toscana nell'ambito del sistema ENA si aggira intorno alle 2.000 unità.

⁸⁴ Si veda <http://demo.istat.it/altridati/noncomunitari/index.html>. Dal totale dei permessi di soggiorno sono esclusi coloro che hanno un permesso di lungo periodo o una carta di soggiorno; sono invece compresi, oltre ai documenti di soggiorno individuali rilasciati per ragioni familiari, i minori al seguito di un adulto anche se presente per motivo diverso.

nell'ambito del sistema ENA determinano un incremento di quasi il 50% (per l'esattezza +47,5%) dei titoli di soggiorno rilasciati per motivi legati all'asilo in Toscana.

Il confronto tra la distribuzione teorica prevista dal piano regionale e quella effettiva segnala la presenza di una situazione assai articolata (tabella 1 e grafico 1).

Tab. 1 - Distribuzione teorica e distribuzione effettiva al 28 marzo 2012. Presenze e persone per provincia⁸⁵

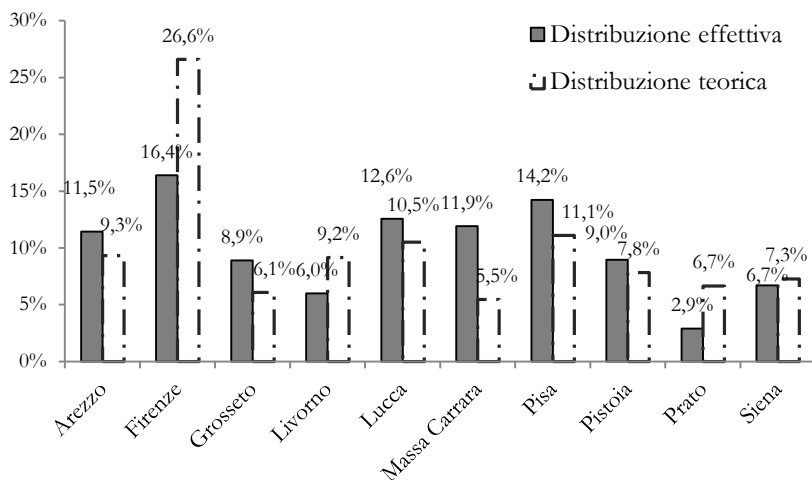
Provincia	% assegn. teorica (a)	Presenze			Persone		
		v.a.	% vert. (b)	(b)-(a)	v.a.	% vert. (c)	(c)-(a)
Arezzo	9,33%	193	10,03%	0,70%	174	11,45%	2,12%
Firenze	26,59%	306	15,90%	-10,69%	249	16,39%	-10,20%
Grosseto	6,09%	164	8,52%	2,43%	135	8,89%	2,80%
Livorno	9,15%	121	6,29%	-2,86%	91	5,99%	-3,16%
Lucca	10,51%	249	12,94%	2,43%	191	12,57%	2,06%
Massa-Carrara	5,46%	262	13,62%	8,16%	181	11,92%	6,46%
Pisa	11,10%	265	13,77%	2,67%	216	14,22%	3,12%
Pistoia	7,83%	188	9,77%	1,94%	136	8,95%	1,12%
Prato	6,65%	58	3,01%	-3,64%	44	2,90%	-3,75%
Siena	7,27%	118	6,13%	-1,14%	102	6,71%	-0,56%
Totale	100%	1.924	100%	-	1.519	100%	-

Il territorio fiorentino presenta percentuali inferiori di oltre il 10% rispetto a quelle previste; sotto la soglia teorica si collocano anche le province di Livorno e Prato, mentre Siena è appena al di sotto della percentuale programmata. Percentuali di ospiti superiori a quelle stabilite dal piano sono invece osservabili nelle province di Arezzo, Grosseto, Lucca, Pisa, Pistoia e Massa-Carrara. In quest'ultima area incidono significativamente gli 80 minori stranieri non accompagnati ospitati da una struttura della Croce Rossa Militare nel comune

⁸⁵ Con il termine “persona” si fa riferimento alla singola persona fisica registrata nel *database*: la persona è conteggiata una sola volta, indipendentemente dal numero dei suoi spostamenti all'interno del sistema ENA. Con il termine “presenza” si fa invece riferimento ad una singola presenza in struttura: le presenze comprendono quindi anche i trasferimenti della stessa persona da una struttura ad un'altra.

capoluogo, anche se va detto che l'incidenza percentuale degli accolti nella provincia di Massa-Carrara resta superiore a quella programmata anche ove si ometta di conteggiare i Msna.

Grafico 1 - Persone accolte: distribuzione teorica e distribuzione effettiva per provincia



2.1.2. Le caratteristiche socio-anagrafiche

Il quadro delle persone accolte per area di origine mostra una nettissima prevalenza di migranti appartenenti a Paesi dell'Africa Occidentale (rappresentano il 71% del totale). Seguono, a grande distanza, l'Asia Sud-orientale ed il Nord Africa (tabella 2).

Tab. 2 - Migranti accolti per area di origine⁸⁶

Area di origine	Totale		di cui donne	
	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.
Africa Occidentale	1.077	70,9%	145	13,5%
Asia Sud-Orientale	151	9,9%	15	9,9%
Nord Africa	137	9,0%	14	10,2%
Africa Centrale	103	6,8%	1	1,0%
Africa Orientale	43	2,8%	3	7,0%
Asia Occidentale	5	0,3%	-	0,0%
Africa del Sud	1	0,1%	-	0,0%
Dato non disponibile	2	0,1%	1	50,0%
Totale	1.519	100,0%	179	11,7%

Se passiamo al dettaglio per nazionalità (tabella 3) si può osservare che i tre gruppi nazionali con il maggior numero di persone accolte sono tutti dell'Africa Occidentale: Nigeria (432 persone), Mali (191) e Ghana (177). È importante constatare il maggiore livello di complessità del profilo degli accolti in Toscana rispetto a quello desumibile dai dati riguardanti le altre regioni con le quali è possibile effettuare una comparazione. In Toscana sono ospitate persone appartenenti a 33 Paesi diversi: i primi 5 Paesi per numero di presenze incidono per il 64,9% (985 su 1.519), percentuale inferiore rispetto a quella rilevabile in Umbria (69,2%), Puglia (67,7%) ed Emilia Romagna (87,2%)⁸⁷. È significativo che in Toscana 19 Paesi siano presenti nella graduatoria per nazionalità con un numero di accolti pari o inferiore a 13 unità.

⁸⁶ L'accorpamento dei Paesi per area geografica si basa sul sistema di classificazione Onu: per le definizioni si rinvia al sito <http://millenniumindicators.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>.

⁸⁷ Nostre elaborazioni su dati delle singole Regioni. Si vedano Regione Umbria, *Emergenza profughi Nord Africa. Situazione al 13/09/2011*, Centro regionale Protezione Civile; Soggetto Attuatore Puglia, *op. cit.*, p. 29; Fiorini, *op. cit.*, p. 16.

Tab. 3 - Migranti accolti per nazionalità

Paese	v.a.	Paese	v.a.
Nigeria	432	Congo	5
Mali	191	Liberia	5
Ghana	177	Iraq	4
Bangladesh	94	Marocco	4
Ciad	91	Mauritania	4
Tunisia ⁸⁸	76	Libia	3
Burkina Faso	68	Benin	2
Costa D'avorio	68	Gambia	2
Pakistan	55	India	2
Sudan	54	Sierra Leone	2
Niger	46	Eritrea	1
Somalia	40	Etiopia	1
Guinea	35	Gabon	1
Senegal	20	Kenia	1
Guinea Bissau	13	Palestina	1
Togo	12	Sud Africa	1
Camerun	6	Non Identificato	2

Totale: 1.519

La prevalenza di migranti nigeriani si registra in tutte le altre regioni per le quali disponiamo del dato dettagliato per nazionalità. In Umbria, a fronte di 28 nazionalità rappresentate e di 394 accolti, i primi cinque Paesi sono Nigeria (134 persone), Bangladesh (55), Mali (35), Tunisia (31), Ghana (18), mentre 12 nazioni sono presenti con un numero di ospiti pari o inferiore a 3⁸⁹. In Puglia (1.373 persone, 28 nazionalità) la graduatoria delle presenze è guidata sempre dalla Nigeria (387 persone, pari al 28,2% del totale), seguita da Mali (215, pari al 15,7%), Ghana (191, 13,9%), Costa d' Avorio (76, 5,5%) e Ciad (60, 4,4%)⁹⁰. In Emilia-Romagna (al 10 gennaio 2012) prevalgono ugualmente i nigeriani (508 unità), seguiti dagli ospiti provenienti da Ghana (220), Mali (178), Bangladesh (154) e Tunisia (138)⁹¹.

⁸⁸ I 76 tunisini rilevati in questa tabella rappresentano la componente residua e minoritaria (circa il 20%) del gruppo di migranti tunisini che ha ottenuto il riconoscimento della protezione umanitaria grazie al Decreto del 5 aprile 2011. Si tratta quindi delle persone che sono rimaste per qualche tempo in struttura anche dopo l'ottenimento del permesso, e che per questo, a differenza della maggior parte dei connazionali, sono state registrate nel *database* della Protezione Civile.

⁸⁹ Regione Umbria, *cit.*

⁹⁰ Soggetto Attuatore Puglia, *op. cit.*, p. 27.

⁹¹ Fiorini, *op. cit.*, p. 16.

Questi dati mostrano una significativa peculiarità dell'ENA: i migranti ghanesi, maliani e ciadiani non risultavano infatti tra le nazionalità più presenti nel sistema SPRAR⁹². È interessante anche ricordare che su 34.115 domande di protezione presentate in Italia nel 2011, le tre nazionalità più rappresentate sono Nigeria, con 6.210 domande (circa il 18% del totale delle domande presentate), Tunisia 4.560 (13,3%) e Ghana 3.130 (9,1%), mentre se si considerano i permessi rilasciati per motivi di asilo nel 2011 tre sole cittadinanze coprono oltre il 50% del totale di questa tipologia di permessi: sono Tunisia (27,5% del totale dei permessi), Nigeria (16,3%) e Ghana (7,4%)⁹³. L'effetto "concentrazione" è dovuto essenzialmente al rilascio di permessi per motivi umanitari previsto dal Decreto del 5 aprile 2011.

Le donne (179 su 1.519) rappresentano l'11,8% del totale, una percentuale che supera sia il dato dell'Emilia-Romagna, dove la componente femminile ammonta al 10,6% (174 su 1.640)⁹⁴, sia quello della Puglia (dove le donne sono il 7,4%, 101 su 1.373)⁹⁵. Si tratta di un'incidenza in linea con quella che la componente femminile fa registrare sul totale dei permessi per motivi di asilo rilasciati in Italia nel corso del 2011 (11,6%)⁹⁶, ma molto inferiore al dato SPRAR del 2010 (le donne risultavano il 24% degli accolti)⁹⁷. La composizione per genere degli ospiti ENA conferma la tradizionale prevalenza della componente maschile nei flussi per richiesta di asilo, dato che va considerato ancora più significativo ove si noti che sul totale dei permessi di soggiorno rilasciati in Italia nel 2011 si registra un sostanziale equilibrio di genere (le donne sono il 49,5% e gli uomini 50,5%)⁹⁸.

⁹² I primi cinque Paesi per numero di accolti nello SPRAR nel 2010 erano Somalia (16,9% del totale), Eritrea (14,9%), Afghanistan (11,9%), Nigeria (8,9%), Iraq (4,8%). Si veda Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Rapporto Annuale*, op. cit., p. 33.

⁹³ Istat, cit., p. 5.

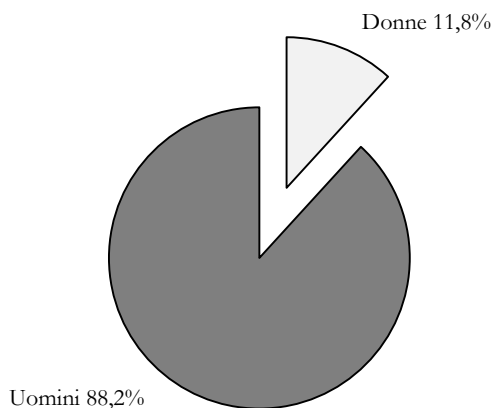
⁹⁴ Fiorini, op. cit., p. 16.

⁹⁵ Soggetto Attuatore Puglia, op. cit., p. 29.

⁹⁶ Istat, cit., p. 5.

⁹⁷ Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Rapporto Annuale*, op. cit., p. 33.

⁹⁸ Istat, cit., p. 2.

Grafico 2 - Persone accolte per genere

Nella tabella 4 si può osservare che la componente femminile assume una consistenza rilevante soprattutto nel gruppo nigeriano, all'interno del quale le donne sono 122 (il 28,2% del totale). Percentuali significative, anche se su valori assoluti molto più ridotti, si registrano anche nei gruppi sudanese e pakistano.

Tab. 4 - Migranti accolti per genere e nazionalità

Paese	Femmine	Maschi	Totale	% F. su tot.
Nigeria	122	310	432	28,2%
Mali	3	188	191	1,6%
Ghana	11	166	177	6,2%
Bangladesh	-	94	94	0,0%
Ciad	1	90	91	1,1%
Tunisia	-	76	76	0,0%
Burkina Faso	2	66	68	2,9%
Costa D'avorio	1	67	68	1,5%
Pakistan	15	40	55	27,3%
Sudan	11	43	54	20,4%
Altri Paesi	13	200	213	6,5%
Totale	179	1.340	1.519	11,8%

I minori sono 92 (tabella 5), per una percentuale pari al 6,1% del totale, di poco superiore all'incidenza dei minori sul totale dei permessi

rilasciati in Italia nel 2011 per motivi legati all'asilo (5,1%)⁹⁹. Da notare che questa componente è più presente, in termini di valori percentuali, nei gruppi sudanese, pakistano e soprattutto maliano. È importante inoltre osservare che 21 bambini sono nati in Italia, e che 44 hanno meno di 4 anni, mentre la fascia d'età 4-14 anni risulta quasi assente (soltanto 7 unità).

Tab. 5 - Minori migranti accolti per nazionalità e incidenza percentuale sul totale

Paese	Minori	Totale	% min. su tot.
Nigeria	16	423	3,8%
Mali	21	189	11,1%
Ghana	14	174	8,0%
Bangladesh	4	94	4,3%
Ciad	-	90	0,0%
Tunisia	1	75	1,3%
Burkina Faso	3	68	4,4%
Costa D'avorio	6	68	8,8%
Pakistan	6	55	10,9%
Sudan	11	54	20,4%
Niger	4	46	8,7%
Somalia	-	40	0,0%
Guinea	1	35	2,9%
Altri Paesi	5	91	5,5%
Dato non disponibile	-	17	-
Totale	92	1.519	6,1%

Il dato per fascia d'età - calcolato anch'esso al 28 marzo 2012 - mostra una forte concentrazione nella fascia 18-25 anni (695 migranti su 1.519, il 45,8%) e più in generale in quella 18-30 (tabella 6). Se si compara il dato ENA con quello riguardante gli ospiti dello SPRAR si nota che in quest'ultima fascia si concentrano quasi 3/4 degli accolti ENA, a fronte del 60,7% registrato nella stessa fascia tra gli ospiti del sistema SPRAR. L'età media complessiva si attesta a 25,7 anni (tabella 7); la più bassa è quella degli ospiti maliani, mentre la più alta è quella dei migranti provenienti dal Bangladesh. Da notare anche i quasi tre anni di differenza tra donne e uomini.

⁹⁹ *Ibidem*.

Tab 6. Migranti accolti per fascia d'età; cfr. con ospiti SPRAR

Fascia d'età	v.a.	% vert.	% SPRAR ¹⁰⁰
<18	108	7,1%	14,0%
18-25	695	45,8%	37,0%
26-30	421	27,7%	23,7%
31-40	259	17,1%	19,7%
40+	35	2,3%	5,6%
Dato non disponibile	1	0,1%	-
Totale	1.519	100,0%	100%

Tab 7. Età media per genere e principali Paesi

Variabile	Età media
Età media complessiva	25,74
Donne	23,33
Uomini	26,06
Nigeria	25,56
Mali	23,18
Ghana	26,65
Bangladesh	27,57
Ciad	25,64
Burkina Faso	24,82
Tunisia	26,06
Costa d'Avorio	25,63
Niger	25,29

L'84,1% dei migranti (1.277 persone) sono soli, ma questa condizione è molto più diffusa tra gli uomini (sono soli 1.231 migranti maschi su 1.340, il 91,9% del totale) rispetto alle donne (46 su 179, appena il 25,7%)¹⁰¹. I nuclei familiari sono 91 e comprendono, nelle varie configurazioni - nucleari, monogenitoriali o estesi -, 242 persone. Le persone che sono al fianco del “capofamiglia” sono nella maggior parte dei casi il coniuge (84 volte), i figli (53), fratelli e/o sorelle (6) o altri familiari (8). Le famiglie sono più frequenti tra i migranti nigeriani

¹⁰⁰ Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Rapporto Annuale*, op. cit., p. 33.

¹⁰¹ L'incidenza percentuale delle persone sole transitate nell'ENA è significativamente più alta rispetto a quella rilevata nello SPRAR (dove le persone prive di familiari sono il 75% del totale). *Ibidem.*

(55 casi, in maggioranza si tratta di coppie senza figli) e quelli ghanesi (12 casi). Molte delle persone giunte da sole hanno comunque famiglie, spesso con figli, rimaste nel Paese di origine o in Libia, che necessitano di supporto ed assistenza. Il problema del mantenimento delle famiglie d'origine o di quelle formatesi in Libia è stato ripetutamente evocato dagli operatori incontrati nel corso delle visite, in particolare per sottolineare il disagio provato da molti ospiti per la condizione di inattività lavorativa. «Vorrebbero i soldi - ha aggiunto il presidente di una cooperativa sociale - quello che si può noi si fa, però lo scopo è mandarli laggiù, io credo...».

2.1.3. *Data di arrivo e status giuridico*

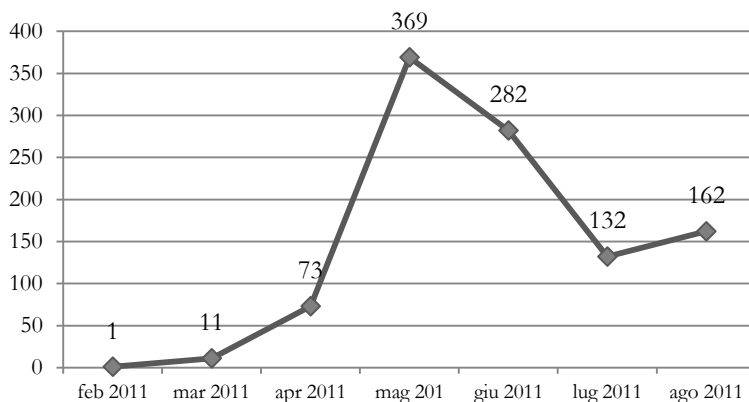
Per quanto riguarda la data di arrivo in Italia, tra le persone accolte in Toscana il maggior numero di arrivi si registra nel mese di maggio 2011 (tabella 8 e grafico 3). Nel solo giorno 11 giugno risultano essere arrivati ben 124 dei 1.519 migranti accolti nel sistema ENA regionale (il dato è presente nel *database* della protezione Civile per 2/3 degli accolti)¹⁰².

Tab. 8 - Mese di arrivo delle persone accolte in Toscana

Mese	v.a.	% vert.
Febbraio 2011	1	0,1%
Marzo 2011	11	1,1%
Aprile 2011	73	7,1%
Maggio 2011	369	35,8%
Giugno 2011	282	27,4%
Luglio 2011	132	12,8%
Agosto 2011	162	15,7%
Totale risposte	1.030	100%

¹⁰² Per i migranti accolti in Puglia il picco degli arrivi è avvenuto nel mese di maggio. Nel solo giorno 12 maggio sono arrivate 119 persone. Soggetto Attuatore Puglia, *op. cit.*, p. 24.

**Grafico 3 - Mese di arrivo delle persone accolte
in Toscana**



Per quanto riguarda lo *status* giuridico, si fa riferimento qui di seguito ai dati raccolti attraverso il Questionario Ospiti. Il *database* della Protezione Civile conteneva soltanto due variabili (“articolo 20”, con riferimento ai beneficiari dell'umanitario, e “richiedente asilo”): i dati da esso estratti indicavano solamente che al 28 marzo 2012 la quasi totalità degli ospiti era ancora in attesa di risposta, evidenziando probabilmente anche problemi di aggiornamento (su 1.519 persone registrate 1.424 risultavano ancora segnalate come richiedenti asilo).

Attraverso il Questionario Ospiti sono state raccolte 776 risposte, 82 delle quali riguardano minori. Tra questi ultimi (tabella 9), i titolari di una qualche forma di protezione sono 48, quelli in attesa di definizione dello *status* 26 ed i ricorrenti 5.

Tab. 9 - Minori migranti accolti per *status* giuridico

<i>Status</i>	<i>v.a.</i>
Titolari di protezione umanitaria	45
Titolari di protezione sussidiaria	1
Titolari di protezione internazionale	2
Richiedenti asilo	26
Ricorrenti	5
Condizione non nota (usciti dalla struttura)	3
Totale	82

Se prendiamo in considerazione solo le persone con più di 18 anni (694) il quadro è il seguente (tabella 10): 279 migranti sono richiedenti asilo, 168 titolari di una qualche forma di protezione e 167 ricorrenti; per 68 persone non è noto l'esito (gran parte di queste risposte riguardano persone che al momento della compilazione del questionario non si trovavano più nella struttura). Da notare che 5 persone sono state rimpatriate.

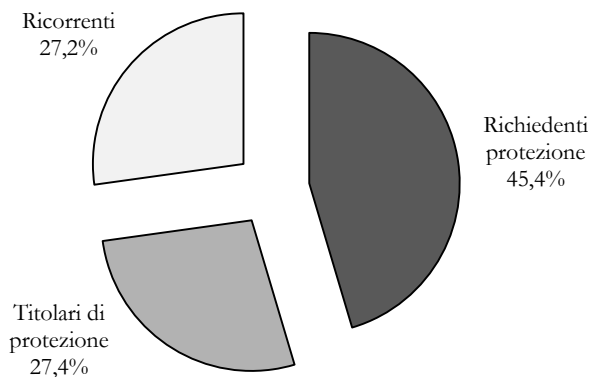
Tab. 10 - *Status* giuridico al 30.4.2012 (solo maggiorenni)

<i>Status</i>	<i>v.a.</i>
Richiedenti asilo	279
Titolari di protezione	168
di cui: - titolare di protezione umanitaria	102
- titolare di protezione sussidiaria	44
- titolare di protezione internazionale	22
Ricorrenti	167
Aderenti ai progetti di rimpatrio volontario	5
Altro	7
Non so (uscito)	68
Totale	694

Se escludiamo, oltre ai minori, i “non so”, i rimpatriati e gli altri tipi di permesso, notiamo che poco meno della metà delle persone di cui conosciamo lo *status* sono ancora richiedenti asilo, il 27,2% ricorrenti ed il 27,4% titolari di una qualche forma di protezione. Occorre peraltro evidenziare che le risposte al Questionario Ospiti sovrastimano la percentuale di domande accolte. Se infatti da un lato sono risultate più frequenti le risposte riguardanti persone ancora presenti nelle strutture, dall'altro nel corso delle visite si è rilevato che numerosi migranti sono usciti dal sistema dopo avere ricevuto un diniego. Il dato che si presenta nella tabella 11 rispecchia quindi in modo più adeguato lo spaccato delle persone ancora seguite dal sistema, ed in questo senso non può non colpire l'elevato livello di contenzioso, riguardante più di una posizione su quattro (si veda anche il grafico 4). D'altra parte è degno di nota anche il dato riguardante la componente femminile, che presenta percentuali di titolari di protezione più elevate ed una minore incidenza di ricorrenti rispetto al totale.

Tab. 11 - Migranti accolti per status e genere (solo maggiorenni)

Status	Totale		di cui: donne	
	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.
Richiedenti protezione	279	45,4%	24	32,0%
Titolari di protezione	168	27,4%	39	52,0%
Ricorrenti	167	27,2%	12	16,0%
Totale risposte	614	100%	75	100%
Perc. esiti favorevoli su esaminati	49,2%		77,4%	

Grafico 4 - Migranti per *status* (solo maggiorenni)

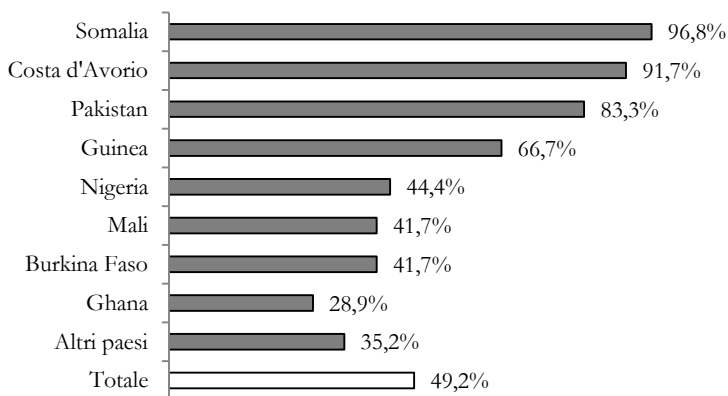
È interessante anche osservare i dati riguardanti gli esiti (si vedano la tabella 12 ed il grafico 5). La percentuale di esiti favorevoli (protezione piena, sussidiaria o umanitaria) sul totale delle domande esaminate (si tenga conto che nei casi in esame la maggior parte dei dinieghi è stata seguita dal ricorso) è nel complesso intorno al 50%. Somali, pakistani ed ivoriani fanno registrare un'incidenza di esiti favorevoli più elevata rispetto alla media complessiva; al di sotto della media si collocano invece nigeriani, maliani e ghanesi. Si noti inoltre la percentuale assai ridotta di domande di cittadini somali ancora in attesa dell'audizione. Occorre peraltro evidenziare che il dato per nazionalità va considerato con una certa cautela, considerato che con l'esclusione dei gruppi nigeriano, maliano e ghanese, i valori assoluti dei singoli gruppi

nazionali non sono particolarmente elevati (in tutti i casi inferiori a 25 unità).

Tab. 12 - *Status* ed esiti per nazionalità (solo maggiorenni)

Paese	Rich. asilo	Esiti favorev. (a)	Ricorr. (b)	Totale	% in attesa	% (a)/(a)+(b)
Nigeria	105	52	65	222	47,3%	44,4%
Mali	52	15	21	88	59,1%	41,7%
Ghana	38	13	32	83	45,8%	28,9%
Somalia	2	30	1	33	6,1%	96,8%
Pakistan	15	15	3	33	45,5%	83,3%
Burkina Faso	13	5	7	25	52,0%	41,7%
Costa d'Avorio	12	11	1	24	50,0%	91,7%
Guinea	10	8	4	22	45,5%	66,7%
Altri Paesi	49	25	46	120	40,8%	35,2%
Totale	296	174	180	650	45,5%	49,2%

Grafico 5 - Percentuale di titolari di protezione sul totale delle domande esaminate per Paese



Entrando nello specifico degli esiti favorevoli, il 60% di essi consiste nel riconoscimento dei motivi umanitari, mentre solo il 13% riguarda la protezione internazionale (tabella 13). Da notare che un riconoscimento di protezione internazionale ogni tre riguarda una donna.

Tab. 13 - Esiti positivi e tipo di protezione riconosciuta, totale e per genere

Tipo di protezione	Totale		di cui donne	
	v.a.	% vert.	v.a.	% su tot.
Protezione umanitaria	107	61,5%	26	24,3%
Protezione sussidiaria	45	25,9%	7	15,6%
Protezione internazionale	22	12,6%	8	36,4%
Totale	174	100%	41	23,6%

Si noti l'articolazione per nazionalità anche per quanto riguarda gli esiti favorevoli (tabella 14): nigeriani, maliani, ghanesi ed ivoriani presentano un maggiore incidenza di riconoscimenti per motivi umanitari; la protezione piena è invece più frequente tra pakistani, sudanesi e somali (questi ultimi sono in grande maggioranza titolari di protezione sussidiaria). Anche in questo caso vale l'invito alla cautela legato al ridotto numero di casi disponibili in valore assoluto.

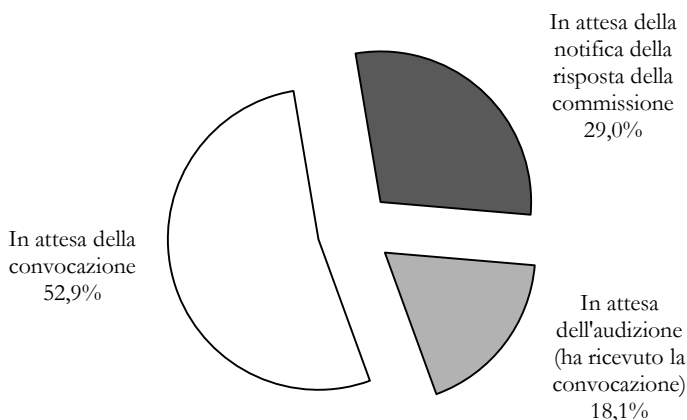
Tab. 14 - Esiti positivi e tipo di protezione riconosciuta, per nazionalità

Paese	Umanitaria		Sussidiaria		Internazionale		Totale
	v.a.	% orizz.	v.a.	% orizz.	v.a.	% orizz.	
Nigeria	36	73,5%	8	16,3%	5	10,2%	49
Somalia	2	6,7%	23	76,7%	5	16,7%	30
Mali	14	93,3%	1	6,7%	-	-	15
Ghana	11	84,6%	1	7,7%	1	7,7%	13
Pakistan	9	60,0%	-	0,0%	6	40,0%	15
Costa d'Avorio	8	72,7%	2	18,2%	1	9,1%	11
Sudan	1	11,1%	6	66,7%	2	22,2%	9
Guinea	7	100%	-	-	-	-	7
Altri Paesi	13	72,2%	3	16,7%	2	11,1%	18
Totale	101	60,5%	44	26,3%	22	13,2%	167

Per quanto riguarda i richiedenti asilo, al momento della compilazione del questionario oltre la metà non aveva ancora ricevuto nessun segnale dalla Commissione; poco meno del 30% attendeva invece la notifica della risposta, mentre il 18% aveva ricevuto la convocazione ma non si era ancora svolta l'audizione (tabella 15 e grafico 6).

Tab. 15 - Posizione rispetto all'audizione (solo richiedenti protezione internazionale)

Posizione	v.a.	% vert.
In attesa della convocazione	149	52,7%
in attesa della notifica della risposta della Commissione	82	29,0%
in attesa dell'audizione (ha ricevuto la convocazione)	51	18,0%
Altro	1	0,4%
Totale	283	100%

**Grafico 6 - Posizione rispetto all'audizione
(solo richiedenti protezione internazionale)**

2.2. IL PROFILO DELLE GESTIONI E DELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA

2.2.1. *Il quadro complessivo delle gestioni*

Le gestioni che costituiscono il sistema ENA regionale sono in tutto 135. Per gestione s'intende un nodo del sistema di accoglienza al quale corrisponde un peculiare percorso di presa in carico (vitto, alloggio e servizi), indipendentemente dal numero di strutture nelle quali la gestione si articola. Va infatti sottolineato che in diversi casi al rapporto convenzionale tra il singolo soggetto gestore e la Prefettura corrispondono più luoghi fisici in cui sono ospitate le persone accolte. Ciò è avvenuto, in particolare, nelle situazioni nelle quali la gestione si è

articolata sul territorio attraverso l'accoglienza in appartamenti. Valga per tutti - a titolo di esempio - il caso dell'Unione dei Comuni della Valdera: a questa istituzione, considerata come soggetto gestore unico - e conteggiabile quindi come gestione singola - fanno riferimento 13 appartamenti ubicati in diversi comuni dell'area (per la precisione Bientina, Santa Maria a Monte, Perignano di Lari, Peccioli, Buti, Ponsacco, Calcinaia, Crespina, Capannoli, Chianni, Terricciola). Possiamo parlare, in questi casi, di una sorta di “decentramento al quadrato”, visto che in queste situazioni è stato il singolo gestore locale a rafforzare il processo di distribuzione delle accoglienze sul proprio territorio.

I soggetti gestori sono nel complesso 105. La differenza con il numero delle gestioni è dovuta al fatto che in 14 casi allo stesso soggetto fanno capo gestioni diverse. Nel dettaglio, ai 14 gestori che possiamo definire “plurimi”, corrispondono 44 gestioni differenti, con una media di oltre 3 gestioni per ciascuno. Si tratta di un aspetto rilevante, dato che le diverse gestioni che fanno capo allo stesso soggetto possono distinguersi sia per ubicazione, sia - ed è questo l'aspetto più rilevante - per il percorso di accoglienza seguito. Non è infatti scontato che i servizi erogati da un soggetto gestore cui fanno capo gestioni diverse siano gli stessi. Come vedremo, le peculiarità dei modelli di accoglienza dipendono dall'interazione di una serie di fattori, come la natura dei rapporti con gli enti locali, le risorse disponibili nei singoli territori e le relazioni con le reti formali ed informali (in particolare le reti dell'associazionismo e del terzo settore)¹⁰³.

Vale la pena sottolineare che le cifre mostrano l'effettivo decentramento del percorso di accoglienza toscano. A fronte delle 135 gestioni costituite in questa regione, l'Umbria ne conta 55¹⁰⁴ e la Puglia 44¹⁰⁵. I comuni toscani coinvolti nell'ENA (i comuni nei quali sono ubicate gestioni e strutture inserite nel sistema) sono complessivamente

¹⁰³ Bisogna tenere conto del fatto che in molti casi l'intestatario formale della convenzione non coincide con i soggetti che erogano le prestazioni (in particolare quelle diverse da vitto e alloggio). Ciò si deve sia al coinvolgimento nelle accoglienze di soggetti terzi privi di rapporti formali con gli attori dell'ENA (è il caso di numerose associazioni di volontariato o di singoli volontari), sia ai mutamenti intervenuti nel corso del tempo in un numero significativo di gestioni. Per la complessità (anche burocratico-amministrativa) delle gestioni si veda il paragrafo 2.2.2.

¹⁰⁴ Regione Umbria, *cit.*

¹⁰⁵ Soggetto Attuatore Puglia, *op. cit.*, p. 28.

110 (il 38,3% dei 287 comuni della Toscana). Il rapporto tra numero delle gestioni e comuni interessati rappresenta un altro indicatore rilevante: mentre in Toscana si contano 1,22 gestioni per comune, in Umbria il rapporto sale a 2,29 (55 gestioni distribuite su 24 comuni)¹⁰⁶ ed in Puglia si attesta sul valore di 1,52 (44 gestioni distribuite in 29 comuni)¹⁰⁷. Un terzo indicatore significativo dell'effettivo decentramento delle accoglienze è rappresentato dal numero medio di persone ospitate da ciascuna gestione. Nel caso toscano le 1.924 presenze (compresi, quindi, i trasferimenti) si sono distribuite in 135 gestioni, per una media complessiva di 14,3 persone per gestione. Considerato che le gestioni possono a loro volta articolarsi in un numero più elevato di strutture (si pensi a quanto appena detto circa le gestioni che hanno scelto di distribuire le persone accolte in diversi appartamenti), il dato medio si riduce ulteriormente. Nella comparazione con altre regioni si nota che il dato più basso è quello umbro (7,1 persone per gestione), ma a partire da un numero di presenze di poco superiore ad 1/5 rispetto a quelle toscane (394 su 55 gestioni)¹⁰⁸; la media pugliese è invece pari a 31,2 persone per gestione (1.373 accolti in 44 gestioni)¹⁰⁹.

A titolo puramente indicativo la tabella 16 presenta il dato della distribuzione delle gestioni per provincia: il dato è - appunto - indicativo dal momento che fornisce le cifre complessive, senza considerare il fatto che almeno 10 gestioni sono state concepite sin dall'inizio come temporanee e che altre sono entrate a far parte del sistema molti mesi dopo l'arrivo dei primi migranti. Detto questo, si noti che il numero maggiore di gestioni si trova nel territorio fiorentino, seguito dalle province di Lucca, Siena e Massa-Carrara.

¹⁰⁶ Regione Umbria, *cit.*.

¹⁰⁷ Soggetto Attuatore Puglia, *op. cit.*, p. 28.

¹⁰⁸ Regione Umbria, *cit.*

¹⁰⁹ Soggetto Attuatore Puglia, *op. cit.*, pp. 27-28.

Tab 16. Gestioni per provincia

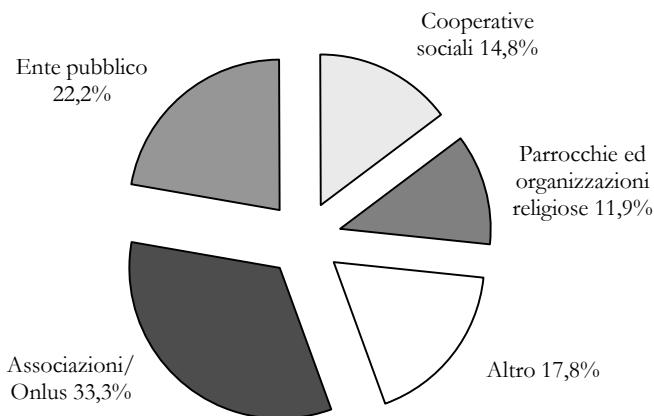
Provincia	Totale	% vert.
Arezzo	11	8,1%
Firenze	31	23,0%
Grosseto	7	5,2%
Livorno	6	4,4%
Lucca	18	13,3%
Massa-Carrara	15	11,1%
Pisa	13	9,6%
Pistoia	13	9,6%
Prato	4	3,0%
Siena	17	12,6%
Totale	135	100%

Il dato che indica la natura giuridica del soggetto gestore (tabella 17, grafico 7) mostra la prevalenza delle associazioni, seguite dagli enti pubblici (nel paragrafo 2.4. si vedrà in quale modo i Comuni hanno svolto questo compito). Significativo è anche il dato delle cooperative (o loro consorzi)¹¹⁰.

Tab 17. Gestioni per natura giuridica

Natura giuridica	Totale	% vert.	Risp. Quest. Str.	% vert.
Associaz./Onlus/Fondazione	45	33,3%	43	34,1%
Ente pubblico	30	22,2%	30	23,8%
Coop. sociale/Consorzio di coop.	20	14,8%	19	15,1%
Parrocchia/Ente religioso	16	11,9%	15	11,9%
Altro	24	17,8%	19	15,1%
Totale	135	100%	126	100 %

¹¹⁰ Nell'unica altra realtà locale per la quale si dispone di dati comparabili con il sistema ENA regionale, quella della Provincia di Bologna, la modalità organizzativa prevalente è quella che vede la titolarità della convenzione in capo a società cooperative (in 11 casi su 36). Si veda R. Lelleri, V. Vanelli, a cura di, *Emergenza "Nord Africa". Accoglienze di adulti e famiglie in provincia di Bologna. Report di monitoraggio n. 3 (aggiornato al 15 aprile 2012)*, Osservatorio delle Immigrazioni della Provincia di Bologna, 2012, p. 7.

Grafico 7 - Gestioni per natura giuridica

2.2.2. Un quadro in movimento: attivazione ed evoluzione delle gestioni

Nel momento in cui si è deciso di dare il via al modello di accoglienza diffusa la Protezione Civile regionale e la Regione Toscana hanno esercitato il ruolo di “attivatori” dei territori. Le modalità di sollecitazione dei contesti locali sono state diverse. In alcune circostanze la richiesta di attivazione è stata diretta, modalità che ha riguardato in particolare quelle strutture che già intrattenevano con la Protezione Civile rapporti consolidati, in genere strutture ricettive o centri adibiti ad aree di ricovero della popolazione per eventi emergenziali (spesso si è trattato di strutture concepite da subito come temporanee, in attesa di trovare sistemazioni più adeguate). In altri casi il coinvolgimento di determinate strutture è stato incentivato dall'accordo o dalla consultazione con i livelli regionali di soggetti come le Misericordie o la Croce Rossa. Nella maggioranza dei casi le Province o i Comuni interpellati da Regione e Protezione Civile hanno avviato una verifica delle effettive disponibilità presenti localmente. In modo più o meno formale (sono stati effettuati sondaggi, si sono indette riunioni, sono stati avviati contatti diretti), si è rapidamente cercato di accertare chi volesse e potesse effettivamente entrare nel sistema. Ci si è rivolti sia a soggetti che avevano precedenti esperienze di contatto con i

migranti (ma non necessariamente con richiedenti asilo), sia a soggetti che potevano vantare pregresse attività di presa in carico di persone disagiate (ma non necessariamente migranti), sia infine a strutture ricettive o ad associazioni che avessero in qualche modo manifestato interesse ad intraprendere il percorso di accoglienza pur senza avere alcuna esperienza simile alle spalle.

In quasi tutte le province il processo di attivazione può essere definito “misto”, nel senso che - con l'eccezione pratese - in nessuna provincia si è fatto affidamento soltanto su una sola tipologia di gestione. Ciò detto, si possono distinguere province nelle quali sembrano essere presenti alcuni orientamenti di fondo nella individuazione dei soggetti gestori. È il caso dell'area senese, nella quale si registra la presenza di una serie di soggetti operanti in ambito religioso (parrocchie, Fondazione Diocesana Senese per la Carità, la stessa Caritas di Siena), o quello del territorio lucchese, nel quale giocano un ruolo significativo sia un consorzio di cooperative (So.&Co., tanto direttamente, come soggetto gestore, quanto indirettamente, attraverso cooperative consorziate), sia un'associazione (Partecipazione e Sviluppo) per quanto riguarda le strutture ubicate nei comuni dell'area montana. Il caso pratese costituisce - come detto - una realtà particolare, considerato che le quattro gestioni attivate sono tutte dello stesso soggetto (la Fondazione Opera Santa Rita). Preso atto dell'indisponibilità a far parte del sistema espressa dal Comune di Prato, è stata la Provincia ad individuare nella Fondazione l'attore unico del sistema di accoglienza locale.

L'attivazione locale è poi risultata fortemente dipendente dalla “storia” e dalle caratteristiche dei singoli territori. Lo si può constatare sia per l'area fiorentina, nella quale sono stati subito coinvolti alcuni attori tradizionali dell'accoglienza (come l'Albergo Popolare e la Madonnina del Grappa), sia per l'area di Massa-Carrara, territorio nel quale l'assenza di una rete consolidata di strutture di accoglienza ha spinto la Protezione Civile locale e la Provincia di Massa-Carrara a rivolgersi in prevalenza a strutture di tipo ricettivo. Queste specificità legate alla “storia” locale valgono anche per i rapporti con il sistema SPRAR. Se infatti da un lato sono soltanto due i soggetti facenti parte della rete SPRAR¹¹¹ che sono entrati nell'ENA con il ruolo di soggetto

¹¹¹ In Toscana strutture ed appartamenti della rete SPRAR sono ubicati nelle province di Arezzo (nei comuni di Arezzo, Bucine, Monteverchi), Firenze (comuni di

gestore (Villa Pieragnoli a Firenze ed il Villaggio La Brocchi a Borgo San Lorenzo), le esperienze maturate in quell'ambito si sono diffuse sia attraverso canali informali - «ci hanno telefonato da sette comuni della Toscana perché sapevano che si era SPRAR, quindi si poteva dare dei consigli sulle linee SPRAR» (responsabile del Villaggio La Brocchi) -, sia tramite la presenza degli operatori. Un discreto numero di gestioni ha infatti potuto contare sul supporto di persone dotate di esperienze già consolidate nella rete SPRAR (ciò si è verificato in particolare in strutture ubicate nelle province di Arezzo, Pisa, Livorno e Siena). Va detto, ma su questo si tornerà nelle riflessioni conclusive, che in molti altri casi il modello SPRAR (pur evocato come *standard* di riferimento nell'erogazione delle prestazioni) è risultato più o meno sconosciuto.

L'intero sistema è stato fortemente condizionato dal carattere emergenziale delle prime fasi, durante le quali la ricerca delle disponibilità era orientata soprattutto nella direzione di soggetti che fossero in grado di assicurare i bisogni primari (mangiare e dormire)¹¹². Non c'è stato il tempo, come ha ricordato uno dei partecipanti al *focus group*, di spiegare nel dettaglio cosa stava succedendo: «è stato fatto un monitoraggio delle disponibilità, (...) sicuramente non c'è stato il tempo di spiegare a tutti che cosa si voleva fare. Questo ha creato una difformità di risposte non solo a livello geografico ma anche di tipologia di servizio». Spesso i migranti sono arrivati con poco preavviso nelle strutture individuate, obbligando i gestori a riadattare locali e arredi in tempi molto rapidi, com'è per esempio accaduto per diversi immobili in precedenza non abitati adiacenti a parrocchie o ai locali di alcune sedi della Croce Rossa.

Una diretta conseguenza dell'approccio emergenziale è stato il coinvolgimento di soggetti privi di esperienze specifiche, il cui unico

Bagno a Ripoli, Borgo San Lorenzo, Firenze e San Casciano Val di Pesa), Lucca (nel comune di Lucca), Pisa (nei comuni di Pisa e Pontedera), Prato (nei comuni di Prato, Poggio a Caiano, Carmignano, Vaiano), Livorno (Rosignano, Cecina, Donoratico, Bibbona, Castagneto Carducci). Nel 2010 in Toscana la rete SPRAR ha accolto complessivamente 307 persone, si veda Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Rapporto Annuale, op. cit.*, Compendio statistico.

¹¹² Il rapporto del Soggetto Attuatore Puglia ricorda che nelle fasi iniziali, per fronteggiare un afflusso che si cominciava a delineare molto impegnativo dal punto di vista della gestione per assicurare soprattutto i «servizi indispensabili», «è stato richiesto alle Agenzie di Promozione Turistica, per il tramite dei Servizi regionali competenti, di estendere la ricerca di disponibilità alle strutture private operanti nei settori della ricettività». Soggetto Attuatore Puglia, *op. cit.*, p. 18.

obiettivo è divenuto in poco tempo la “gestione dell'emergenza”, come ha sottolineato un'operatrice volontaria di una struttura ubicata nei pressi di Firenze: «Inizialmente è stato tutto un gestire l'emergenza..., ci siamo trovati con questa novità, c'era da gestirla, l'abbiamo gestita meglio che si poteva; però, ecco, senza avere l'obiettivo futuro». In alcuni casi i gestori erano completamente ignari di ciò che li attendeva, avendo la convinzione che non avrebbero dovuto fare nulla più che fornire vitto ed alloggio e che nel giro di pochi mesi (se non settimane) l'emergenza si sarebbe conclusa. Come ha affermato il coordinatore di un progetto di accoglienza, «all'inizio sembrava un'emergenza, bisognava dare da mangiare e da bere e le coperte, poi non è stato proprio così, *dopo si è aperto un mondo*. Anzi se vogliamo il problema del mangiare era l'ultimo». In situazioni come queste nei primi mesi assai raramente si è riusciti ad andare al di là dei bisogni primari («io non sapevo - ha confessato il responsabile di una struttura - che mi dovevo dare un obiettivo perché non sapevo cosa vuol dire soggetto gestore») ed anche successivamente si è fatta molta fatica a fornire servizi più articolati.

In alcuni casi (una minoranza), si è ragionato come se tutti i migranti dovessero rimanere, come ricorda la coordinatrice di un progetto di accoglienza:

all'inizio dell'accoglienza abbiamo fatto un ragionamento basato su una finzione, cioè abbiamo accolto queste persone come se non se ne dovessero andare mai più. Se invece l'accoglienza viene fatta nella logica del “fra cinque mesi se ne vanno” te non impianti nulla, c'è un orizzonte temporale talmente a breve termine che è impossibile fare qualsiasi investimento progettuale. (...) *Noi abbiamo ragionato come se queste persone dovessimo accoglierle.*

Molti degli interlocutori incontrati nel corso delle visite hanno sottolineato che i percorsi di accoglienza sono stati ridefiniti in corso d'opera. Si sono verificati casi nei quali la permanenza in struttura prevista come temporanea si è protratta più tempo del previsto, costringendo i gestori a mettere in piedi servizi come i corsi di lingua che inizialmente non avevano preventivato di fornire. Più in generale la repentinità degli eventi e la nebulosità delle prospettive (riguardanti tutte le strutture), nonché la carenza di esperienze precedenti

(riguardanti un numero significativo di gestioni¹¹³) hanno concorso a delineare un modello di presa in carico che si può definire per “stadi” (una sorta di percorso tipico potrebbe essere il seguente: permesso di soggiorno, codice fiscale, tessera sanitaria, medico curante, centro per l'impiego, raccolta memorie e preparazione all'audizione). La presa in carico *in progress* è avvenuta anche nelle situazioni più virtuose, come quella descritta dall'educatore di un centro di accoglienza fiorentino:

il lavoro nostro è cambiato tantissimo [nel corso del tempo] (...) i primi mesi, diciamo fino ottobre-novembre, è stato tutto assistenziale (...): quindi accompagnamenti alla Asl, fargli le tessere sanitarie, il *team* legale che cercava di mettere in chiaro tutti i documenti, ad alcuni non gli era stata fatta fare la richiesta d'asilo... Tutto per mettere in ordine la situazione, organizzare le strutture, le mense (...). Con l'inizio della Commissione, diciamo a novembre, il reparto legale ha iniziato a “macinare” molto di più, quindi molte energie si sono spostate sull'organizzarli, coi mediatori, far mediazione, seguire i ragazzi ecc. ecc.. (...) Allentandosi un pochino il versante assistenziale e visto che tutti hanno preso il permesso semestrale, perché senza permesso semestrale è impossibile lavorare, abbiamo deciso di concentrare molto le forze sull'inserimento lavorativo, che è comunque, dopo la Commissione, la seconda richiesta più pressante che ci viene fatta.

L'aumento progressivo della dimensione di complessità nella relazione con gli ospiti (centrale, sotto questo profilo, è il nodo della Commissione; per questo aspetto si rinvia al paragrafo 3.1.3.) è stato avvertito soprattutto nelle gestioni di stampo volontaristico ed in quelle che non si proponevano obiettivi diversi, almeno inizialmente, dalla soddisfazione dei bisogni primari. Sulla base del materiale raccolto attraverso le visite si possono quindi enucleare due diverse dinamiche evolutive per le gestioni che si sono rese conto delle difficoltà soltanto a percorso iniziato: alcune hanno cercato di porre mano alle criticità, tentando di apportare degli aggiustamenti, altre sono rimaste bloccate nell'emergenza.

Tra queste ultime con il trascorrere del tempo si sono spesso raggiunti livelli elevati di problematicità. Per almeno tre gestioni (tutte e

¹¹³ «Ci siamo trovati - ha detto il coordinatore di una struttura - a fare questa cosa senza avere...senza avere preparazione, cioè senza avere esperienza (...) dall'oggi al domani ci siamo dovuti inventare una cosa nuova (...) abbiamo scoperto via via le tappe che si andavano a percorrere».

tre strutture ricettive concepite come sistemazioni non temporanee) è stato necessario provvedere al trasferimento degli ospiti a causa di tensioni e conflitti. Bisogna aggiungere che non sempre il trasferimento ha risolto il problema, dato che gli effetti di gestioni pregresse deficitarie si sono spesso scaricati sulle gestioni nelle quali sono stati accolti i migranti trasferiti¹¹⁴. Queste ultime si sono dovute far carico, in ritardo e di conseguenza con nocumento per i migranti, anche di quei servizi di cui nessuno si era occupato in precedenza (la richiesta di asilo, il rilascio del permesso, la tessera sanitaria). Uno dei “gestori a valle” di criticità “ereditate” ha ricordato che i migranti trasferiti nella sua struttura «avevano diritto ad aver i permessi ad agosto, ma li hanno avuti a gennaio, con tutto scaglionato; i corsi di lingua figuriamoci, non erano stati fatti; le memorie tanto meno...».

Tra le gestioni che hanno compreso invece la necessità di correggere la rotta e constatato che l'accoglienza non consisteva soltanto nel dare “un posto letto ed un pasto caldo” si sono avuti significativi tentativi di aggiustamento in corso d'opera e sono stati chiamati in gioco nuovi attori, portatori di esperienze e competenze professionali. Così è avvenuto nel caso di una cooperativa sociale fiorentina, che inizialmente gestiva direttamente soltanto un centro di accoglienza ma che nella seconda parte del 2011 si è vista progressivamente coinvolta nel sostegno in forma professionale di altre strutture («abbiamo più supporto di piccole realtà. (...). Siamo un pochino più rodati (...) Siamo molto grossi, abbiamo più risorse, quindi è anche normale che ci chiedano aiuto»). In altri casi si sono mossi i Comuni, specialmente in situazioni nelle quali l'ente locale era rimasto inizialmente defilato o non era stato coinvolto nelle negoziazioni per l'individuazione dei soggetti gestori (per questo aspetto si rinvia al paragrafo 2.4.).

¹¹⁴ Lo riconosce, con qualche esitazione, anche il responsabile di una delle gestioni nelle quali non è stato organizzato alcun servizio oltre a vitto e alloggio: «Il problema è che fin quando son stati da noi... cioè noi siamo stati obbligati a non fargli far nulla, cioè questo è il punto, perché di fatto (...) dovevano ancora andare a fare la fotosegnalazione in Questura, cioè e quindi... Noi si è dovuto gestire la tensione, le dinamiche di questa tensione di questi ragazzi che si trovavan lì in attesa quanto meno di questa fotosegnalazione che è proprio il primo *abc* per cominciare tutto l'*iter* (...) Piano piano poi hanno cominciato, ma credo che quando sono andati via da noi neppure l'avessero completata tutta questa fotosegnalazione, se non sbaglio...». In effetti tutti gli ospiti hanno lasciato questa gestione senza permesso di soggiorno: il responsabile riteneva che se ne sarebbe dovuto occupare il Comune.

Bisogna sottolineare che almeno in tre circostanze gli aggiustamenti sono stati il frutto dell'attivazione spontanea di attori esterni al sistema. Sono i casi nei quali il volontariato o singole persone hanno assolto una decisiva (anche se critica) funzione di supplenza. Pur non coinvolti da alcun soggetto formalmente inserito nel sistema, in questi casi gli attori esterni hanno contribuito ad assicurare quei servizi minimi che i gestori non erano in grado di erogare (ed in alcuni casi nemmeno di concepire: in una circostanza gran parte delle attività di accoglienza sono state assicurate in via informale da una connazionale degli ospiti residente nello stesso comune nel quale era ubicata la struttura).

Resta infine da ricordare che in Toscana ha funzionato, fino a marzo 2012, una Struttura di Accoglienza Temporanea per minori stranieri non accompagnati (Msna). Le 24 SAT esistenti - istituite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in accordo con i Comuni dichiaratisi disponibili - sono state concepite per fornire la prima accoglienza ai minori in attesa del loro trasferimento in comunità alloggio o case famiglia¹¹⁵. In base ai dati aggiornati a settembre 2011, i Msna giunti a Lampedusa sono stati 2.594, 1.028 dei quali (circa il 40%) sono stati trasferiti in una SAT. Tra questi ultimi poco meno dell'8% è stato trasferito nell'unica SAT presente in Toscana¹¹⁶: il Codam (*Centro Operativo Deposito Addestramento Militare*) della Croce Rossa Militare, a Marina di Massa¹¹⁷.

Gli ospiti del Centro sono stati assistiti dalla Croce Rossa nel percorso di avvicinamento alla Commissione; l'avvocato è stato nominato tutore, in modo da semplificare le procedure. Prima dell'uscita dalla struttura - avvenuta l'8 marzo 2012 con destinazione seconde accoglienze -, circa l'80% degli ospiti è stato convocato per l'audizione. Al di fuori dei Msna ospitati dal Centro Codam, i casi di ospiti per i quali sono emersi dubbi sull'età sono stati trattati in conformità alla normativa vigente, che prevede l'accertamento dell'età e l'eventuale inserimento in centri di accoglienza per minori (alcuni dei

¹¹⁵ Il Commissario delegato ha nominato il responsabile della Direzione Generale Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali soggetto attuatore per l'assistenza nei confronti dei minori stranieri non accompagnati con Decreto n. 2436 del 18 maggio 2011.

¹¹⁶ Le altre SAT si trovano in Calabria, Sicilia, Basilicata e Puglia.

¹¹⁷ V. Valastro, *L'accoglienza temporanea dei minori stranieri non accompagnati arrivati via mare a Lampedusa nel contesto dell'emergenza umanitaria Nord Africa*, Save the Children Italia Onlus, 2011, pp. 8-9.

migranti riconosciuti come minori al compimento della maggiore età sono tornati nelle strutture che li avevano accolti inizialmente).

2.2.3. *Le gestioni: tipologie ed ubicazione*

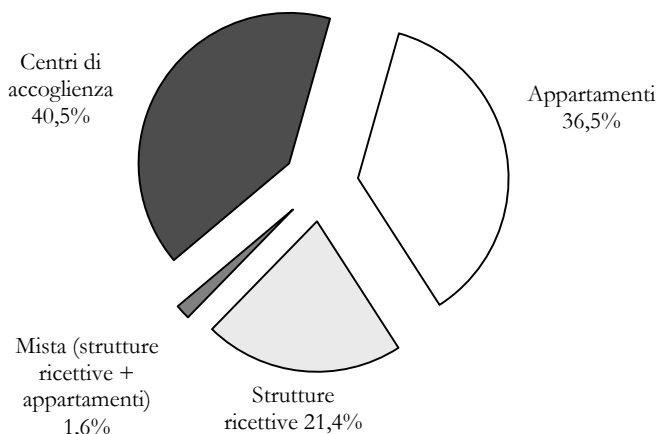
Le tipologie. I centri di accoglienza (categoria che comprende anche ex scuole e Residenze Sanitarie Assistite) prevalgono, sia pure di poco, sugli appartamenti. Come si può notare dalla tabella 18, 51 gestioni hanno accolto i migranti in strutture normalmente adibite ad ospitare persone in condizioni di svantaggio o in locali non ad uso abitativo adattati per l'occasione. Le accoglienze in appartamenti sono 46, mentre le strutture ricettive, che rappresentano una percentuale non trascurabile (oltre 1/5 del totale), si collocano al terzo posto (sette di queste strutture hanno aderito all'invito a condizione che l'accoglienza terminasse all'inizio della stagione turistica)¹¹⁸. Se però si tiene conto del fatto che in 12 gestioni l'accoglienza è ulteriormente distribuita sul territorio in più di un appartamento (da un minimo di 2 ad un massimo di 13), in termini numerici gli appartamenti sono più numerosi dei centri di accoglienza.

Tab 18. Tipologia delle gestioni

Tipologia	Totale	% vert.
Centri di accoglienza	51	40,5%
Appartamenti	46	36,5%
Strutture ricettive	27	21,4%
Mista (strutt. ric. e appart.)	2	1,6%
Totale	126 ¹¹⁹	100 %

¹¹⁸ La compresenza di tipologie di struttura molto differenti non è una caratteristica peculiare del sistema ENA toscano. Nella provincia di Bologna gli ospiti sono stati accolti, in numero variabile da un minimo di 2 ad un massimo di 130, in appartamenti, ma anche in *container* della Protezione Civile, ex caserme, ex case di riposo, locande/ostelli, case famiglia, strutture di accoglienza già attive sul territorio. Si veda R. Paradisi, *Il modello di accoglienza ed alcune buone prassi e criticità segnalate dal territorio*, in Lelleri, Vanelli, *op. cit.*, p. 13.

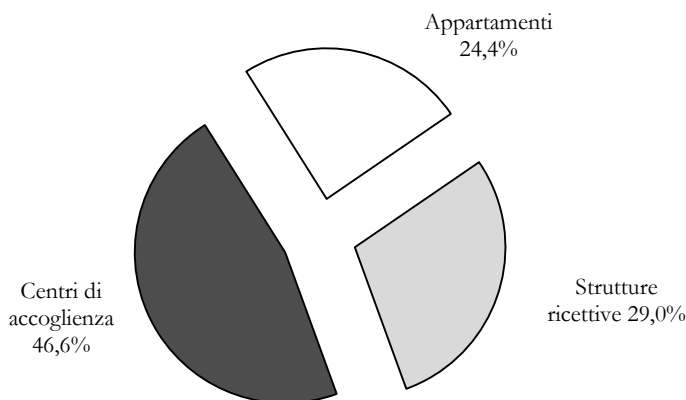
¹¹⁹ Il dato si riferisce al numero totale di risposte al Questionario Strutture. Come indicato nel paragrafo introduttivo sulla metodologia, in 9 casi i soggetti gestori non hanno compilato il questionario *on line*.

Grafico 8 - Tipologia delle gestioni

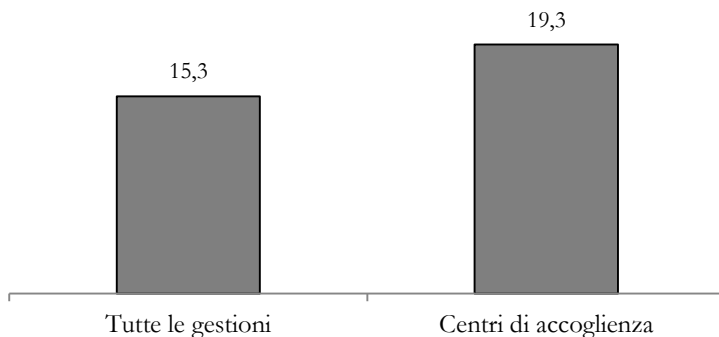
Incrociando i dati delle strutture con quelli degli ospiti (tabella 19), si nota che la maggior parte dei migranti è stata accolta in centri di accoglienza. Poco meno della metà delle presenze (si ricorda che con questo termine si considerano i transiti registrati dal *database* della Protezione Civile, comprendendo quindi anche i trasferimenti) ha trovato ospitalità in questa tipologia di strutture. Negli appartamenti si registra invece una presenza ogni quattro, una percentuale inferiore rispetto a quella delle strutture ricettive (la cui incidenza percentuale è andata tuttavia diminuendo nel corso del tempo per le ragioni più volte esposte).

Tab 19. Presenze per tipologia gestionale

Tipologia	Presenze	% vert.
Centri di accoglienza	897	46,6%
Strutture ricettive	557	29,0%
Appartamenti	470	24,4%
Totale complessivo	1.924	100%

Grafico 9 - Presenze per tipologia gestionale

Grazie al Questionario Strutture è possibile disporre dell'indicatore concernente il numero di persone ospitabili per struttura. In base alle risposte pervenute (125), i soggetti gestori hanno dichiarato una capienza massima complessiva pari a 1.901 posti. In base a questi dati si ottiene una capienza media per gestione pari a 15,3 persone, che sale a 19,3 per le gestioni basate su centri di accoglienza (grafico 10).

Grafico 10 - Capienza media, cfr. tutte le strutture/centri di accoglienza

L'incrocio dei dati contenuti nel Questionario Strutture con quelli raccolti nel corso delle visite permette di delineare un quadro ancora più dettagliato. Analogamente a quanto si diceva nel paragrafo precedente, l'analisi per provincia consente di individuare alcune peculiarità. Nell'aretino risultano prevalenti le accoglienze in appartamenti presi in affitto, anche se non mancano altre tipologie di accoglienza (casa famiglia, parrocchia, ex scuola ristrutturata, casa di riposo per anziani). A Firenze e provincia le gestioni si caratterizzano per la maggiore numerosità di centri di accoglienza e di appartamenti, ai quali si aggiungono *bed & breakfast*, affittacamere, case famiglia, ed anche una casa colonica e due poderi ristrutturati caratterizzati da un'accoglienza di tipo familiare. Nel territorio della provincia di Massa-Carrara - per i motivi già sottolineati nel paragrafo precedente, riconducibili alla carenza, specie in alcune aree, di centri di accoglienza - si nota la presenza di un significativo numero di strutture ricettive: due foresterie, due ostelli, tre alberghi, un agriturismo ed un *camping* (tre di queste strutture hanno funzionato come luoghi di accoglienza provvisori). Nelle altre province le tipologie di accoglienza sono ancora più articolate, mostrando una lieve maggioranza di appartamenti nelle aree lucchese (ma con tre gestioni in agriturismi ed altre tre in centri di accoglienza), pistoiense e pisana, ed una variabilità priva di tipologie prevalenti nelle aree grossetana (dove si segnala l'accoglienza in due Residenze sanitarie assistite) e livornese. Nella provincia di Prato, che come si è già notato si caratterizza per la presenza di un solo gestore, si contano tre centri di accoglienza ed un appartamento (dal quale gli ospiti sono stati trasferiti dopo qualche mese a causa di una ristrutturazione).

Va detto che per quanto si sia effettivamente trattato di un modello decentrato, volto ad evitare concentrazioni in grandi strutture, il sistema ha anche accolto i migranti in alcuni centri di dimensioni medio-grandi. Nel grossetano, ad esempio, si registrano 7 gestioni, ma quasi tutte con numeri più elevati della media regionale. Da segnalare, in particolare, le 33 persone (tra cui 20 donne, 3 minori e 4 neonati) ospitate in una struttura della Società della Salute delle Colline Metallifere. Nella provincia di Livorno un ostello è arrivato ad ospitare, a fine luglio 2011, fino a 43 persone (al momento della visita gli accolti erano 39), mentre nell'ex sede della Croce Rossa di Pisa - un complesso di prefabbricati e di *container* nel quale sono stati spostati i migranti precedentemente

ospitati in una struttura della Tenuta di San Rossore ed a Marina di Pisa - sono state accolte fino a 40 persone (28 al momento delle visite).

Ubicazione e caratteristiche strutturali. Nel corso delle visite effettuate (113 in totale), per circa una struttura su quattro sono state rilevate criticità legate all'ubicazione, in particolare a causa dell'isolamento e/o della distanza dai centri abitati e dai servizi. Il Manuale operativo SPRAR sottolinea che ogni struttura di accoglienza dovrebbe essere «facilmente raggiungibile da servizi di trasporto pubblico per non ostacolare la partecipazione alla vita sociale e l'accesso ai servizi del territorio da parte dei beneficiari»¹²⁰. Le strutture dovrebbero quindi trovarsi «all'interno del centro cittadino delle città» o comunque essere vicine «alle zone residenziali e collegate con un servizio di mezzi pubblici che transitano con frequenza regolare e a piccoli intervalli di tempo»¹²¹.

In effetti è assai rilevante il peso che l'ubicazione delle strutture esercita sulla possibilità di costruire reti di relazioni, rapporti informali ed altri contatti capaci di assumere per gli ospiti un'influenza decisiva nell'orientare i percorsi di integrazione. Un peso che - come ricorda uno dei partecipanti al *focus* - è «spesso legato a cose banali: avere l'accesso al biglietto dell'autobus, essere vicini alle fermate». Essere ospitati in una struttura ubicata nel centro di un paese o di una città significa avere la possibilità di uscire, di interagire con i differenti spazi sociali nei quali si dipana la vita quotidiana (bar, negozi, uffici).

Anche a causa dell'approccio emergenziale sopra ricordato, in base al quale nelle fasi iniziali si è teso più che altro ad assicurare ospitalità al maggior numero di persone possibile, un numero non trascurabile di strutture è entrato a far parte del sistema pur trovandosi in zone non particolarmente favorevoli in termini di raggiungibilità. Facciamo qualche esempio. La struttura ubicata nella Tenuta di San Rossore (gestione Società della Salute di Pisa) si trova in una zona protetta del parco, a 4 km di strada sterrata dall'ingresso del parco stesso, che dista a sua volta alcuni km dal centro della città di Pisa. Gli accordi iniziali

¹²⁰ Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Manuale operativo. Per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, 2010, p. 14. Le strutture del sistema SPRAR sono per il 69,9% appartamenti (357), per il 24,1% centri collettivi (123) e per il 6,0% comunità alloggio (31). Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Rapporto Annuale, op. cit.*, p. 41.

¹²¹ *Ivi*, p. 40.

prevedevano un suo utilizzo temporaneo, per soli 10 giorni (anche se poi la permanenza degli ospiti si è protratta per quasi tre mesi), proprio per il forte isolamento della struttura. Un centro di accoglienza è ubicato in una frazione sostanzialmente disabitata della provincia di Pistoia, nella frazione si trovano una comunità di recupero per tossicodipendenti, un ristorante ed alcune case abitate dai proprietari soltanto nei fine settimana e nel periodo estivo (il piccolo pulmino che consente di raggiungere le principali vie di comunicazione e di cambiare con altri autobus di linea effettua solo quattro corse giornaliere, due la mattina e due la sera). L'ostello di Abetone (un'altra struttura dalla quale gli ospiti sono stati trasferiti dopo qualche mese) è ad 1 km dal paese, ma i collegamenti con Pistoia (a 50 km) non sono frequenti.

Problemi analoghi, anche se forse più ricorrenti, date le caratteristiche del territorio in esame, riguardano una serie di strutture ubicate nella provincia di Siena. Tra queste vale la pena segnalare i due casi nei quali il problema della distanza dai centri abitati si somma alla carenza di trasporti pubblici: una casa di accoglienza ubicata a 5 km dal centro di Siena che si trova su una strada di campagna circondata da abitazioni private (non esistono collegamenti diretti ma solo *taxibus* a chiamata); un ex appartamento della curia (nessuna abitazione nelle vicinanze) a 12 km da Monteriggioni, centro che può essere raggiunto via autobus ma con una sola corsa al giorno.

Problemi di adattamento al contesto ambientale si sono registrati soprattutto nelle due strutture ubicate sulla montagna pistoiese (l'ostello di Abetone e la struttura di Cutigliano) utilizzate come centri di accoglienza durante i mesi più freddi. Il coordinatore della struttura di Cutigliano ammette che questi problemi sono stati determinati dal «sentirsi in un mondo completamente diverso, e aggravati dal fatto della localizzazione, chiaro. Perché a Pian degli Ontani ci si sta bene in piena estate e ci si sta bene d'inverno quando c'è la neve perché si va a sciare (...), ma un cittadino del Mali o della Nigeria, un *tuareg* del Mali... c'è un po' un problema». Gli ospiti provenivano da un'altra struttura e «venire da Marina di Massa - continua il coordinatore - a trovarsi in un castagneto a 900m sul livello del mare a fine ottobre quando di solito cominciano le prime nevicate (...), morivano dal freddo questi ragazzi...». Dopo alcuni mesi la Protezione Civile ha deciso di trasferire gli ospiti in altre strutture della provincia.

Anche se in qualche circostanza la scelta di una struttura isolata o molto decentrata è stata giustificata con la volontà di proteggere i

migranti («l'ubicazione - ha affermato la coordinatrice di uno dei centri della provincia di Prato - era stata scelta con l'idea di proteggere i richiedenti asilo dalle polemiche che si erano create al loro arrivo e da pericoli di atteggiamenti ostili nel contesto cittadino»), gli operatori sono spesso consapevoli degli effetti negativi che questa condizione implica. La referente di una struttura situata nella provincia di Pisa si è espressa in questi termini sulla localizzazione (il paese più vicino è raggiungibile soltanto a piedi, in circa 15 minuti):

Non ci piaceva nemmeno il fatto che erano in una posizione isolata rispetto al paese perché, perlomeno inizialmente, non ha favorito l'integrazione con il resto del paese. E comunque tuttora vivono un po' questo senso di arroccamento per cui rimanendo qui non hanno modo di sviscerare la lingua, se fossero stati inseriti più in paese sarebbe stato forse meglio.

Ovviamente in questi casi la condizione di isolamento in cui si trovano i migranti è la stessa vissuta dai residenti delle frazioni o dei paesi che li ospitano (si pensi a molti dei piccoli centri ubicati nelle province di Massa-Carrara e Lucca). Migranti e residenti condividono le carenze nei trasporti pubblici e la distanza dai centri maggiori, e tuttavia, proprio per la specificità della condizione dei richiedenti asilo, è opportuno riflettere sull'importanza delle localizzazioni laddove queste rischiano di limitare o di precludere lo sviluppo di nuove relazioni sociali.

Non sempre e non dappertutto la distanza e l'isolamento hanno rappresentato fattori problematici, come dimostra una delle accoglienze più virtuose (la si esamina approfonditamente nel paragrafo 5.2.). In molti casi per ovviare al problema dei trasporti si è ricorsi a soluzioni come dotare gli ospiti di biciclette, mettere a disposizione un pulmino per gli spostamenti collettivi e sollecitare l'incremento (com'è avvenuto, con successo, in un comune della provincia di Pistoia) delle corse e delle fermate degli autobus che collegano con i centri più grandi. D'altra parte le visite effettuate mostrano che la sistemazione in zone centrali e ben collegate svolge indubitabilmente un ruolo positivo. Nel caso di una gestione dell'aretino basata sull'accoglienza in appartamenti il reperimento degli alloggi sul mercato degli affitti è stato fatto tenendo conto della loro ubicazione (oltre che ovviamente dello stato, delle caratteristiche interne e del prezzo degli immobili). Un Comune

dell'area empolesse dopo avere ricevuto la disponibilità di alcune strutture ha optato per un *residence* proprio perché la struttura è situata nel centro del paese («si è detto no, non si nascondono, stanno dove devono stare, quella struttura è molto in centro, vicino alla stazione»).

In un numero più ridotto di casi (17), nel corso delle visite sono emerse inadeguatezze tipologiche o legate al funzionamento delle sistemazioni. La situazione più evidente riguarda in particolare una struttura nella quale gli ospiti hanno lamentato di avere sofferto il freddo (non funzionava l'acqua calda). Un'altra accoglienza indicata come critica è stata chiusa dal Comune di Livorno alla fine del mese di luglio 2012 (e quindi dopo lo svolgimento della visita). Si segnala inoltre il problema delle Rsa. Anche se l'accoglienza in questo tipo di strutture ha dato risultati variabili, per il futuro appare necessario riflettere sull'opportunità di ricorrere a questa tipologia di soggetti gestori. Si tratta infatti di accoglienze che, anche laddove non si sono manifestate particolari criticità, non favoriscono le interazioni con il contesto circostante.

Nel complesso, anche rispetto al tema delle sistemazioni appare doveroso richiamare l'attenzione sulla complessità dei fattori che concorrono a determinare il buon esito dei modelli gestionali. E se ovviamente i problemi di funzionamento devono essere risolti, visto che l'idoneità dei requisiti strutturali è uno dei parametri formali posti come vincolo dalle convenzioni, per quanto riguarda l'isolamento molto dipende dal coordinamento del progetto di accoglienza: se il coordinamento funziona, e si attivano le reti, può risultare efficace anche l'accoglienza in una struttura molto decentrata. Molto, se non tutto, sembra dipendere dall'attivazione di rapporti esterni alla struttura e quindi dalla presenza di un forte nucleo di progettazione e di orientamento delle attività di presa in carico.

2.3. LE RETI DEI GESTORI: ASSE VERTICALE ED ASSE ORIZZONTALE

In questo paragrafo si analizzano i rapporti instaurati dai soggetti gestori sia con i vari livelli istituzionali (asse verticale), sia tra loro (asse orizzontale).

Per quanto riguarda il primo aspetto emergono due nodi critici: le incertezze procedurali ed i problemi legati alla rendicontazione. Molti degli interlocutori incontrati nel corso delle visite hanno in primo luogo affermato di non avere ricevuto indicazioni chiare su aspetti rilevanti (in genere di natura tecnico-amministrativa) della gestione. «Tanti incontri son stati fatti - ha dichiarato il responsabile di un centro di accoglienza - abbiamo ricevuto le convocazioni..., però non sono stati mai incontri che ci abbiano aiutato, né nei rapporti operativi, né nel dare indirizzo su tante cose». L'incertezza sugli *standard* gestionali da seguire si è manifestata soprattutto nel rinviare in termini generici ai principi del sistema SPRAR, che come abbiamo già notato soltanto una parte dei gestori conosceva. Per le gestioni ciò ha spesso determinato, come ricorda l'operatrice di una struttura, una condizione problematica:

essere stati una via di mezzo fra lo SPRAR non-SPRAR, perché poi alla fine è stata una cosa un po' ibrida, ha creato qualche problema. (...) forse appunto andava messo un po' in chiaro fin dall'inizio qual era il metodo giusto da seguire, perché un ibrido che si evolve giorno per giorno per chi ci deve lavorare non è proprio il massimo (...) quando sono andata a quegli incontri [in Regione] mi son resa conto che la stragrande maggioranza non sapeva neanche da che parte mettere le mani per cominciare a fare la memoria, anzi alcuni non sapevano nemmeno che la dovevano fare.

In secondo luogo molte gestioni hanno sollevato il problema della rendicontazione. In base alle disposizioni della Protezione Civile il costo giornaliero previsto per l'accoglienza di ciascun migrante ammonta a 40 euro, con possibilità di rendicontare «oneri maggiori, purché giustificabili e comunque non superiori al limite massimo giornaliero di 46 euro»¹²². Molte delle persone incontrate segnalano difficoltà a comprendere ciò che può essere ammesso a rendiconto e ciò che invece non può esserlo. In questo contesto, talora i Comuni (ed in qualche caso la Provincia) hanno sottoscritto la convenzione con la Prefettura proprio per assumere l'onere della rendicontazione.

Rispetto al riscontro della documentazione contabile da più parti si rileva troppa discrezionalità (gli orientamenti e le decisioni muterebbero a seconda dei referenti consultati) ed un eccesso di rigidità, spesso

¹²² Nota del Commissario delegato emergenza Nord Africa, *Indicazioni operative per l'accoglienza dei migranti*, 7 maggio 2011.

ritenuta incongrua rispetto a percorsi di presa in carico e di assistenza che secondo gli operatori difficilmente possono essere burocratizzati o circoscritti in termini inflessibili¹²³. Il tema della rendicontazione si collega inoltre nuovamente alla questione dei riferimenti al sistema SPRAR, dato che in alcune circostanze sono state contestate - secondo quanto emerso nel corso delle visite - spese che lo *standard* SPRAR ammetterebbe.

Anche al netto delle carenze rilevate in alcune gestioni per quanto riguarda la funzione amministrativo-contabile, per la quale sono necessarie competenze che non sono sempre risultate di facile reperibilità, pare di poter dire che i vincoli imposti alle prestazioni ed ai beni rendicontabili abbiano limitato in misura significativa l'operatività di alcune gestioni. Le limitazioni si sono avvertite rispetto allo svolgimento di attività innovative (non sono state riconosciute, ad esempio, le attività legate alla coltivazione degli orti sociali, come spese per attrezzi, sementi, ecc.), nella gestione della quotidianità (fatture della legna per riscaldamento, torce, acquisto ed installazione di una stufa a ridotto consumo energetico) e nei rapporti con gli operatori (sono stati segnalati problemi per alcuni tipi di rimborsi spesa). Un gestore ha sottolineato con forza che pur valutando nel complesso in modo positivo l'esperienza intrapresa non è interessato a rimanere nel sistema nel caso non si chiariscano gli aspetti procedurali ed in particolare quelli legati alla rendicontazione (si tratta di un gestore che ha oltre 5.000 euro di spese non riconosciute). È chiaro del resto che le diatribe sulla rendicontazione si scaricano sull'utente finale, vale a dire l'ospite, perché - come ha sottolineato uno dei partecipanti al *focus group* - «se non riesci a riscuotere non puoi anticipare sempre tutte le attività».

Le opinioni dei gestori sul ruolo assunto dai diversi soggetti impegnati nel sistema ENA sono molto articolate. Per quanto riguarda la Regione Toscana sono state molto apprezzate le attività formative, ma è stata anche segnalata la mancanza di un'attività di coordinamento più stretta e più frequente in ambito sociale. Anche se per un discreto numero di interlocutori un più marcato ruolo di regia da parte della

¹²³ Significative, in proposito, le parole di un'operatrice attiva in una casa famiglia: «Costa 30 euro al giorno la presenza (...) in questa casa non paghiamo l'affitto, non abbiamo persone assunte, il riscaldamento si paga pochissimo... però ecco tutte le attività di volontariato che facciamo attorno a loro come facciamo a monetizzarle? O mi fai una valorizzazione del volontariato e allora a quel punto ti metto che mi costa quel tanto o sennò un mancato guadagno».

Regione non sarebbe stato necessario («non ce n'era neppure la necessità a dire la verità»), la maggioranza - pur comprendendo le condizioni emergenziali in cui il sistema è andato sviluppandosi - ritiene che si sia avvertita l'assenza di un coordinamento generale che potesse fornire indicazioni più chiare e che fosse dotato di maggiori poteri di intervento qualora la situazione lo richiedesse. Un sindaco di un piccolo Comune ha avuto buon gioco nel ricordare che è stata proprio la scelta di incardinare la gestione dell'ENA attorno alla Protezione Civile a conferire al sistema connotati più orientati verso una concezione riduttiva dell'accoglienza.

Anche sul ruolo delle Province le opinioni sono diverse. In alcuni casi si è dato atto che esse hanno assunto un ruolo di coordinamento importante. È il caso in particolare di Prato, più volte richiamato. Il coordinatore delle quattro accoglienze pratesi riconosce il contributo dato dalla Provincia «per ogni esigenza, comunicazione, aggiornamento» ed anche per il reperimento dei mediatori. Non sono mancati inoltre riconoscimenti di buona volontà per i tentativi di coordinamento avviati in alcuni territori con il settore della Protezione Civile e con i soggetti gestori. L'aspetto sul quale le persone ascoltate chiedono uno sforzo maggiore alle Province è però quello degli interventi formativi e delle politiche finalizzate all'inserimento lavorativo. Non sempre le Province hanno potuto dare corso alle iniziative auspiccate dalle strutture, che si auguravano di poter contare su più frequenti percorsi di accompagnamento dei migranti ospitati. Stante la crescente carenza di risorse e la condizione di incertezza in cui versano questi enti, il tema delle attività formative e di quelle propedeutiche all'inserimento lavorativo si presenta come uno degli ambiti sui quali l'attore regionale può maggiormente contribuire a promuovere un'azione di coordinamento e di stimolo sulle Province (si veda in proposito il paragrafo 4.4. e le iniziative programmate dalla Regione Toscana).

Sulla Protezione Civile il giudizio è complessivamente positivo, anche considerato il fatto che - come ha affermato il responsabile di una struttura - «non si può chiedere ora alla Protezione Civile, nella fase di accompagnamento, quello che non le compete». Secondo i gestori essa ha svolto efficacemente il suo compito, «ha seguito essenzialmente la logistica, nel senso che è venuta a vedere, li ha mandati [i migranti] e ha detto poi dove andavano» (coordinatore di una struttura). Ciò è avvenuto in particolare nel periodo iniziale. Successivamente «è chiaro

che il loro ruolo è finito, finita l'emergenza è finito anche il loro ruolo...» (operatrice), ed a quel punto è in genere subentrata la necessità di cominciare a gestire le accoglienze con criteri diversi dall'emergenza e dal soddisfacimento dei bisogni primari.

Per quanto riguarda gli altri enti si registrano alcune osservazioni critiche rivolte alle Questure, soprattutto in relazione al problema dei tempi di realizzazione delle pratiche e degli adempimenti. Secondo il responsabile di una struttura, per gli ospiti - ma in verità si suppone anche per tutti gli altri stranieri - quello con la Questura è un «rapporto difficile da comprendere. Hanno capito una cosa: quando si va lì non si sa bene quanto ci si sta e se la cosa va bene». A causa di quella che è stata definita dal coordinatore di un'accoglienza «la risposta paradossale delle istituzioni»¹²⁴ - aspetto sul quale si tornerà più nel dettaglio nel paragrafo 3.1.3. -, lo scorrere del tempo e l'attesa hanno rappresentato uno dei fattori decisivi nell'orientare l'evoluzione dei percorsi di presa in carico e nell'influenzare le relazioni tra operatori e migranti. La «mancanza di fluidità» nelle comunicazioni; i ritardi nei rilasci dei permessi di soggiorno; soprattutto, l'imperscrutabilità dei tempi di convocazione in Commissione («non capivano, dice “ma che succede?”; tant'è vero che per un po' ho anche temuto di perdere completamente la loro fiducia perché gli dicevo: “sarete convocati...” e sembrava che questa cosa fosse una cosa che me la fossi inventata io»); tutto questo ha contribuito ad accrescere le preoccupazioni dei migranti - e di conseguenza la tensione - in moltissime strutture. Se a questo aggiungiamo altri ostacoli incontrati sulla strada della realizzazione di determinati adempimenti amministrativi (come quelli emersi in ambito sanitario, per i dettagli si rinvia al paragrafo 4.2.) si può comprendere la frustrazione di questo educatore:

il sistema italiano non aiuta perché (...) non è possibile che per fare una tessera sanitaria ci voglia una laurea in ingegneria (...) poi si parla di integrazione e indipendenza (...). Come fanno queste persone? (...) Questo aumenta, amplifica la frustrazione. Come glielo spieghi? (...)

¹²⁴ «[I migranti] non capiscono: se porto le foto oggi perché poi il permesso me lo danno tra tre mesi e magari già scaduto? Si rischia di far diventare il rapporto [tra operatori e ospiti] conflittuale, perché giustamente noi qui si rappresenta l'istituzione per loro, l'istituzione gli dà una risposta paradossale, per esempio il permesso già scaduto o cose così, e quindi si incrina il rapporto di fiducia».

devi spiegare che hanno un permesso che non gli permette di lavorare... e gli devi spiegare che anche quando avranno un permesso “auguri!”...

Analizziamo ora quello che abbiamo definito all'inizio asse orizzontale. Dalla lettura delle schede si evince che i gestori hanno stabilito contatti con loro omologhi in una minoranza di casi. Appare chiaro che al momento le relazioni esistenti non sono il frutto di un lavoro sistematico diretto a sviluppare una rete di relazioni orizzontali.

Si diceva che le occasioni di incontro ci sono state, ma non sono bastate per creare la rete, ritenuta molto importante in particolare dai gestori che sono entrati nel sistema ENA senza avere avuto alcuna esperienza precedente («penso che avremmo imparato tanto, perché stare sempre solo sul proprio territorio... (...) vedo che è utile confrontarmi con due o tre gruppi e che se mi fossi confrontata con tanti altri forse... »). Le interazioni sviluppatesi tra gestori sono state per lo più il frutto di rapporti informali (conoscenze personali, rapporti di amicizia tra operatori¹²⁵), di contatti legati a passaggi d'utenza (trasferimenti tra strutture) e di relazioni nate dall'esigenza di alcuni gestori di comprendere come altre gestioni avessero affrontato e/o risolto casi critici o aspetti sui quali sussistevano dubbi interpretativi (casi di questo tipo si sono registrati in particolare per questioni di tipo sanitario, di inserimento lavorativo e di tipo amministrativo - «ma te come hai fatto? Ma il *pocket money*, ma è vero che gli dai i soldi? Cose di questo tipo»). In qualche raro caso i contatti con altre strutture sono stati costruiti con l'intento di favorire l'incontro degli ospiti con i parenti collocati in altre località; in altri casi sono stati gli stessi ospiti a fornire i contatti di altre strutture ai gestori, rendendo possibile l'instaurazione di relazioni (poi proseguite autonomamente). Molto rilevante è stata anche l'attivazione delle reti pre-esistenti, come quelle che legano le strutture della Croce Rossa o quelle che collegano gli attori a vario titolo afferenti al mondo religioso («considera - ha ricordato il coordinatore di un centro gestito da Caritas - che circa mille

¹²⁵ A proposito dei rapporti tra due centri di accoglienza, ecco le parole di un operatore: «qui c'è spirito di iniziativa nostra, (...) ci si scambia delle informative anche con la [nome dell'altro gestore], siamo tre o quattro, a livello nostro, perché io conosco lui..., perché se non conoscevo lui lavoravo per conto mio, si portava avanti i problemi per conto nostro... Siccome ci si conosce, si è detto, ci s'ha il problema comune».

persone in Toscana sono ospitate in strutture riconducibili alla Chiesa, quindi già questa è una rete che noi abbiamo»).

Di seguito si presenta un esempio dell'importanza assunta dai contatti informali per i gestori meno esperti (le parole sono del coordinatore di una struttura):

un addetto del Comune di [nome del comune] sentivo che diceva che loro avevano avuto, credo, un massimo di sei ragazze di cui tre poi sono scappate, andate via; e avevano il mediatore culturale, avevano i volontari che andavano a fare servizio, avevano l'assistente sociale...io ce n'ho 33 e siamo io e i miei due dipendenti (...) noi siamo in due e mezzo a fare il lavoro, a cercare di organizzare tutte queste cose e qui [altra struttura] ci sono dieci persone che ne seguono tre...c'è qualcosa che non quadra, no?

Alcuni coordinamenti o tavoli si sono costituiti a partire da esigenze di scambio e di confronto avvertite come comuni dai partecipanti, sia in modo spontaneo che in modo più formale/organizzato. Un esempio del primo tipo è il tentativo messo in atto da un Comune della cintura fiorentina (attraverso il proprio ufficio immigrati) di costituire uno spazio di confronto con i Comuni limitrofi per poi rivolgere alcune richieste congiunte alla Prefettura. Un esempio del secondo tipo sono le riunioni inter-struttura organizzate dal consorzio di cooperative che ha svolto un ruolo significativo (sotto forma di gestione diretta o di erogazione di servizi¹²⁶) in numerose gestioni della provincia di Lucca (in alcune aree si sono invece utilizzati i tavoli istituzionali già esistenti, come i Consigli territoriali ed i tavoli provinciali di coordinamento). Il caso di Pistoia rappresenta una via di mezzo tra il percorso spontaneo e quello formale, visto che la Provincia ha cercato di dare vita ad una rete di relazioni tra i gestori (rete anche in questo caso finalizzata a favorire lo scambio di informazioni ed a supportare la ricerca di soluzioni alle questioni poste dalle accoglienze) a partire dai contatti informali esistenti tra le strutture. L'esperienza concreta di questo coordinamento è stata descritta come non facile, data l'esistenza tra i gestori di orientamenti gestionali molto differenti.

¹²⁶ Possono essere considerate relazioni orizzontali coordinate, sia pure in senso lato, quelle esistenti tra strutture che hanno a capo lo stesso gestore, o che vedono personale dello stesso soggetto operare con ruoli diversi in più strutture.

2.4. IL RUOLO DEI COMUNI

È utile esaminare in un paragrafo distinto il ruolo esercitato dai Comuni. Tempi e modi del coinvolgimento dell'ente locale rispecchiano infatti in modo efficace le disomogeneità e la frammentazione del sistema: in molti casi i Comuni hanno svolto un ruolo decisivo, in altri sono stati sostanzialmente assenti.

Le modalità di coinvolgimento sono state assai differenti. In un numero significativo di realtà l'ente locale ha assunto un ruolo di primo piano già nella fase di preparazione dell'accoglienza. Dopo aver ricevuto la richiesta di adesione da parte della Protezione Civile, della Regione Toscana o - più raramente - della Provincia, alcuni Comuni si sono mossi per verificare quali fossero le strutture disponibili, promuovere riunioni con le associazioni, incontrare la cittadinanza per spiegare la situazione e 'preparare il terreno' all'arrivo dei migranti. In 23 casi il comune è gestore diretto dell'accoglienza, ed ha quindi un ruolo formale, mentre in due casi i Comuni sono gestori diretti in forma associata. Nella stragrande maggioranza di queste situazioni il Comune esercita a pieno le sue funzioni di gestore (segue, coordina, è presente), mentre in un caso il coordinatore di una struttura ha ammesso apertamente che il ruolo di gestore di cui è investito l'ente locale rappresenta più che altro una garanzia di tipo formale per l'associazione che gestisce nei fatti l'accoglienza («il Comune ha fatto un po' da "passacarte", nel senso buono del termine, nel senso che l'assessore è venuto, ha visto il centro, c'è ripassato, quindi diciamo ha fatto sentire un po' la sua presenza; (...) il Comune fa da garante »). Talora si è assistito ad una sostanziale divisione dei compiti, con la delega al soggetto gestore per gli aspetti materiali dell'accoglienza (compresi i servizi) e la specializzazione del Comune sul versante formale-amministrativo (rendicontazioni, convenzioni, ecc.).

Sono stati osservati anche numerosi casi nei quali il Comune, pur non avendo la responsabilità formale delle accoglienze, svolge egualmente funzioni di "regia", sostegno e supporto, come accade per esempio nelle realtà nelle quali mette a disposizione o concorre a reperire i mediatori. Altre modalità di coinvolgimento non formali ma assai rilevanti sono quelle legate ai progetti di accoglienza, agli operatori ed ai percorsi di inserimento: nel primo caso i Comuni hanno collaborato alla redazione e continuano a collaborare alla implementazione dei progetti locali di accoglienza con le associazioni

interessate; nel secondo mettono a disposizione operatori e professionalità non disponibili all'interno delle gestioni (assistenti sociali, responsabili degli uffici immigrati, operatori degli uffici tecnici); nel terzo contribuiscono ai percorsi di integrazione attraverso l'avvicinamento dei migranti allo svolgimento di attività lavorative (in genere attraverso lo svolgimento di lavori socialmente utili, come manutenzione di strade, del verde pubblico ecc.). Va anche riconosciuto che in molte realtà di ridotte dimensioni, anche laddove il Comune non è formalmente il soggetto gestore, sono di fatto il sindaco stesso, o gli assessori, a seguire direttamente la gestione. In alcuni di questi casi risulta peraltro assai difficile distinguere tra coinvolgimento istituzionale e coinvolgimento personale, aspetto che ha creato talvolta dei problemi non indifferenti.

Il caso fiorentino rappresenta una peculiarità. Il Comune di Firenze è intervenuto attraverso l'assessorato alle politiche sociali svolgendo un ruolo che anche grazie al forte concorso di alcuni attori dotati di consolidate esperienze di accoglienza (in particolare cooperative sociali) si è configurato come una sorta di “regia allargata” di altre accoglienze distribuite nella provincia. Si tratta di un ruolo che il Comune ha assolto *de facto*, sia esercitando un ruolo significativo nella fase di definizione degli spostamenti di alcuni gruppi di ospiti, sia grazie alla “riconversione” all'interno del sistema ENA regionale della rete di relazioni già esistente nel sistema delle accoglienze cittadino (Madonnina del Grappa, Cooperativa Il Cenacolo, Consorzio Co&So., Albergo Popolare, Villa Pieragnoli). Tale rete, come si è già avuto modo di dire, si è estesa al di là del capoluogo perché alcuni attori (in particolare la Cooperativa Il Cenacolo) hanno assunto funzioni significative di supporto anche in progetti di accoglienza riguardanti strutture situate in altri comuni (Dicomano e Fiesole).

Ci sono anche contesti nei quali il Comune ha assunto un ruolo più esterno, delegando di fatto tutta la gestione ad un attore del terzo settore, ed altri (una minoranza, ma non per questo da trascurare), nei quali tra soggetti gestori ed ente locale non è esistito alcun rapporto. I rapporti sono inesistenti in 7 gestioni su 11 per le gestioni situate nella provincia di Arezzo (in un caso i rapporti sono definiti pessimi)¹²⁷ ed in

¹²⁷ Nel caso aretino è la Provincia che, nell'ambito del coordinamento a cui è chiamata dalla convenzione, intrattiene i rapporti con i Comuni sui quali insistono le strutture.

10 gestioni su 17 nella provincia di Siena. In due casi sono state segnalate aperte ostilità da parte di altrettanti sindaci nei confronti di strutture di accoglienza della rete ENA facenti parte dei rispettivi territori. Va anche detto che non sempre i limiti di accoglienze prive del supporto dell'ente locale sono stati colmati dalla rete dei volontari o dall'attivazione di risorse informali, come dimostrano i casi più critici. E non è un caso che tutte le realtà problematiche manifestino criticità proprio dal punto di vista del ruolo esercitato dall'ente locale (in un duplice senso: in quanto tale ruolo è inesistente, o in quanto è esercitato in modo non adeguato).

Ancora più interessante appare rilevare - specie per comprendere la natura delle relazioni tra accoglienze e territori (sul punto si tornerà nel paragrafo 3.4.) - un comportamento manifestato da un numero significativo di amministrazioni locali. Si tratta dell'assunzione intenzionale di un "basso profilo", di una ridotta propensione a comunicare ed a parlare delle accoglienze e dei relativi ospiti, nella convinzione che si tratti un argomento molto delicato che rischia di sollevare polemiche e di creare conflitti. Si veda per tutti la testimonianza del responsabile di una gestione:

In [nome dell'area], penso come in tante altre situazioni delle nostre zone, avevano e hanno ancora timore - perché gli assessori queste cose un po' le dicono - che se avessero dato evidenza al fatto dell'accoglienza, a tutta questa situazione, altre situazioni critiche nei territori avrebbero rivendicato poi altro. E quindi poi loro si sono tenuti in seconda fila, (...) questa gestione è stata consegnata nelle mani della cooperativa, ci pensano loro, quindi noi tutto sommato, ci s'incastra il giusto, ecco.

Se i ruoli svolti dalle amministrazioni locali sono tanto diversi, oscillando tra un massimo di coinvolgimento e l'assenza totale di rapporto con le accoglienze, non sorprende che i giudizi espressi dai gestori sugli enti locali siano altrettanto vari. Per molti interlocutori il rapporto con il Comune e con le sue differenti articolazioni (sindaco, assessori, funzionari) è stato frequente ed assai positivo, caratterizzandosi per la proficuità della collaborazione. Un buon indicatore dell'atteggiamento del Comune è in questi casi l'avvio del ragionamento sulle iscrizioni anagrafiche, da cui conseguono una serie di effetti rilevanti per gli ospiti. Si tratta di un ragionamento che, in attesa della definizione dello *status*, è ritenuto prematuro ma egualmente

importante da numerosi operatori (all'opposto, la riluttanza di un Comune ad affrontare questo tema è interpretata da un'operatrice come espressione del timore di dover prendere in carico eventuali figli di una coppia).

In altri contesti le valutazioni sono negative, dato che i rapporti non sono buoni o sono completamente assenti. In molti di questi casi l'inerzia dell'amministrazione locale è ritenuta responsabile della mancanza di attività ulteriori rispetto all'erogazione di vitto ed alloggio. Questa condizione ridurrebbe di fatto i gestori al rango di "affittacamere", inibendone le capacità di promuovere attività complesse (nel caso di un'accoglienza in una Rsa una volontaria incontrata nel corso delle visite ha dichiarato recisamente: «il Comune ha abbandonato i profughi»).

In conclusione si può sostenere che se da un lato l'aspetto fondamentale ai fini della strutturazione di sistemi di accoglienza locali efficaci è la realizzazione di reti dinamiche ed articolate, dall'altro occorre sottolineare che il Comune non può non essere parte attiva di queste reti. Come opportunamente ha affermato il gestore di una delle strutture attive anche nella rete SPRAR, avere il pieno appoggio del Comune di riferimento è condizione imprescindibile per poter realizzare un sistema di accoglienza adeguato. La prova di ciò può essere individuata, *a contrario*, nella minore efficacia di molte gestioni che già nella fase di avvio sono entrate nel sistema saltando il passaggio con l'ente locale. Le convenzioni stipulate direttamente tra soggetto attuatore e struttura di accoglienza - rapporti diretti di questa natura hanno riguardato in genere strutture ricettive -, senza il coinvolgimento di alcun tipo dell'ente locale, rientrano quasi sempre nella casistica delle situazioni sulle quali si è dovuto intervenire per apportare dei correttivi. In questi casi sono stati spesso proprio i Comuni (inizialmente neanche consultati), in collaborazione con la rete dei soggetti attivi localmente, ad intervenire per irrobustire il versante - inizialmente sguarnito - dei servizi (mediazione, accompagnamento all'audizione, corsi di lingua ecc.). Nel corso del *focus*, uno dei partecipanti ha chiarito in modo molto efficace i termini della questione:

il modello Toscana attraverso la diffusione delle strutture richiede dei tempi, delle mediazioni con i soggetti del territorio. La scelta è stata di mediazione innanzitutto con i Comuni, con le Province, enti di coordinamento, ma soprattutto l'individuazione dei soggetti gestori

doveva passare attraverso queste realtà territoriali. Laddove questa cosa è stata effettivamente condivisa, tante di quelle criticità sono state smussate o almeno rese omogenee a livello territoriale.

EFFETTI “COLLATERALI” DEL MONITORAGGIO: IL RICERCATORE COME COMUNICATORE

Fabio Malfatti

Parecchi anni fa, durante il primo corso di progettazione partecipativa che ho seguito, il facilitatore iniziò con una metafora: «Immaginate di partire per un viaggio. Programmate in dettaglio il percorso, preparate le scorte di cibo, l'attrezzatura necessaria. Nella valigia mettete tutto il necessario e vi avviate verso l'autobus che sarà il vostro mezzo di trasporto assieme ai compagni di viaggio. Bene, appena salite sull'autobus e si avvia il motore vengono tirate le tende dei finestrini, comprese quelle del conducente e l'autobus parte. Questo è un progetto senza monitoraggio!» Le immagini usate per descrivere l'importanza del monitoraggio sono molte, come ad esempio quella di una barca che naviga in mare aperto senza strumenti e con il cielo coperto, ma la prima impressione non si scorda mai e rimango affezionato all'immaginario autobus giallo che vaga per le campagne con i finestrini oscurati.

Quando ho saputo che stavano cercando ricercatori specializzati in metodi qualitativi per il monitoraggio del sistema di accoglienza diffusa dell'Emergenza Nord Africa, sono rimasto piacevolmente sorpreso perché, come molti colleghi etnoantropologi, ritengo che i metodi qualitativi siano importanti per il livello di dettaglio che riescono a fornire. Lavorare in un gruppo misto di sociologi e antropologi nel contesto istituzionale dell'Osservatorio Sociale Regionale e poter visitare le strutture, è stata una occasione stimolante di confronto e di crescita umana e professionale. Il mio lavoro si è svolto nelle province di Lucca e Massa-Carrara. Ho inoltre visitato due strutture nella provincia di Pistoia.

Avendo l'occasione di scrivere queste note sull'esperienza, ho colto l'occasione per riflettere su ciò che il ricercatore, tradizionalmente visto come estrattore di informazioni, lascia nel suo lavoro. L'obiettivo di questo testo è solo di condividere alcune esperienze e spunti per la

riflessione ed eventualmente la sperimentazione, da leggere come una serie di elementi da ricombinare e non di un'analisi strutturata.

Durante il lavoro di ricerca sul campo, siano rapide *survey* o lunghe permanenze, il ricercatore attraversa una serie di fasi delle quali deve essere cosciente per evitare di caricare le informazioni prodotte con le proprie dinamiche emotive. In questa ricerca non è stato semplice superare la frustrante impotenza rispetto alle problematiche incontrate durante le visite, spesso critiche in egual misura per ospiti e operatori, uniti nella mancanza di prospettive chiare e nella costante incertezza sul futuro. Per alleviare la tensione ho adottato la strategia di parlare spesso con un collega, che ringrazio per aver sopportato le mie lunghe telefonate, e con alcuni amici che hanno pazientemente sopportato le serate di sfogo di fronte a una birra.

Continuo a rimanere piacevolmente sorpreso dal modo cordiale e aperto con cui vengo accolto dalla maggior parte delle organizzazioni visitate durante le ricerche che ho realizzato in questi anni. Questo monitoraggio non fa differenza, nonostante la presenza di un ricercatore potesse essere interpretata come una sorta di controllo. Una delle ipotesi per spiegare questa apertura è che il contatto diretto attivi il desiderio delle persone di raccontare quello che stanno facendo, piuttosto che la reticenza e la diffidenza di fronte al potenziale controllo. Quasi che la possibilità di realizzare un colloquio in linguaggio informale e in contesto familiare, si trasformi in una sorta di dialogo con le istituzioni rendendole più “umane”, e tenda a far leva su bisogni che non possono essere soddisfatti dalle modalità della comunicazione istituzionale.

Immagino che molti abbiano sentito la frase “*non è possibile non comunicare*”, uno degli assiomi della comunicazione elaborati dal gruppo di ricerca del *Mental Research Institute* di Palo Alto in California. Parlando di monitoraggio, l'attenzione viene posta sulle informazioni da raccogliere, le metodologie, gli indicatori, in pratica sul flusso di informazioni dal basso verso l'alto, mentre gli effetti su chi viene “monitorato” spesso passano in secondo piano. In parte il ricercatore diventa un emissario dell'ente che commissiona la ricerca, un essere umano in carne ed ossa con cui comunicare e dal quale ricevere attenzione o, in alcuni casi, da utilizzare per scaricare le frustrazioni. Dato che in ogni caso qualcosa viene comunicato, la presenza di un ricercatore potrebbe essere sfruttata per rendere più dinamico il flusso di informazioni, trasformandolo intenzionalmente in bi-direzionale.

Altro elemento utile è il concetto di riflessività. Non intendo addentrarmi nei complessi meandri della discussione sulla riflessività, ma riferirmi al significato più semplice e ampio: gli effetti della ricerca sui soggetti coinvolti, e in particolare gli effetti della presenza del ricercatore che con le domande e la conversazione focalizza l'attenzione degli intervistati su alcuni argomenti. In ogni rapporto che il ricercatore instaura è importante saper riconoscere gli effetti della propria azione, per esempio che le proprie risposte o interazioni non sono neutre, ma determinate da posizioni interpretative che contribuiscono a modificare la percezione dell'interlocutore del tema, di ciò che sta accadendo e delle proprie interpretazioni; oppure che la presenza di altre persone contribuisce alla creazione della realtà dialogica anche se non intervengono direttamente. Durante l'interazione, non è facile per il ricercatore rendersi conto dei contributi che apporta al materiale proposto dall'interlocutore e moderarne gli effetti. Contributi che un "orecchio" allenato coglie durante il riascolto o meglio nella trascrizione, soprattutto se viene utilizzato un *software* per l'analisi qualitativa delle registrazioni.

Come viene riportato nella maggior parte dei manuali di psicologia cognitiva, la rappresentazione di un problema è essenziale per riuscire a trovare o meno una soluzione; alcune rappresentazioni non consentono di arrivare a soluzioni ottimali. La possibilità di diventare "esperti" non è legata solo al "bagaglio" di soluzioni già disponibili, ma anche alla capacità di rappresentare categorie di problemi in modo efficace. Ma anche gli esperti possono rimanere intrappolati nella quotidianità e instaurare dei percorsi ripetitivi nel rappresentare i problemi ed escogitare soluzioni. L'effetto dell'abitudine (*bias*) non è facile da superare, soprattutto quando le strategie adottate, dall'individuo o dal gruppo, sono ormai consolidate anche se non del tutto efficaci o addirittura controproducenti sul lungo periodo. In varie situazioni ho notato elevati livelli di *stress* dovuti a un sovrapporsi di cause: incertezza nel futuro, rapporti critici con gli ospiti, mancanza di risorse, difficoltà nelle rendicontazioni, sovraccarico generalizzato di lavoro. Situazione che favorisce l'elaborazione di euristiche per attenuare la tensione che ripetute diventano abitudini e quindi "normalità". La narrazione è un importante contributo per ri-ordinare la rappresentazione della realtà. Durante le interviste, gli interlocutori vengono sollecitati a raccontare, a spiegare e in molti casi a entrare in dettagli rispetto a temi ai quali forse l'intervistato non aveva pensato. D'altra parte le domande rivelano gli

interessi del committente, focalizzano l'attenzione, evidenziano temi e punti cui l'intervistato può non aver dato importanza. Per rispondere alle domande, le persone devono riordinare la propria rappresentazione di ciò che stanno facendo per presentarlo a una persona estranea al circuito di interlocutori abituali. Questo sforzo offre la possibilità di rivedere il proprio agire sotto altra luce e decentrare il punto di vista. In realtà tutte le occasioni di confronto e discussione sono utili, non solo per le informazioni che è possibile acquisire, ma anche perché riflettendo in contesti differenti, le rappresentazioni cambiano.

In alcuni casi, di fronte a specifiche richieste di informazioni, mi sono domandato cosa avrei dovuto fare e quali interferenze alla ricerca avrei generato con le mie risposte. Considerato che l'obiettivo di un monitoraggio è di rilevare informazioni sulla situazione per migliorarla, ho pensato che fare da "trasportatore" di informazioni sul come altri hanno risolto problemi potesse essere utile. Ad esempio, il responsabile dell'accoglienza di un Comune si lamentava di non riuscire a fornire i servizi previsti per carenza di volontari specializzati e problemi nell'assumere personale. Mi sono sentito tranquillo nel riferire che alcuni Comuni avevano stipulato convenzioni con associazioni o cooperative per alcuni servizi, semplificando la rendicontazione, delegando il compito di contrattare e seguire il personale specializzato e mantenendo solo la supervisione. Se quella del responsabile fosse una scusa o meno ha poca importanza, credo che riferire come altri hanno agito, possa in ogni caso essere utile. Fornire suggerimenti in alcuni casi può essere complesso: esistono relazioni gerarchiche e responsabilità specifiche tra istituzioni e organizzazioni. Importante è procedere con attenzione evitando di mettere in difficoltà persone che lavorano sul territorio e consigliando di verificare le reali possibilità di applicazione, oltre ad applicare alcune regole di senso comune: evitare di fornire soluzioni se non si è esperti in quel settore, meglio indirizzare verso istituzioni o persone; fornire indirizzi e telefoni istituzionali e non personali. In alcuni casi ho avuto conferma che in seguito ai suggerimenti o agli scambi di indirizzi sono stati creati collegamenti nella rete o risolti problemi. Non deve essere sottovalutato il rischio di trasformare situazioni potenzialmente critiche in conflitti aperti. In alcuni casi ho rilevato notevoli divergenze tra le interpretazioni dei fatti date dai responsabili delle strutture e dagli operatori e/o volontari. Per restituire la complessità, evitando di prendere posizione, ho riportato il più obiettivamente possibile i vari punti di vista nella scheda di visita, e

utilizzato lo spazio riservato ai commenti per inserire impressioni e sensazioni che potessero aiutare chi avrebbe dovuto analizzare i dati. È importante che il ricercatore abbia costantemente chiaro quale è il suo ruolo e ricordare che “s’immerge” un attimo in una realtà, dalla quale esce appena “inumidito”, per cui è necessario muoversi con molta attenzione. Non sempre è facile tenere sotto controllo il rapporto dialogico, e in alcuni casi è facile scivolare nel pericoloso pantano delle sequenze di lamentele e critiche. È importante evitare di cadere nella trappola empatica del “critichiamo assieme e diventiamo amici”, ma anche mantenere un certo livello di comprensione per evitare di tradire la fiducia che in quel momento l'intervistato sta accordando.

Uno dei punti che ha attirato la mia attenzione è la difficoltà di alcune persone nel trarre conclusioni esplicite da informazioni implicite. Ad esempio è abbastanza comune che, nonostante il protocollo SPRAR sia citato nelle convenzioni e spesso richiamato nelle varie comunicazioni, responsabili e operatori non lo avessero letto, non ne conoscessero i contenuti e ignorassero l'esistenza dei manuali operativi, che probabilmente sarebbero stati di grande aiuto nel gestire molte delle situazioni, nonostante i limiti imposti dal sistema delle rendicontazioni. Le motivazioni sono certamente varie, ma ho trovato illuminante un dialogo avvenuto alla fine dell'intervista con uno dei coordinatori di struttura (C):

I: ...dal punto di vista del sistema, cioè dell'esperienza fatta, quali sono i punti secondo te, che dovrebbero essere risolti?

C: Secondo me chi ha accolto queste persone, sono stati abbandonati, a loro stessi. Nel senso non c'è stato un protocollo, una guida. Qualcuno che ci dicesse cosa dovevamo fare e cosa non dovevamo fare. Siamo andati molto a sentito dire, a telefonate. Non c'è stato coordinamento in questo senso. ((pausa)) Molto probabilmente anche perché l'Italia non era preparata a una invasione così, eh, non lo so. Non voglio dare giudizi, però magari un attimino più di linee guida ce le potevano dare. Oggigiorno c'è la *mail*, c'è la posta, c'è tutto di più, mandare un protocollo dove dice: gli dovete dare questo, questo e questo, e viene rimborsato questo e quello, ci voleva un minimo...

I: Ma... voi del protocollo SPRAR avete sentito parlare? il manuale lo avete letto?

C: mmm, Sì... no, dove lo prendevo questo manuale? [con tono crescente e un po' provocatorio]

I: Manuale del protocollo SPRAR... anche sul sito della Regione... per l'immigrazione c'è un sito apposta, dove c'è tutta la parte legale.

C: Ammetto che siamo stati carenti anche noi, forse perché non pensavamo fosse... Ci hanno detto che c'era questo protocollo SPRAR, però che c'era scritto dentro.. .((se)) mi dicevano “vallo a leggere, ci sono tutte le indicazioni” per l'accoglienza io ci andavo.

Ammetto che nel momento dell'interazione ho avuto difficoltà a trattenermi dall'esprimere un giudizio, cosa che in parte traspare dalla mia reazione, quando ripetendo «il manuale del protocollo SPRAR...» prendo tempo per formulare una risposta che non sia troppo “saccente” o diretta. Riascoltando la registrazione e trascrivendola per verificare se la mia interpretazione iniziale fosse corretta, mi sono accorto che classificarla come “scusa” per mascherare carenza di iniziativa, poco interesse per il lavoro di accoglienza o sindrome da *burn-out*, sarebbe stato riduttivo e poco utile. Tra l'altro, cercando nel sito che avevo indicato non sono riuscito a trovare il protocollo SPRAR o i manuali operativi, che comunque sono facilmente reperibili cercando in *Internet* o sul sito www.serviziocentrale.it. Quando mi sono domandato cosa potrebbe essere fatto per ridurre la quantità di situazioni simili, la dinamica ha assunto un altro significato. La prima frase di C è pronunciata immediatamente dopo la domanda, quasi senza intervallo, come se finalmente potesse avere spazio uno sfogo. Inizia in prima persona con “secondo me”, passa alla terza prendendo distanza e nel periodo successivo ritorna alla prima persona. Se il senso di abbandono e di smarrimento che possiamo percepire nel discorso diventa il contesto emotivo nel quale vengono interpretate le comunicazioni ufficiali, la frase finale e il «Se mi dicevano vallo a leggere...» potrebbe anche essere interpretato come “se qualcuno ci avesse detto come fare alcune cose, alleviandoci la quantità di incertezze e riducendo questo senso di abbandono avremmo lavorato meglio”. Credo sia importante tenere presente la complessità della situazione in cui si sono trovate molte organizzazioni che hanno accettato di ospitare i migranti sullo slancio emotivo dell'emergenza, trascurando di considerare le difficoltà che sarebbero emerse sul lungo periodo, o pensando a un'accoglienza di breve durata. La maggior parte delle strutture, comunque, ha difficoltà nel gestire le problematiche che si accumulano nelle persone coinvolte nella gestione e nell'adottare strategie di prevenzione o di riduzione dell'impatto della sindrome da *burnout*.

In varie ricerche realizzate negli ultimi anni ho rilevato la richiesta, spesso esplicita, di un contatto “persona a persona” da parte delle

organizzazioni: più contatti personali, più telefonate e meno *mail*. Per le istituzioni come la Regione Toscana o le Province gestire questa richiesta di ascolto non è semplice ma sarebbe importante che venisse presa in considerazione. L'esperienza del monitoraggio potrebbe essere ripetuta periodicamente, dando spazio anche a una raccolta dei problemi e a fornire risposte personalizzate, azioni che potrebbero ridurre la sensazione di “isolamento” o di apparente “disinteresse” da parte delle istituzioni e creare interessanti sinergie.

3. LE RELAZIONI

3.1 IL RAPPORTO TRA OPERATORI ED OSPITI

3.1.1. *Le regolamentazioni all'interno delle strutture*

La tabella 1 mostra che in 65 gestioni su 120 (sei sono accoglienze provvisorie) esiste una regolamentazione formale dell'accoglienza. Lo strumento più diffuso sono i regolamenti di funzionamento delle strutture già esistenti (37 gestioni); in 8 casi al regolamento della struttura si affianca il contratto individuale di accoglienza, che a differenza del primo implica un impegno individuale da parte dell'ospite (analogamente a quanto accade nello SPRAR¹²⁸). In 7 casi sono stati approvati regolamenti *ad hoc*, mentre in 50 gestioni non esistono regolamentazioni formalizzate delle accoglienze¹²⁹.

¹²⁸ Agli ospiti del sistema SPRAR, dopo il colloquio di ingresso, è richiesto di sottoscrivere il contratto di accoglienza attraverso il quale «l'ente locale (e con esso l'ente gestore) si impegna a garantire accoglienza e a erogare una serie di servizi; il beneficiario, da parte sua, si impegna a rispettare il regolamento del centro; ad apprendere la lingua italiana; ad adoperarsi in prima persona per la realizzazione del suo progetto di inserimento; a rispettare i termini e le modalità di accoglienza. Nel contratto è indicato in maniera esplicita il periodo durante il quale il beneficiario rimarrà all'interno del progetto». Si veda Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Manuale operativo*, *op. cit.*, p. 11.

¹²⁹ Nella provincia di Trento ogni migrante accolto nell'ambito dell'ENA deve firmare individualmente un accordo con la struttura che lo accoglie. Dopo l'arrivo in Trentino e la prima accoglienza nel Centro di addestramento della Protezione Civile nella frazione di Marco a Rovereto i migranti sono ospitati in alloggi dislocati sul territorio provinciale e gestiti dal privato sociale in convenzione con la Provincia. Ogni ospite deve sottoscrivere un atto unilaterale di adesione con il quale si impegna a rispettare la disciplina di accoglienza. Gravi violazioni della disciplina comportano la fuoriuscita dal progetto. Si veda la scheda tecnica allegata al comunicato stampa della Provincia di Trento n. 29 del 5 gennaio 2012, *Emergenza umanitaria Nord Africa, facciamo il punto*. Nelle accoglienze della provincia di Bologna la sottoscrizione di accordi di accoglienza coinvolge il 66,7% degli ospiti. Si veda Lelleri, Vanelli, *op. cit.*, p. 11.

Tab 1. Regolamentazione delle accoglienze

Tipo di regolamentazione	v.a.
Regolamentazione scritta	65
<i>di cui: Regolamento struttura</i>	37
<i>Reg. struttura + contratto individ./accogl.</i>	8
<i>Regolamento ad hoc</i>	7
<i>Contratto di accoglienza</i>	7
<i>Accordo di accoglienza</i>	2
<i>Accordo accogl. + accordo etico volontario</i>	1
<i>Regolamento della struttura adattato</i>	1
<i>Altro</i>	2
Non prevista	50
Accoglienza provvisoria	6
In previsione/in corso di definizione	5
Totale	126

È utile segnalare le motivazioni dell'assenza di una regolamentazione scritta espresse da quelle accoglienze che hanno ritenuto di non regolamentare in modo formale la relazione con gli ospiti. La ragione esposta dagli interlocutori nel corso delle visite è stata quasi sempre la stessa, vale a dire la preferenza per le regolazioni informali: essa può tuttavia dare luogo, a seconda dei contesti, ad esiti molto differenti.

Il fatto che in molte gestioni si sia deciso di non stipulare nulla di scritto affidandosi interamente ad accordi verbali non è di per sé un fatto negativo. È importante però che in questi casi le regole comunicate a voce o oggetto di incontri iniziali volti a chiarire le modalità di regolazione della vita nelle strutture (riguardanti in genere orari, pulizie, distribuzione/erogazione del cibo o utilizzo della cucina) siano chiare e comprensibili. Se i gestori ne sono consapevoli, ed il rapporto con gli ospiti è ben impostato, si può scegliere intenzionalmente di non gravare il rapporto con regole che potrebbero diventare formalismi superflui o addirittura dannosi (incrinando, per esempio, il rapporto fiduciario). In almeno tre gestioni in effetti si è deciso di non adottare discipline scritte ed affrontare le questioni che via via si presentavano.

Tuttavia, dato che in diverse circostanze i gestori sono dovuti tornare a chiarire più volte regole e modalità di convivenza, nei casi nei quali non è presente una regolamentazione formale appare preferibile ricorrere a modalità relazionali che implicano il coinvolgimento degli ospiti. In una gestione della provincia di Lucca (un agriturismo), pur non esistendo un regolamento di funzionamento della struttura si è

scelto di effettuare assemblee settimanali per valutare insieme agli ospiti (ed ai mediatori linguistico culturali) le eventuali criticità. Attraverso questi incontri sono state definite le fasce orarie e le regole da rispettare sia per i pasti che per le pulizie. A partire dall'inizio del 2012 - "conoscendosi meglio c'è un rapporto immediato" - le riunioni si tengono solo in casi di necessità: il sistema è rodato e pare funzionare in modo efficace, sia dal punto di vista della struttura che dal punto di vista degli ospiti (è previsto anche un colloquio individuale a settimana). Altrove, pur in mancanza di una disciplina così dettagliata delle relazioni con gli ospiti si è provveduto ad elaborare calendari di attività per la gestione e le pulizie delle strutture e/o degli spazi comuni, raggiungendo il duplice obiettivo di rendere chiare le regole di convivenza e di responsabilizzare gli ospiti.

Il versante meno positivo delle regolamentazioni informali è quello rappresentato dalle gestioni orientate da criteri di relazione paternalistici. In alcuni casi il carattere "familiare" di queste relazioni è sembrato tradursi in un atteggiamento discrezionale poco rispettoso dell'autonomia delle persone ospitate. Molte di queste situazioni hanno interessato le gestioni che hanno aderito al sistema per "spirito umanitario" ma senza disporre di strumenti e competenze all'altezza della complessità e delle criticità (si ricordi quanto si è detto a proposito dell'evoluzione del tutto inaspettata delle accoglienze dal punto di vista di molti gestori). Questa impostazione («preparati il tuo cibo, lava il tuo piatto, rimetti a posto, lascia in ordine il bagno e la tua camera...sennò ti brontolo») non è sufficiente ad evitare i rischi di implosione determinati da fattori esterni come l'attesa dell'audizione, la condizione di incertezza, la non comprensione di quello che sta avvenendo. L'interazione tra modelli relazionali infantilizzanti e criticità provenienti dall'esterno (e quindi difficilmente gestibili con criteri amicali) può anzi accelerare (ed in alcuni casi ha accelerato) la deflagrazione delle relazioni quotidiane.

Anche le regolamentazioni scritte presentano diversi livelli di formalità e di cogenza. In alcune circostanze la sottoscrizione del contratto di accoglienza, contenente gli obblighi di comportamento ed i diritti dell'ospite, non è stato reso obbligatorio, lasciando così al coordinatore ed agli operatori della struttura la possibilità di utilizzarlo nel caso lo ritenessero necessario. In altre circostanze (peraltro in numero piuttosto ridotto), si è optato per regolamentazioni formali estremamente stringenti, volte, più che a disciplinare le regole di

comportamento, a determinare esoneri di responsabilità legale. In una gestione il regolamento è stato fatto firmare unitamente alla cessione in comodato gratuito dei locali, cessione che contiene una clausola nella quale il proprietario è esonerato da ogni responsabilità per eventuali danni provocati da terzi. Anche le modalità di comunicazione/presentazione del regolamento sono mutevoli: nella maggior parte dei casi il testo è redatto in italiano; in un minor numero di casi è stato tradotto in inglese e francese e/o comunicato alla presenza di mediatori linguistico culturali.

I regolamenti formali, in particolare quelli concepiti *ad hoc*, si sono soffermati soprattutto su due aspetti. Il primo è il tema dell'ospitalità notturna di persone esterne (esclusa non solo - ovviamente - nei centri di accoglienza o nelle Rsa, ma anche nella maggioranza delle strutture ricettive); il secondo è la questione degli orari di ingresso/uscita (tema che non si pone per ovvie ragioni nel caso degli appartamenti). Sotto questo secondo profilo le modalità di regolazione sono state molto differenti, sia in ragione delle caratteristiche della struttura, sia in relazione alla maggiore o minore disponibilità del gestore a riconoscere spazi di autonomia e di responsabilizzazione agli ospiti. In un numero contenuto ma non trascurabile di casi si è chiesto agli ospiti di firmare registri in entrata e in uscita o di rispondere quotidianamente ad almeno due appelli quotidiani ad orari predefiniti¹³⁰. Ciò ha finito per comprimere la libertà di movimento dei migranti, in particolare nei casi nei quali la fascia oraria fuori dagli obblighi di "conta" risultava circoscritta dall'ubicazione della struttura o dalle carenze nei trasporti pubblici. Il tema della libertà di movimento degli ospiti pare essere al centro anche dei ripensamenti in corso nelle due gestioni che, prive inizialmente di una regolamentazione formale ritenuta non necessaria, stanno procedendo nella direzione di stendere regolamenti o accordi/contratti di accoglienza scritti; l'impiego di tali strumenti si sarebbe reso necessario - secondo quanto riportato dai rispettivi responsabili - per le difficoltà createsi nei rapporti con gli ospiti ed in

¹³⁰ In Puglia l'obbligo di controllare le presenze effettive nelle strutture «tre volte al giorno in occasione della colazione, pranzo e cena» è stato disposto con nota del Dirigente del Servizio Protezione Civile, che richiedeva ai Sindaci per il tramite dei servizi di Polizia Locale di riportare l'esito dei controlli su apposite schede da inviare al Soggetto Attuatore con frequenza giornaliera. Si veda Soggetto Attuatore Puglia, *op. cit.*, p. 20.

particolare per disciplinare le presenze di persone provenienti dall'esterno.

È infine interessante sottolineare che in caso di violazione dei regolamenti e/o dei contratti/accordi di accoglienza le prescrizioni in essi contenute contemplano spesso sanzioni che arrivano fino all'allontanamento dalla struttura. In realtà molte delle persone incontrate si sono mostrate scettiche sulla possibilità/opportunità di utilizzare questa leva per gestire le criticità. Come si vedrà tra breve, in genere quando le conflittualità interne alle strutture sono apparse ingestibili o i comportamenti degli ospiti non più conformi alle regole (specie in caso di recidiva) si è ricorsi ai trasferimenti più che alla contestazione di sanzioni formali.

3.1.2. *Gli operatori*

Gli operatori rivestono un ruolo fondamentale nel percorso di accoglienza e di integrazione di ogni singolo richiedente e titolare di protezione internazionale. Durante il periodo di accoglienza l'operatore accompagna e affianca il beneficiario per risolvere le questioni della quotidianità (...) e diventa un "ponte" per la conoscenza del territorio e della comunità locale. Il rapporto tra operatore e utente si caratterizza pertanto come una relazione di fiducia reciproca, attraverso la quale l'operatore sostiene il beneficiario nella realizzazione di un percorso di inserimento, supportandolo nel focalizzare ed eventualmente potenziare le proprie risorse, in rapporto al contesto sociale nel quale è inserito¹³¹.

Questa citazione tratta dal Manuale Operativo SPRAR introduce in modo opportuno il tema del numero e delle competenze degli operatori. Quantità e profilo delle persone a contatto con gli ospiti rappresentano infatti questioni dirimenti per il sistema di accoglienza. E dato che il principale obiettivo di questo lavoro consiste nel mettere in evidenza gli argomenti sui quali è opportuno concentrare le prospettive di miglioramento, questo tema costituisce uno dei punti focali dell'intero ragionamento sviluppato in queste pagine.

I dati del Questionario Strutture mostrano che ciascuna gestione può contare in media su circa 6 operatori (tabella 2; grafico 1). Il numero medio di operatori volontari e retribuiti si equivale (circa 3,5

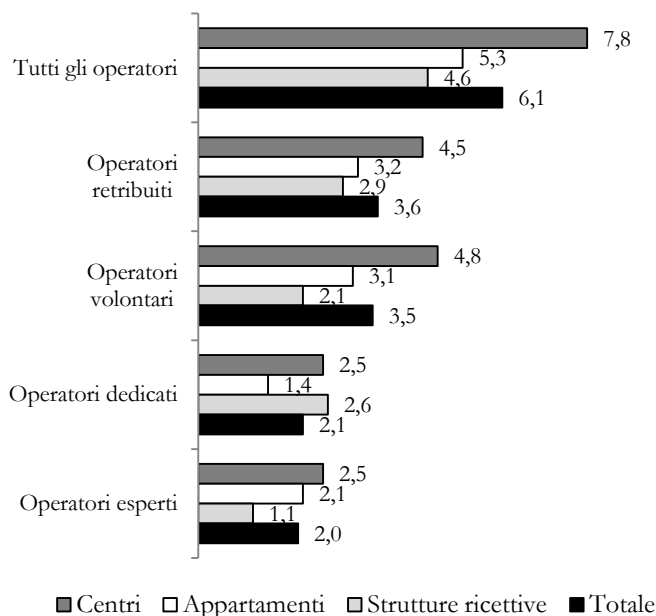
¹³¹ Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Manuale operativo, op. cit.*, p. 4.

per gestione), mentre il personale dedicato e con esperienze pregresse si attesta su valori più ridotti (circa 2 persone per gestione). Se si considerano le tre principali tipologie di gestione si osserva una maggiore numerosità di operatori nei centri di accoglienza (7,8) ed un numero più ridotto nelle strutture ricettive, in particolare per quanto riguarda il personale con esperienze pregresse (mediamente appena 1,1).

Tab 2. Numero medio di operatori per tipologia di gestione e totale

Tipologia operatori	Centri di accogli.	Appart.	Strutture ricettive	Totale
Tutti gli operatori	7,8	5,3	4,6	6,1
Operatori retribuiti	4,5	3,2	2,9	3,6
Operatori volontari	4,8	3,1	2,1	3,5
Operatori dedicati	2,5	1,4	2,6	2,1
Operatori esperti	2,5	2,1	1,1	2,0

Grafico 1 - Numero medio di operatori per tipologia di gestione e totale



È degno di nota il fatto che oltre la metà delle gestioni dichiarano di disporre di almeno tre operatori volontari (il 52%) o tre operatori retribuiti (il 53,4%). D'altra parte circa una gestione su quattro non ha un operatore dedicato (il 24,3% del totale) o con esperienza pregressa (27,1%); nella maggior parte dei casi (poco oltre il 40% delle gestioni) gli operatori dedicati e quelli esperti sono 1 o 2 (tabella 3). Questo dato è particolarmente importante, perché evidenzia il fatto che nella maggior parte delle gestioni sono pochi quegli operatori che, intrattenendo relazioni più intense e più frequenti con gli ospiti, assumono l'onere di sostenere il peso delle criticità presenti nella struttura (si tratta degli “operatori interfaccia” di cui si parlerà tra breve).

Tab 3. Tipologie gestionali per numero e tipologia di operatori

Numero operatori	Tot. operatori		Retribuiti		Volontari		Dedicati		Esperti	
	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.
0	-	-	9	7,6%	20	20,4%	28	24,3%	32	27,1%
1 o 2	33	26,4%	46	39,0%	27	27,6%	51	44,3%	45	42,9%
Da 3 a 5	46	36,8%	40	33,9%	38	38,8%	25	21,7%	18	17,1%
Da 6 a 10	27	21,6%	16	13,6%	11	11,2%	10	8,7%	7	6,7%
Oltre 10	19	15,2%	7	5,9%	2	2,0%	1	0,9%	3	2,9%
Totale risp.	125	100%	118	100%	98	100%	115	100%	105	100%

Non sorprende che le persone ospitate in appartamento abbiano, nel 61% dei casi, solo un operatore dedicato (tabella 4). Si tratta di un dato che mostra - ancora una volta - l'ambivalenza qualitativa delle diverse tipologie di accoglienza: nei centri di accoglienza vi è - almeno numericamente - maggiore possibilità di accompagnamento, ed allo stesso tempo un maggiore rischio di creare rapporti di dipendenza; nelle abitazioni si gode di maggiore autonomia, ma se la rete e il modello gestionale non funzionano gli ospiti corrono il pericolo di avere meno strumenti a disposizione.

Tab 4. Operatori dedicati per tipologia di gestione

Operatori dedicati	Centri		Appart.		Strutture ricettive	
	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.
0	11	25,6%	11	26,8%	5	20,8%
1 o 2	14	32,6%	25	61,0%	9	37,5%
Da 3 a 5	13	30,2%	5	12,2%	5	20,8%
Da 6 a 10	5	11,6%	-	0,0%	4	16,7%
Oltre 10	-	0,0%	-	0,0%	1	4,2%
Totale risposte	43	100%	41	100%	24	100%

Le informazioni raccolte nel corso delle visite consentono di sviluppare ulteriormente la riflessione. Nel lavoro sul campo si è infatti posta particolare attenzione all'evoluzione delle gestioni nel corso del tempo, avendo la possibilità di osservare le reti attivate dai gestori dopo il periodo iniziale ed il ruolo assunto da nuove figure di operatori, non necessariamente riconducibili al soggetto gestore. L'esito della ricognizione è riassunto dalla tabella 5.

Tab 5. Gestioni ed esperienze pregresse degli operatori

Tipo di esperienza	v.a.	% vert.
Almeno un operatore con esperienze con richiedenti asilo	25	20,3%
Almeno un operatore con esperienze con persone migranti	37	30,1%
Almeno un operatore con esperienze con disagio non specifiche	23	18,7%
Operatori con esperienze diverse (volont., gestioni comunitarie)	10	8,1%
Nessuna esperienza precedente	28	22,8%
Totale risposte	123	100%

Nella tabella le gestioni sono state divise in base ad un indicatore preciso: la presenza di almeno un operatore per tipologia di esperienza pregressa. Le esperienze considerate sono quattro: quelle specifiche con richiedenti asilo (è il caso degli operatori già attivi in strutture aderenti alla rete SPRAR); quelle relative a contatti con persone migranti (si pensi al personale degli uffici immigrati, o ai soggetti gestori con precedenti esperienze di gestione di strutture per migranti, come i centri di accoglienza per donne straniere con minori); quelle concernenti relazioni con persone in condizioni di disagio non specificamente riguardanti migranti e richiedenti asilo (case famiglia, tossicodipendenze

ecc.); quelle - infine - relative ad esperienze di volontariato o di altro tipo (si pensi agli operatori delle Rsa o al personale di alcune strutture della Croce Rossa mai impegnate in precedenza in attività di accoglienza). L'indicatore così costruito, per quanto ancora relativamente grezzo, consente di comprendere quale sia la "dotazione di base", in termini di competenze, sulla quale i gestori hanno potuto contare. "Dotazione di base" non significa, peraltro, e lo si vedrà alla fine di questo paragrafo, adeguatezza quantitativa.

In poco più del 20% delle gestioni visitate almeno un operatore possiede esperienze pregresse con richiedenti asilo. Le esperienze possono essere detenute sia dalla struttura nel suo insieme che da singoli operatori. La prima fattispecie riguarda i gestori che fanno già parte della rete SPRAR e che pertanto cercano di fornire ai migranti dell'ENA gli stessi servizi erogati agli ospiti inseriti nella rete citata. Nel secondo caso alcuni operatori hanno maturato esperienze pregresse in strutture di tipo SPRAR o altrove ed impiegano tali esperienze nell'ambito del sistema ENA. Se si considera che circa il 30% delle gestioni dispone di un operatore con esperienze lavorative maturate nell'ambito delle migrazioni, si può notare che più o meno la metà delle accoglienze dispone di strumenti professionali di base che si possono - sia pure con una certa cautela - definire affidabili. A questo insieme si può aggiungere probabilmente anche il 18,7% delle gestioni dotate di almeno un operatore che, pur avendo svolto in precedenza attività non rivolte a migranti e/o richiedenti asilo, vanta esperienze pregresse di contatto con persone in condizioni di disagio.

Restano da considerare le due categorie più critiche: quella che dispone soltanto di operatori con esperienze precedenti di natura diversa rispetto a quelle richieste nell'ENA (si tratta di 10 gestioni, pari all'8,1% del totale) e quella rappresentata dalle 28 gestioni (il 22,8%) nelle quali non si rileva la presenza di operatori con esperienze pregresse significative (sempre ai fini dell'ENA). Queste ultime sono le accoglienze alle quali si è riferito uno dei partecipanti al *focus* quando ha ricordato, per evidenziare la disomogeneità delle gestioni, che della rete ENA regionale hanno fatto parte strutture che i richiedenti asilo «non sapevano neanche cosa fossero». Quest'esperienza «tutta nuova» ha evidentemente posto un numero significativo di gestioni (tra il 20 ed il 30%) di fronte a difficoltà inattese. Il responsabile di una di esse ha riassunto il percorso intrapreso con una sincera ammissione («non eravamo preparati, ecco»); e non sorprende che la scarsità di strumenti

sia stata avvertita in modo particolare dagli stessi operatori - una volontaria ha definito l'acquisizione di esperienze sul campo come un «corso di formazione terribile» - quando si è trattato di intervenire su situazioni molto critiche come quella descritta di seguito:

[ci siamo sentiti] molto soli... specie per i problemi di alcolismo... io non ho proprio la capacità di intervenire... io l'ho fatto presente subito... mi sono trovata ogni volta che andavo a fare la spesa a dover togliere superalcolici e a litigare con le persone, perché oltretutto “ma te chi sei?”, alla fine. Dato che io non avevo nessuna figura che mi potesse in qualche modo legittimare, io venivo vista come la prepotente che prendeva e gli levava... Quando gli dicevo è proibito... “non è vero!”, è difficile...

L'analisi territoriale mostra un panorama ancora più articolato. Un buon livello medio di “dotazione di base” in termini di competenze degli operatori è stato rilevato nelle gestioni delle province di Arezzo, Firenze, Prato e Pisa. Rispetto alla situazione aretina vale la pena segnalare che in nessuna gestione ci si è affidati ad operatori privi di esperienze con richiedenti asilo, migranti o persone in condizioni di disagio: si tratta dell'unico insieme di gestioni su base provinciale che non presenta casi rientranti nelle due categorie critiche sopra menzionate. Per quanto riguarda l'area fiorentina conta sia la presenza di attori già socializzati rispetto alle attività più generali di accoglienza, sia la presenza di gestori SPRAR («diciamo che qui tutto è organizzato, tra virgolette, da professionisti. Quindi è una struttura che nasce per questo, le persone sono preparate per questo e fanno questo»). Nel caso pisano le gestioni con almeno un operatore dotato di esperienze con richiedenti asilo o migranti sono 8 su 12 (in due casi si segnalano però gestioni prove di esperienze precedenti significative). Tre delle quattro strutture pratesi (una è stata chiusa per ristrutturazione) presentano inoltre la peculiarità di disporre di personale assunto *ad hoc* e dedicato.

Per altre cinque aree provinciali (Pistoia, Grosseto, Livorno, Lucca e Massa-Carrara) la situazione si presenta più variegata. In ciascuna di queste aree convivono realtà che possono fruire di operatori con esperienze di livello elevato con altre che presentano situazioni più critiche. In alcune zone periferiche si evidenzia la difficoltà di poter contare su personale già esperto, come ha ricordato il coordinatore di un agriturismo: «il problema - ha sottolineato - è anche legato al fatto

che non è facile trovare persone specializzate nell'area o che siano disposte a trasferirsi nel paese».

Si distingue il caso Siena, con la frequente presenza di gestioni basate su accoglienze in locali attigui a parrocchie o in strutture gestite da organizzazioni religiose. In 10 casi su 17 si rileva l'assenza di operatori dotati di esperienze significative (a proposito di uno di questi casi una religiosa ha dichiarato di avere aderito al sistema ENA «per spirito pastorale») e la conseguente difficoltà (che in alcune realtà significa assenza *tout court*) nell'organizzazione di servizi di presa in carico più complessi e professionali (mediazione, orientamento legale, assistenza psicologica).

Un aspetto importante correlato alla questione del numero e delle competenze degli operatori è quello delle ricadute occupazionali. Gli operatori sono in prevalenza volontari o dipendenti/collaboratori già in forza ai soggetti coinvolti a vario titolo nel sistema ENA; tuttavia in circa 30 gestioni sono state effettuate assunzioni *ad hoc*, si è ampliato il numero delle ore per le quali sono contrattualizzati gli operatori o si è comunque dovuto aumentare il personale per coprire attività e mansioni lasciate scoperte da operatori già in servizio ma spostati sull'ENA.

Le figure che sono state assunte con contratti specifici sono prevalentemente mediatori, ma significativo è anche il numero di operatori (in particolare educatori) incaricati di seguire la gestione quotidiana della struttura e/o di affiancare gli ospiti e di figure con competenze specialistiche (operatore legale, etnopsichiatra). In una minoranza di casi si sono incrementate le ore di contratti già in essere per assicurare un adeguato ruolo di coordinamento della gestione interna o comunque della struttura. Le assunzioni di nuovi operatori sono state effettuate quasi esclusivamente a progetto o a tempo determinato; in qualche caso il rapporto contrattuale non è intercorso con il soggetto gestore ma con un soggetto terzo al quale il gestore stesso ha esternalizzato la gestione di tutti i servizi.

Interessanti sono i casi nei quali figure già attive come volontari in un'associazione sono state coinvolte formalmente e contrattualizzate nell'ambito delle attività previste dai progetti di accoglienza. Il fenomeno mette infatti in evidenza l'aspetto virtuoso del coinvolgimento del terzo settore in attività di tipo professionale. In senso contrario, o almeno con un segno ambivalente, si presenta un'altra tendenza, anch'essa rilevata nel corso delle visite: la possibilità

offerta ai gestori di non assumere (e quindi di risparmiare risorse) grazie al ricorso al lavoro di personale volontario (dichiarazioni esplicite in questo senso sono state raccolte in almeno quattro circostanze).

Questo fenomeno rende visibile un tema di valenza più generale. È indubbio che senza l'apporto dei volontari alcune attività sarebbero impensabili: si pensi soltanto all'accompagnamento degli ospiti per il disbrigo di pratiche amministrative (con le Asl, oppure le Questure), attività delle quali non è sempre prevedibile in anticipo la durata. L'alta motivazione degli operatori, talvolta anche di quelli privi di particolari esperienze, è un punto di forza di molte gestioni. La centralità di queste figure si manifesta anche quando gli operatori riconoscono i propri limiti e conseguentemente segnalano la necessità/opportunità di ricorrere a figure esterne con maggiore esperienza. Non è però opportuno che siano singole figure a dover ovviare a gestioni complessivamente non adeguate, e che su di esse si carichi il peso dell'intera accoglienza. Ci troviamo infatti di fronte ad un nodo problematico decisivo per l'intero sistema. Accoglienze come quelle del sistema ENA non possono essere improvvisate, come dimostrano sia le gestioni più efficaci, sia - *a contrario* - quelle più critiche. Se è vero che si deve fare attenzione a non mortificare l'entusiasmo e la motivazione di molti operatori con le insidie della burocratizzazione e della professionalizzazione, è altrettanto vero che queste figure non possono interamente surrogare competenze esperte nella erogazione dei servizi più complessi (mediazione, corsi di lingua, orientamento legale, attività finalizzate all'inserimento lavorativo). Il coordinatore di una gestione "esperta" sottolinea questo passaggio in modo chiaro:

tanti colleghi di buonissima volontà (...), tanti colleghi che si occupano di altro (...) sono in grossa difficoltà per i percorsi legati non tanto all'integrazione o al "vogliamooci bene" ma legati a quello che dev'esser fatto da un punto di vista legale per avere certe cose, sono molto indietro con grave pregiudizio dei vari ospiti.

Lavorare in modo professionale non basta, del resto, se un operatore costituisce l'unico punto di riferimento disponibile. Non è un caso che le gestioni migliori e le prese in carico più efficaci siano state quelle che hanno potuto contare su operatori professionalmente preparati in grado di interagire all'interno di una *équipe multidisciplinare*. Un singolo operatore anche molto capace difficilmente può bastare a

colmare carenze di natura sistemica, come dimostrano le ricostruzioni di alcune situazioni critiche di cui si parlerà più avanti. Il lavoro in *équipe*, lungi dal rappresentare un'accattivante evocazione, deve costituire - in modo ben più cogente - il principale criterio di organizzazione del lavoro. In prospettiva appare dunque necessario sviluppare degli *standard* che, tenendo conto delle specificità delle diverse tipologie di accoglienza, forniscano criteri orientativi sia per quanto riguarda il numero degli operatori (al di là di quella che qui abbiamo chiamato "dotazione di base")¹³², sia per quanto riguarda le competenze ritenute imprescindibili e l'organizzazione del lavoro in *équipe*.

3.1.3. *Il fattore tempo e "l'operatore-interfaccia"*

Circa 2/3 delle gestioni non presentano criticità particolari per quanto riguarda i rapporti tra operatori ed ospiti. In alcuni casi si può parlare persino di situazioni idilliache: clima collaborativo, assenza di conflitti, percorsi promettenti di acquisizione di autonomia da parte degli ospiti¹³³.

Nelle restanti gestioni si segnala un'articolata gamma di problematiche. Un dato ricorrente, una sorta di sotto testo costante delle problematicità, è rappresentato dalle difficoltà che gli operatori incontrano nel costruire relazioni di fiducia con gli ospiti. La fiducia rappresenta il "motore" indispensabile per costruire relazioni efficaci e per ottenere risultati in tutte le attività più complesse, come la raccolta della memoria, il corso di lingua o i corsi di formazione. È, in altre parole, una pre-condizione indispensabile per costruire la relazione di accoglienza, come sottolinea un coordinatore:

il modo in cui vengono fatte le cose non è che eviti il conflitto, ma riesce a creare questo rapporto di vicinanza con l'utenza, è lì il nocciolo se funziona un'accoglienza o meno. Oltre ai servizi che devono essere erogati (...) c'è la questione di come fare ad avere questa particolare

¹³² Nella relazione del Soggetto Attuatore Puglia si rileva la necessità di prevedere «l'adeguatezza del numero di operatori in riferimento al numero degli ospiti» per inserire questo parametro, «nel suo termine minimo», nelle convenzioni. Si veda Soggetto Attuatore Puglia, *op. cit.*, p. 20.

¹³³ Con una battuta, il direttore di un'accoglienza ha segnalato come il momento più "critico" sia stato quello in cui insieme agli ospiti ha dovuto stabilire in quale direzione orientare la parabola.

attenzione dall'utenza per creare un clima di fiducia particolare per poter lavorare con loro.

Quando la fiducia non c'è, viene meno il presupposto di base imprescindibile anche per gestire la quotidianità, come ricorda questa operatrice a proposito di un aspetto della scelta del *menu*:

non si fidano di quello che diciamo noi, anche se diciamo che è pesce (...) loro pensano che sia maiale, non credono a quello che diciamo noi, quindi è stato complicato...

La difficoltà di «sentirsi parte integrante di una relazione» a partire «dall'idea che dell'altro ci si può realmente fidare»¹³⁴ può mancare - almeno in base alle informazioni raccolte attraverso le visite - per tre diverse ragioni.

In primo luogo esistono contesti nei quali sono *in primis* gli operatori a non mostrare interesse - o addirittura a provare malcelato fastidio - nei confronti degli ospiti. Questo fenomeno si manifesta spesso negli operatori di gestioni che prima di entrare nell'ENA svolgevano altre attività, talvolta anche di accoglienza, ma che non riconoscono - o non percepiscono - la specificità della condizione dei richiedenti asilo. «Coprono le 24 ore - afferma il coordinatore di una di queste strutture - danno da mangiare, fanno le pulizie, con alcune problematiche (...) perché sono operatori che facevano, e fanno e vogliono fare prevalentemente un altro lavoro; cioè la gestione dei richiedenti asilo è molto più pesante della gestione momentanea di persone paganti».

In secondo luogo, operatori ed ospiti non attribuiscono alla relazione sempre lo stesso significato, o almeno le due parti non se la rappresentano sempre nello stesso modo. Si tratta di un punto delicatissimo, perché chiama in gioco una variabile esterna alla relazione, che tuttavia inevitabilmente la definisce. Questa variabile è la diversa percezione/cognizione del percorso di richiesta di asilo da parte degli operatori e dei gestori da un lato e da parte degli ospiti dall'altro.

Come si è ricordato nel paragrafo 1.3. i migranti accolti sono impegnati in una seconda migrazione intrapresa in condizioni costrittive. Dato che per molte delle persone accolte - come ha

¹³⁴ K. Scanavini, *Focus tematici: Le reti informali*, in Consiglio Italiano per i Rifugiati, *op. cit.*, p. 175.

sostenuto uno dei partecipanti al *focus* - si può parlare di «richieste di asilo forzose, obbligate, la gente non sapeva nemmeno cosa firmava, firmava in bianco», e considerato che questa scelta è stata il frutto «di una strategia amministrativa precisa, dettata dall'emergenza», più che di un'opzione autonoma da parte degli ospiti, molti migranti si trovano all'interno di un percorso obbligato che non hanno scelto (come è stato detto nel corso del *focus*, «l'Emergenza Nord Africa è stata dirottata, per intero, all'interno dei richiedenti asilo»).

Tutto questo ovviamente non significa che per tanti migranti non si riscontrano effettivamente i presupposti del rilascio del permesso. La questione qui è un'altra, e non è giuridica. S'intende sottolineare che in un numero significativo di ospiti non c'è né la piena consapevolezza di trovarsi nella condizione di richiedente asilo né tanto meno la conoscenza del percorso e delle prospettive che tale condizione implica. È qui che spesso nasce l'incomprensione con gli operatori e con i gestori: «E loro ti dicono “non ci volevo venire in Italia. Tu non mi volevi ma manco io ci volevo venire”» (operatrice).

Le incomprensioni si accrescono se gli ospiti si rifiutano di svolgere le attività programmate dalle strutture, siano esse concepite “per il loro bene” (corsi di lingua, attività formative ecc.) o si tratti invece di adempiere ad obblighi di altra natura (visite, controlli sanitari). In questi casi gli operatori e le accoglienze raramente comprendono - spesso finiscono anzi per darne una lettura severamente giudicante - la scelta degli ospiti di non avvalersi delle opportunità loro offerte. Si giunge persino ad una situazione indicata sovente come “paradossale”, che si verifica quando gli ospiti - secondo quanto notano operatori e gestori - mostrano di preferire gestioni meno organizzate e con attività ridotte a contesti nei quali i progetti investono energie e risorse per provare a migliorare i percorsi di accoglienza («la cosa incredibile - ha osservato in proposito un coordinatore - è che noi volevamo spostarli ma da quel posto lì non se ne vogliono andare, perché hanno capito che le altre strutture sono molto più belle, molto più accoglienti, ma sono molto più vincolati a orari, regolamento e quant'altro, quindi non vogliono spostarsi»).

Il terzo aspetto sul quale ci soffermiamo racchiude, in un certo senso, anche il secondo: si tratta del fattore tempo, che rappresenta senza alcun dubbio un elemento assai critico per quasi tutte le gestioni. Il fattore tempo si misura, essenzialmente, nel tempo di attesa della

Commissione e dell'audizione - come chiarisce bene questa testimonianza tratta sempre dal *focus*:

[L'] attesa accelera e appesantisce la fragilità delle persone (...) se c'erano problemi precedenti li acuisce, se non c'erano li crea.

Non tutti gli ospiti vivono l'attesa nello stesso modo,

magari chi è da solo qui è un pochino più rilassato, ragazzi di diciott'anni che magari erano andati in Libia solo per lavorare con la famiglia a casa che bene o male non ha bisogno di sostentamento, certo non fa piacere (...) però son più tranquilli. Persone invece più adulte con famiglie da mantenere hanno grossi problemi a gestire questa attesa, questa incertezza sul futuro che è pesante.

Ciò non toglie che tutti avvertano l'audizione come "l'ora x", il momento decisivo¹³⁵, come afferma un educatore:

il nodo di tutto è la Commissione. Ovviamente, parlando così a tavolino, possiamo dire sì "il nostro obiettivo è che si integrino in Italia e si ricostruiscano una vita", e quello mi sembra scontato in un progetto del genere. Poi però se uno fa un'analisi reale, la Commissione...

A risultare insopportabile è soprattutto l'impossibilità di sapere *quanto* tempo si deve aspettare. Nel corso di una visita, uno dei ricercatori è stato avvicinato da un ospite che (in inglese) gli ha confessato: «preferirei sapere che mi ascolteranno tra due anni che stare così nell'incertezza». Altamente problematica è infatti - nota una coordinatrice -

l'indeterminatezza dei tempi (...) Un ragazzo del Bangladesh che è andato via ieri mi ha detto "perché dovrei rimanere? È undici mesi che sono qui, se mi chiama la Commissione mi chiama tra tre mesi, poi ci

¹³⁵ Anche nel rapporto sulle accoglienze nella provincia di Bologna si osserva che «il disagio personale dei profughi è ricondotto dagli operatori al trauma da migrazioni forzate ma soprattutto al senso di inettitudine e frustrazione con cui le persone accolte vivono la loro attuale condizione, soprattutto in relazione al proprio *status* giuridico, sostanzialmente connotato dall'incertezza delle prospettive future». Si veda Lelleri, Vanelli, *op. cit.*, p. 14.

mette un mese per dirmi di no, poi io faccio appello, ci metto altri tre mesi per avere un altro no, passo un altro anno per esser rimandato a casa...”.

Un altro operatore mette in luce ancora più chiaramente la connessione tra precarietà dell'attesa e tensione all'interno delle strutture:

ci si accaniva sul cibo, ci si accaniva sulla relazione, ci si accaniva sul guardare la relazione che noi avevamo coi minori [ordinariamente ospitati in struttura] (...) Però noi abbiamo capito che (...) la criticità di alcuni atteggiamenti o di alcuni comportamenti o di alcuni agiti stavano esattamente lì [nell'attesa dell'audizione]; perché poi quando la Commissione ha espresso il parere e quindi ad alcuni son stati dati i documenti abbiamo notato il cambiamento di comportamento.

Un'altra testimonianza appare molto significativa:

c'è stato un momento davvero difficile, proprio un momento topico, dopo Natale, una cosa da andar via di cervello, anche per noi. (...) È coinciso con un momento in cui non avendo risposta [dalla Commissione] (...) si sentiva palpabile... stavano per scoppiare, ecco, stavan per scoppiare (...) l'incertezza del domani che proprio... venivan tutti i giorni qui a dirmi “ma allora? ma allora?” (...) [la causa principale] noi pensiamo fosse l'attesa, l'attesa che è stata abbastanza lunga (...) si allungavano le cose, diventavano difficili, loro son scoppiati (...), questa attesa li ha dilaniati.

L'incertezza produce sfiducia, e la sfiducia produce apatia, talvolta rabbia, quasi sempre indisponibilità a sostenere le varie attività che accompagnano la presa in carico¹³⁶. L'apatia può finire per coinvolgere tanto gli ospiti quanto gli operatori. L'abbattimento e la demotivazione di questi ultimi è tanto più forte quanto più le gestioni si basano su principi volontaristici o equivocamente “familiari” («noi per loro siamo

¹³⁶ L'indisponibilità può riguardare anche l'obbligo di sottoporsi agli *screening* sanitari, come sottolinea un educatore: «non si danno pace, no? - ha ricordato un educatore - “perché mi continuate a prendere il sangue, a far queste verifiche quando poi alla fine non si sblocca niente su nessun versante, voglio andar via di qui e non mi mandate, so che devo andare via da questa nazione ma espelletemi, mandatemi via, che mi tenete a fare qui?”. E quindi noi lo terremmo qui solo per *business*, solo per interesse...».

mama e papa»). E il circolo può diventare vizioso se - come si diceva poc'anzi - le attività che le strutture offrono non ricevono più risposta¹³⁷.

I motivi di incomprensione sopra evidenziati precipitano quasi sempre su una figura particolare, che possiamo chiamare “l'operatore-interfaccia”, la componente del sistema cui compete - secondo quanto afferma il Manuale operativo SPRAR «avere chiari gli obiettivi del progetto e renderli espliciti al beneficiario»¹³⁸. È evidente che nelle situazioni nelle quali le criticità tendono a crescere nel corso del tempo il peso della relazione finisce per ricadere in gran parte su questa componente. Le parole che seguono, pronunciate dalla coordinatrice di un'accoglienza, appaiono estremamente esemplificative:

Noi siamo la loro interfaccia, me l'ha detto un mio utente, noi siamo la Questura, la Commissione, la Prefettura, non mi dai una risposta, io non ti ascolto. Io sono arrivata ad un momento di chiusura, non si risponde sì a niente, quindi io vorrei, al di là di tutte le belle parole, avere delle risposte dagli enti. È quello che ci chiedono ed è quello che ci fa riacquistare fiducia ed autorevolezza nell'attesa. Se manca la relazione positiva di fiducia tutto viene vanificato.

E ancora, si vedano queste due testimonianze (la prima è della coordinatrice di un'accoglienza, la seconda è del responsabile di una struttura):

noi siamo in trincea e ci prendiamo le responsabilità per inefficienze o comunque rallentamenti dei tempi, rispetto a tutto il resto del mondo, e quindi la rabbia si concentra verso di noi che siamo l'interfaccia diretta (...) è il [nome del soggetto gestore] che non mi dà [il permesso di soggiorno], è il [nome del soggetto gestore] che non fa abbastanza e non mi fa convocare, è il [nome del soggetto gestore] che dovrebbe darmi un lavoro e non me lo dà.

¹³⁷ In una gestione, un ospite esasperato dall'attesa ha cercato di spingere gli altri migranti a mettere in atto una sorta di “sciopero” nei confronti delle attività proposte per sollecitare la convocazione in commissione.

¹³⁸ Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (2010), *Manuale operativo, op. cit.*, p. 5.

[fare l'interfaccia delle istituzioni] è duro, lì è dura perché poi se si incaponiscono non capiscono, pensano..., tu gli dici le cose e ti fanno il sorrisino e ti scuotono la testa come dire "sì tu mi stai raccontando quel che ti pare (...) tu fai il furbo, tu mi prendi in giro".

Risultano quasi sempre infruttuosi i tentativi di spiegare, di far capire che sui tempi di attesa degli aspetti più importanti per la vita del migrante gli operatori non hanno alcuna facoltà decisionale («È a noi [operatori] che chiedono spiegazioni. Noi gli spieghiamo che sono tutte cose che non dipendono certo da noi, che noi non possiamo fare altro che supportarli nelle interazioni con quelle o altre istituzioni, ma a loro non interessa di chi è la competenza. Quello che conta è che di fronte loro hanno noi, è con noi che possono parlare»). L'operatore o il coordinatore - questo è in sintesi il ragionamento - «non può non sapere». In realtà - al contrario di quanto pensano molti ospiti - l'operatore proprio non sa, non può dare alle persone con le quali interagisce più informazioni di quelle che possiede. I gestori e gli operatori dichiarano ad esempio in molti casi di essere i primi a non capire i criteri di formulazione dei calendari delle convocazioni:

a volte capitano delle piccole cose che non capisci nemmeno te, per esempio siamo stati con due persone per due mesi che non avevano l'audizione e neanche noi si riusciva a capire come mai non era arrivata la convocazione [cosa che invece era avvenuta per tutti gli altri ospiti]. Tutto a un tratto, cinque giorni prima, un giovedì per un martedì mattina, è arrivata... (...) Non capivano il criterio: prima avevano fatto stare due mesi questi due in tensione che continuamente c'era da cercare di spiegare l'inspiegabile, perché non si capiva nemmeno noi. Quando poi è arrivata questa cosa c'è stato l'allentamento della tensione ma al tempo stesso il dire "ma che cavolo", anche da parte loro...

In questa situazione «uno gli risponde anche male - è un educatore a parlare -, [gli ospiti] arrivano qui, ci sei te educatore che gli fai tutto, ti fanno una domanda e te gli rispondi "boh"». Anche gli spostamenti di data, le nuove calendarizzazioni legate a motivi procedurali giustificati e comprensibili diventano per alcuni ospiti motivo di sfiducia verso gli operatori. In situazioni estreme, un singolo operatore può assumere agli occhi dei migranti le sembianze del "manovratore occulto" («[gli ospiti dicevano che] non venivano chiamati in Commissione, che era colpa di [nome operatore], che è il burattinaio che gestisce tutta la Questura e la

Prefettura di Firenze...»); in un caso - descritto come patologico - un ospite si è convinto di avere ricevuto il diniego perché l'operatore legale avrebbe scambiato la sua memoria con quella di un altro: ne è derivata una pressione costante sull'operatore (anche attraverso minacce) volta a chiedere la riparazione del danno presuntivamente arrecato (da questo punto di vista "l'operatore-interfaccia" è una figura ad alto rischio, un rischio che tra l'altro cresce con il ridursi del numero di operatori attivi in rapporto alle persone ospitate). I dinieghi e la questione del *pocket money*, questione che sarà affrontata tra breve, sono del resto le cause più frequenti degli "agiti" segnalati nel corso delle visite.

Chi scrive non è in grado di dire se la spiegazione avanzata per spiegare questo fenomeno da un educatore sia pertinente¹³⁹. Quale che sia la sua natura profonda, è chiaro che si tratta di un fenomeno destinato a produrre i suoi effetti in tutte le direzioni. Se le tensioni ed i conflitti sorti nella struttura vengono conosciuti anche al di fuori di essa, nel contesto sociale allargato, le criticità interne finiscono per amplificare le diffidenze dell'ambiente circostante (su questo punto si tornerà nel paragrafo 3.4.). In ogni caso ne risulta compromessa la base relazionale sulla quale s'incardina l'accoglienza: gli ospiti tendono a ridurre sempre di più il loro coinvolgimento nelle attività proposte mentre negli operatori aumentano la frustrazione e l'ansia, in particolare rispetto all'esito dell'audizione. Lo evidenziano bene le parole del responsabile di un'accoglienza a proposito di una delle persone ospitate:

io non ci voglio pensare, però ho paura che se dovesse avere un diniego (...) bisognerà starci un pochino attenti, seguirlo bene, prenderlo per mano (...) Ho paura che, non vorrei ma... parliamo per assurdo, può darsi anche che cominci ad esserci qualche problemino all'interno....

¹³⁹ «Il disagio di queste persone è anche espresso nel credere che noi siamo delle divinità, che siamo onnipotenti in Italia, quella è una forma di disagio, non voler accettare la realtà anche se spiegata mille volte e continuare a rimuovere la spiegazione e credere che noi siamo padroni del tuo destino, quella è una forma di disagio...» (educatore).

ALCUNE FONTI STRUTTURALI DI CRITICITÀ NELLE RELAZIONI TRA OPERATORI ED OSPITI

Enrico Brandi

«I rapporti tra noi e loro ci aprono veramente “il mondo”, nel senso che passano da un rapporto molto strumentale a un rapporto molto caldo a un rapporto molto freddo, quindi tutti i “colori” possibili del rapporto»¹⁴⁰. Nell'impossibilità di ridurre la complessità delle relazioni tra ospiti ed operatori all'interno di questo breve contributo, ci limiteremo ad affrontarne un aspetto circoscritto e particolare ma suscettibile, nelle nostre intenzioni, di promuovere concrete riflessioni di *policy*: le condizioni “strutturali” che favoriscono l'insorgere negli ospiti di un senso di deprivazione relativa e di sentimenti di sfiducia verso gli operatori, con le conseguenze che essi hanno sui rapporti in esame.

Un primo “campo di relazioni” da prendere in considerazione è quello che potremmo definire degli *aspetti materiali dell'accoglienza*. Le criticità che vi si riscontrano - al di là dell'apparente banalità delle cause contingenti - si ritiene possano essere ricondotte ad aspetti in vario modo connessi al problema della mancanza di autonomia che genera frustrazione negli ospiti. La pressoché totalità di questi ultimi, come si evince dai racconti dei nostri interlocutori, ha conosciuto nel recente passato una fase espansiva dei propri spazi di indipendenza. Nel corso dell'esperienza migratoria in Libia essi hanno sperimentato, rispetto al periodo precedente, una crescente autonomia reddituale con conseguente incremento di altre forme di emancipazione (abitativa, sociale, nei consumi). La migrazione forzata verso l'Italia ha comportato una brusca involuzione di questo *trend*, costringendo i migranti in una condizione di dipendenza. L'astensione forzata dal lavoro - prima *de iure* e, assai spesso, poi *de facto* - rende impossibile la soddisfazione diretta dei bisogni, che non sono ovviamente solo di tipo primario, e svislisce il ruolo di *breadwinner* acquisito («[un ospite] ha cominciato a dire che lui ha tre figli a casa, che deve mandare dei soldi (...) era molto arrabbiato con me e mi diceva “allora se non vuoi che

¹⁴⁰ Tutte le citazioni riportate nel testo sono tratte da interviste con operatori e coordinatori dell'accoglienza incontrati da chi scrive nel corso delle visite effettuate presso strutture ubicate nelle province di Firenze, Prato e Pistoia.

vada lì [ad elemosinare], io ho bisogno dei soldi, trovami un lavoro”»)). La dipendenza alloggiativa comporta una condivisione obbligata di spazi e la soggezione a regole imposte dall'esterno che possono risultare difficili da accettare («te operatore arrivi a non avere il diritto di entrare nei loro spazi (...) “sei a casa mia quindi perché io dovrei dirti se torno o se non torno? perché dovrei firmare un registro? perché dovrei rispettare un orario (...) questa è casa mia e quindi che vuoi?”»)). Al repentino cambiamento nelle condizioni di vita non corrisponde un adattamento altrettanto rapido delle aspettative e dal confronto tra i due periodi può così derivare un sentimento di deprivazione relativa¹⁴¹. D'altra parte la seconda migrazione, per quanto non volontaria, pare aver innescato nei migranti un ulteriore scarto verso l'alto delle aspettative, la convinzione del prosieguo della traiettoria avviata durante la prima esperienza migratoria. Dal *mismatch* tra realtà sperimentata nel nuovo contesto e quanto in esso ci si attendeva e si desiderava ottenere (immediato riconoscimento di protezione, rapido accesso ad un lavoro migliore e più redditizio, ecc.) derivano pertanto frustrazioni aggiuntive¹⁴².

Al campo di relazione appena descritto se ne aggiunge un altro che presenta caratteri suscettibili di agire negativamente sulla percezione che gli ospiti hanno della loro condizione: quello del *percorso verso il riconoscimento della protezione*. Questi caratteri sono identificabili nella lunga attesa che le procedure amministrative impongono («il dover aspettare cinque mesi per avere la convocazione, un mese per avere l'audizione, due mesi per avere la risposta, un mese per avere il nuovo permesso di soggiorno») e nell'incertezza che le caratterizza o che ne deriva. A questo proposito, la coordinatrice di un progetto di accoglienza ricorda che «quello che più rende difficile l'attesa per gli ospiti è il fatto di non avere certezze: non avere la minima idea di quando potrebbe arrivare la convocazione per l'audizione di fronte alla Commissione; non comprendere con quale criterio viene stabilito il calendario delle convocazioni, dato che in diversi hanno saputo di persone arrivate dopo di loro e che già hanno ricevuto la convocazione;

¹⁴¹ J.C. Davies, *The J-curve of rising and declining satisfactions as a cause of some great revolutions and a contained rebellion*, in H.D. Graham, T. R. Gurr, a cura di, *The history of violence in America: historical and comparative perspectives*, Praeger, 1969, cit. in Brown R., *Psicologia sociale dei gruppi*, Il Mulino, 2000.

¹⁴² T.R. Gurr, *Why men rebel*, Princeton University Press, 1970, cit. in R. Brown op. cit.; W.G. Runciman, *Relative deprivation and social justice*, Routledge and Kegan, 1966.

l'incertezza di quella che sarà la loro condizione a seguito dell'audizione». I lunghi tempi di attesa per la definizione del loro *status* suscitano negli ospiti la sensazione di essere «stati lasciati nel limbo», di trovarsi cioè imprigionati in una sorta di perenne presente dal quale è impossibile dare una raffigurazione al proprio futuro, e generano un senso di precarietà ed insicurezza esistenziali oltre che giuridiche («loro è da maggio che dicono: “ma che dobbiamo fare? Questa Commissione quando arriva?”», io ho spiegato in tutti i modi perché non arriva ma loro si sentono un po' prigionieri talvolta (...) perché vorrebbero definire la loro vita»). All'incertezza provocata da un'attesa non predefinita per il perfezionamento dell'*iter* amministrativo e dall'imprevedibilità dei suoi esiti - «il non sapere cosa li aspetta» - si aggiunge quella che deriva dalla non immediata intelligibilità delle procedure («magari altre persone di loro conoscenza vengono ascoltate prima anche se sono arrivate dopo, è incomprensibile questo meccanismo»). Per di più, questa situazione di fatto contrasta con l'aspettativa degli ospiti di un rapido riconoscimento di una protezione giuridica - percepito come un diritto per il fatto di essere stati costretti a fuggire da un Paese in guerra - generando nuovi sensi di privazione e frustrazione. «Loro - sottolinea il coordinatore di un progetto di accoglienza - davano quasi per scontato che gli sarebbe stato detto di sì (...). Che tutti questi “no” difficilmente diventeranno dei “sì” e che quindi devono comunque cominciare a pensare che può anche essere che li risediscano a casa (...), su questo probabilmente da ora in poi un po' di preparazione gli va fatta, sennò si rischia di averci una “sommossa” quando si arriva al momento di doverglielo dire».

Ambedue i campi descritti sono trasversalmente interessati dagli effetti di un altro fattore che contribuisce a far sentire gli ospiti relativamente deprivati e ad amplificare il senso di indeterminatezza. Si tratta della *rete di relazioni* che i richiedenti asilo di ogni struttura intessono con altri accolti su tutto il territorio nazionale. Sulle frequenze di «radio asilo» - come questa rete è stata definita per diffusione e «fluidità di trasmissione» - corrono notizie ed informazioni di svariata natura che riguardano sia aspetti materiali dell'accoglienza («“altri miei amici li hanno mandati nel tal posto e loro non fanno corsi di italiano, loro non firmano contratti di accoglienza, loro *il pocket money* lo prendono di più soldi, gli danno le sigarette, li portano in *boutique*”») sia aspetti relativi al percorso per il riconoscimento di protezione («[si sparse la voce che] la Commissione di Crotone ad agosto dell'anno

scorso (...) diede subito il riconoscimento al Mali, a cinque cittadini del Mali, mentre qui iniziavano a far dei dinieghi»). Se talvolta le notizie che rimbalzano in questo *tam tam* suonano alla stregua di «leggende metropolitane» («a Natale si è sparsa la voce che il governo regalava 300 euro a ogni richiedente asilo»), spesso esse non sono che il riflesso della eterogeneità di gestione insita in un modello e in un percorso di accoglienza emergenziali e, in quanto tali, ancora non del tutto strutturati («c'è chi dà il *pocket money* e c'è chi non lo dà (...), c'è chi dà 10 [euro] c'è chi dà 15 c'è chi dà 20 (...), c'è chi gli compra le schede telefoniche chi non gliela compra...»). Laddove dal confronto con altri gruppi - richiedenti asilo di altre strutture - gli ospiti apprendono di modalità di gestione percepite come preferibili (*pocket money* più consistenti, minori regole da rispettare e maggiore autonomia nell'organizzazione di aspetti della vita quotidiana, inserimento in percorsi formativi o lavorativi, ecc.) o di esiti amministrativi differenziati, essi sperimentano un'ulteriore forma di deprivazione relativa («[il fatto di avere contatti con ospiti di altre strutture] ovviamente influisce nella misura in cui gli sembra che son trattati meglio altrove, che gli manchi qualcosa»)¹⁴³. Le informazioni che si diffondono lungo questa rete informale di comunicazione inoltre, proprio per l'eterogeneità di fonti e contenuti che le contraddistingue, concorrono all'incremento del senso di disorientamento tra i migranti.

Sentimenti di deprivazione ed incertezza diffusa contribuiscono a far assumere i connotati della criticità ai rapporti tra ospiti ed operatori e questo principalmente perché entrambi gli elementi spingono i primi ad *affidarsi* ai secondi. La distanza, effettiva e cognitiva, che separa i richiedenti asilo dalle istituzioni chiamate a decidere sulla loro condizione e la complessità del quadro emergenziale entro cui l'esperienza di accoglienza si svolge portano ad una “sovraesposizione” degli operatori nei confronti degli ospiti («per loro noi siamo la Questura, noi siamo la Commissione»). Per la soddisfazione dei loro bisogni materiali questi ultimi si *affidano* alla mediazione necessaria degli operatori dai quali si attendono una ricomposizione della discrepanza tra aspettative e condizioni di fatto. Per ridurre complessità ed incertezza che caratterizzano la loro situazione giuridica e l'intero

¹⁴³ W.G. Runciman, *op. cit.*; S.A. Stouffer, *The American soldier*, Princeton University Press, 1949.

contesto di riferimento essi ricorrono ad un investimento fiduciario¹⁴⁴, un atto di fiducia che non è tanto sistemico quanto interpersonale, rivolto cioè verso quelle persone con le quali il rapporto è diretto e facilmente intelligibile. Gli operatori finiscono così per rivestire un ruolo di *interfaccia unica* per gli ospiti, divengono i principali depositari della loro fiducia e rischiano di essere da essi investiti di eccessivi poteri e responsabilità («è a me che chiedono la residenza perché magari mi vedono sempre andare in comune per (...) richiedere le cose e mi dicono “no, la residenza sei te che non ce la dai”»). Ciò pare da attribuire talvolta alla effettiva difficoltà dei migranti di comprendere procedure, normative, ruoli istituzionali e confini di competenza diversi da quelli loro familiari; talaltra alla necessità di dare sfogo alle frustrazioni vissute riversandone le conseguenze emotive su un gruppo facilmente individuabile e verso il quale le inibizioni sono minori («la rabbia si concentra verso di noi che siamo l'interfaccia diretta»)¹⁴⁵. Il contesto emergenziale - in cui l'incertezza è endemica e il supporto istituzionale, le prassi amministrative e la disciplina di riferimento sono elementi ancora non del tutto strutturati - non può che esercitare i propri effetti anche sul versante degli operatori. Questi ultimi si trovano, talora, nella condizione di non poter soddisfare le aspettative degli ospiti e di non poter contribuire alla riduzione della loro incertezza in quanto non hanno, essi stessi, una piena conoscenza delle procedure amministrative («c'era da cercar di spiegargli l'inspiegabile, perché non si capiva nemmeno noi»), non possono talvolta contare su un supporto immediato da parte delle istituzioni, non dispongono di certezze circa l'interpretazione da dare a vari aspetti della gestione dell'accoglienza. Come afferma un educatore, «il clima di totale di incertezza (...) ha inciso sulle relazioni, sulla relazione di fiducia che molte volte noi abbiamo difficoltà a ripristinare con i nostri ospiti». In queste condizioni, infatti, gli ospiti percepiscono come tradite le loro aspettative fiduciarie, ai loro occhi si opacizza il processo comunicativo e si sfocano i contorni delle qualità e delle attribuzioni dei loro interlocutori diretti («ci dicono: “(...) voi non ci fate convocare in Commissione perché volete tenerci nelle strutture poiché noi per voi siamo un *business*”»). E se l'investimento in termini di fiducia - come è

¹⁴⁴ N. Luhmann, *La fiducia*, Il Mulino, 2002.

¹⁴⁵ Dollard, J. *et al.*, *Frustration and Aggression*, Yale University Press, 1939; trad. it. *Frustrazione e aggressività*, Giunti, 1967.

inevitabile che sia in un ambiente incerto - è elevato, basato su elementi emotivi più che cognitivi e non diversificato tra più destinatari, allora nel caso in cui esso non renda quanto atteso le conseguenze possono essere gravi («molte volte si sente: “eh, ma se noi non ci s'ha il permesso [di soggiorno] si viene e si fa confusione come l'altra volta”, cioè, “si brucia la sede”»).

Inattività forzata e prolungata che comporta perdita di autonomia, tempi indefiniti e meccanismi non immediatamente intelligibili per la definizione dello *status* giuridico, eccessivo polimorfismo delle gestioni concrete dell'accoglienza sono quindi alcuni dei principali fattori in grado di generare sentimenti di insicurezza e di privazione relativa nei richiedenti asilo. La percepita distanza delle istituzioni e la non strutturazione (o intelligibilità) di norme e procedimenti fanno sì che gli ospiti non ripongano in tali elementi “di sistema” la fiducia per una soddisfazione delle loro aspettative e per la riduzione dell'incertezza. Essi sostituiscono a quella sistemica una fiducia di tipo personale rivolta alle loro uniche interfacce, ai mediatori esclusivi con quel mondo istituzionale e normativo. Nel momento in cui questi ultimi, muovendosi anch'essi sullo stesso incerto terreno dell'accoglienza emergenziale, non dispongono di strumenti e di supporti strutturati che consentano di non deludere la fiducia in loro riposta, questa decresce mentre si diffondono ancor di più sentimenti di privazione ed insicurezza e, con essi, aumenta la probabilità che le relazioni tra i due gruppi assumano connotati di criticità e conflittualità.

3.1.4. “Radio asilo” e il *pocket money*

Due temi emergono continuamente nel corso delle visite come fattori di amplificazione delle tensioni tra operatori ed ospiti. Si tratta di due aspetti reciprocamente interrelati: “radio asilo” - termine con il quale si definiscono gergalmente le relazioni che gli ospiti intrattengono con ospiti di altre gestioni e le informazioni che le parti si scambiano - e la questione del *pocket money*.

“Radio asilo” costituisce una parte peculiare, con effetti molto specifici, delle relazioni intrattenute dagli ospiti con gruppi di amici e parenti con i quali si condividono il dialetto e/o la lingua di origine. Sono infatti numerose e frequenti le comunicazioni con persone ospitate in altre strutture, situate in comuni limitrofi o anche in altre regioni (tra i contatti citati si fa riferimento a strutture ubicate a Frosinone, Rimini, Venezia). Molti ospiti conservano rapporti e contatti

anche con persone conosciute a Lampedusa. La rete può talvolta estendersi oltre i confini nazionali, dato che - come ricorda un'operatrice - «loro sono in contatto con l'universo mondo, non solo con l'Italia, vedono il modello della Svezia, c'è chi ha detto “portami fin lì, che io poi vado in Svezia, perché lì funziona così...”». Non pochi interlocutori incontrati nel corso delle visite riferiscono che alcuni ospiti sono molto informati sulle procedure riguardanti la loro condizione proprio grazie alle informazioni che circolano nella rete ad una velocità anche superiore rispetto a quella dei circuiti ufficiali (e il *tam tam* tra gli ospiti può talvolta precedere la conoscenza da parte delle strutture).

Gli ospiti che “ne sanno di più” degli operatori e che possono diventare anche fonte di informazioni utili dal punto di vista gestionale - un operatore ricorda: «delle volte me lo dicevano, “guarda bisogna andare in Prefettura a fare i fogli”» - fanno un uso frequentissimo del telefono, tanto che le schede telefoniche «vanno via come il pane». Il coordinatore di un'accoglienza ricorda che

la loro spesa maggiore sono le schede telefoniche, veramente spendono l'ira di dio per le schede telefoniche; gente che c'ha quattro o cinque numeri (...) hanno tutte le schede possibili [elenco di quattro o cinque compagnie telefoniche]. E quindi loro si sentono, si sentono spesso; e si sentono spesso soprattutto anche con il Burkina e il Ghana (...) probabilmente hanno delle pressioni da laggiù che gli dicono “ma cosa fai là?”...perché c'è chi ha figli laggiù, mogli e figli.

Si è detto che “radio asilo” è spesso fonte di conflitti all'interno delle gestioni. «Attingono notizie che usano a modo loro - sostiene il responsabile di un agriturismo -, non so se lo fanno per destabilizzare o semplicemente ci provano». Altre voci evidenziano che dopo avere parlato con ospiti di altre strutture i migranti «hanno iniziato ad essere più furbi e a fare più richieste», mettendo in difficoltà gli operatori. Le informazioni che circolano nella rete informale possono essere le più disparate - «arrivano con notizie che con 300 euro si può rientrare nei flussi, o che in Vaticano fanno entrare senza problemi». Un altro esempio riguarda le opportunità lavorative, come segnala il responsabile di una struttura:

È circolata anche qui la voce che a Napoli si lavorava bene, e molti hanno pensato che il problema sia [nome del piccolo Comune nel quale sono ospitati], se fossero a Milano o Napoli il lavoro ci sarebbe. Uno di

loro è stato a Napoli, ha telefonato dicendo che non può scegliere il cibo e che la doccia con l'acqua calda c'è un giorno sì e un giorno no. Risultato? Ora tutti vogliono andare a Milano.

I problemi più complicati, per gli operatori, sono quelli legati alle notizie riguardanti differenze di trattamento tra le gestioni: “radio asilo” segnala che in un posto vengono “passate” le sigarette, in un altro i biglietti del treno, in un altro ancora si suggeriscono determinate strategie per affrontare l'audizione o si ha la possibilità di ospitare amici o amiche di passaggio (in quest'ultimo caso la differenza di trattamento può essere legata alle caratteristiche strutturali e tipologiche delle accoglienze). La percezione di queste differenze determina negli ospiti una sensazione di deprivazione relativa e di ingiustizia (si veda l'approfondimento di Enrico Brandi), la cui causa è individuata spesso nell'operatore-interfaccia (paragrafo 3.1.3.).

Va detto che la questione della comunicazione tra gli ospiti attraverso vie informali può essere considerata anche da altri punti di vista. È vero che in non poche circostanze gli operatori delle accoglienze considerano il fenomeno in modo molto negativo (in una struttura si parla di fenomeno «deleterio» che «ha influenzato i ragazzi», i quali hanno iniziato a «pretendere i loro diritti»), soprattutto perché avvertono la presenza della rete informale come un riferimento potenzialmente antagonista rispetto a ciò che viene fatto e proposto nella struttura. È altresì vero che non mancano situazioni nelle quali i contatti tra ospiti di gestioni diverse sono favoriti da incontri promossi dalle stesse strutture (per esempio nel caso degli incontri interstruttura di cui si è già parlato). In fin dei conti si tratta di un aspetto ordinario di funzionamento in tutte le accoglienze di richiedenti asilo, come ricorda uno dei partecipanti al *focus* già attivo in un progetto SPRAR: «“radio asilo” funziona in maniera continuativa da sempre, la questione di dirsi cosa succede nei diversi progetti, quindi cosa succede da una parte, questo purtroppo è un problema che c'è da decenni». Tra gli ospiti, inoltre, non tutti fanno affidamento nella stessa misura su questo tipo di comunicazione, come nota il coordinatore di una struttura a proposito delle donne nigeriane con problemi di prostituzione: «fanno più difficoltà anche loro a capire qual è il *tam tam* giusto (...) c'è questa grossa difficoltà a capire che cosa si può fare, che cosa non si può fare, perché non si può fare e qual è il *tam tam* giusto... Fanno un po' più fatica degli altri a capire qual è la linea da seguire». È comprensibile del

resto che gli ospiti avvertano l'esigenza di conoscere ciò che avviene nei loro Paesi di origine, in particolare quando si verificano eventi particolari (come gli attentati in Nigeria o il colpo di stato in Mali), ed è ovvio che al di là della possibilità di accedere alle fonti informative proposte dai *media* (in molte gestioni la presenza della parabola permette di vedere i canali delle tv africane più graditi dagli ospiti) è la rete amicale e/o familiare ad assicurare le informazioni più fresche.

C'è soprattutto da considerare che alcune informazioni riguardanti differenze di trattamento tra gli ospiti non sono semplici *boatos*: «alcune voci - ricorda una coordinatrice - sono effettivamente vere (...) [in alcune strutture] c'è completa autonomia, chi è ospitato negli alberghi non ha nessuna forma di controllo, non deve pulire la casa, cosa che invece qui dev'esser fatta...». Il problema dunque non è “radio asilo” in sé, ma la frammentazione del sistema e la disomogeneità delle prestazioni, fattori che portano confusione, accrescono la sfiducia nei confronti degli operatori ed in ultima analisi aumentano le tensioni interne alle strutture¹⁴⁶. Da questo punto di vista, come ha acutamente osservato il responsabile di un'accoglienza, le comunicazioni orizzontali tra ospiti di diverse strutture sono l'unico strumento di cui i migranti dispongono per *monitorare* l'operato dei gestori:

c'è una rete di ragazzi del Bangladesh che chiaramente si parla, si confronta; loro hanno monitorato il nostro operato (...) siamo stati monitorati da loro perché (...) mettevano a confronto le operazioni fatte dagli altri e quelle nostre. Per esempio alcune nostre scelte molto ferree (...) loro questo qui non lo volevan capire “ma gli altri fare, gli altri dire...”.

Il tema trattato presenta strette connessioni con l'altra questione che s'intende affrontare in questo paragrafo: quella del *pocket money*.

Il *pocket money* è il contributo in denaro finalizzato a coprire le piccole spese personali degli ospiti per l'acquisizione di beni e servizi non forniti dalle accoglienze. La Protezione Civile ha stabilito che dal 1° luglio 2011 per ciascun migrante può essere previsto un corrispettivo

¹⁴⁶ Si veda questo passaggio significativo: «...i ragazzi [gli ospiti] poi si passano le informazioni, dieci ragazzi del Bangladesh da noi, dieci a [nome località x] e dieci a [località y], quelli di [x] e di [y] ancora non hanno la relazione per la commissione, vedono quegli altri che gli hanno detto sì o no, però vedono i prodotti e dicono “ma cavolo a me queste cose non me le hanno fatte”».

di 2,5 euro giornalieri fino ad un massimo di 7,5 euro a nucleo familiare, da erogare sotto forma di “buoni” «spendibili negli esercizi appositamente convenzionati per l'acquisto di bolli postali, schede telefoniche, *snack* alimentari, bibite, sigarette, libri e giornali», fermo restando il tetto complessivo rendicontabile di 46 euro giornalieri¹⁴⁷. Due note del Commissario delegato emanate nel mese di agosto 2011 hanno esteso il *pocket money* ai migranti con permesso di soggiorno per motivi umanitari¹⁴⁸ e dichiarato ammissibili anche le carte di credito prepagate (in quest'ultimo caso la nota invita ad evitare la distribuzione di denaro contante «al fine di garantire condizioni adeguate di sicurezza dei migranti assistiti»)¹⁴⁹.

Che si tratti di un nodo delicato, lo si evince anche dalla conclusione della circolare di luglio, nella quale il Commissario delegato invita le strutture di accoglienza «a porre particolare attenzione sulle corrette modalità di erogazione e di fruizione dei buoni, al fine di non creare situazioni di sperequazione e forme di tensione tra gli immigrati»¹⁵⁰. Già il Manuale operativo SPRAR, del resto, sollecita a fare attenzione affinché il *pocket money* «non prenda i connotati di un obolo», suggerendo a questo fine l'adozione di alcune accortezze, quali «la distribuzione del denaro in un luogo “istituzionale” come, per esempio, un ufficio», oppure «la presenza di personale dell'ente locale preposto alla contabilità»¹⁵¹. Criticità di vario genere nell'utilizzo del *pocket money* sono segnalate anche nel rapporto sull'ENA della Provincia di Bologna¹⁵².

¹⁴⁷ Circolare del Commissario delegato Emergenza Nord Africa, *Attività formative e pocket money per richiedenti asilo*, 6 luglio 2011.

¹⁴⁸ Circolare del Commissario delegato Emergenza Nord Africa, *Estensione del "pocket money" ai migranti con permesso di soggiorno*, 8 agosto 2011.

¹⁴⁹ Circolare del Commissario delegato Emergenza Nord Africa, *Altre disposizioni sull'erogazione del "pocket money"*, 10 agosto 2011.

¹⁵⁰ Circolare del Commissario delegato Emergenza Nord Africa, *Attività formative e pocket money per richiedenti asilo*, 6 luglio 2011.

¹⁵¹ Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (2010), *Manuale operativo*, *op. cit.*, p. 11.

¹⁵² Tra i problemi segnalati, oltre a quelli pratici (come la scarsità di esercenti convenzionati che vendano prodotti non alimentari), il rapporto evidenzia come da parte di molti operatori il *pocket money* sia considerato «poco consono al trattamento di persone adulte, per le quali è piuttosto umiliante non poter disporre di denaro contante da gestire in autonomia»; tale modalità è inoltre giudicata «fortemente connotata in senso assistenziale e per questo in contrasto con l'obiettivo dei progetti di accoglienza». Si veda Lelleri, Vanelli, *op. cit.*, p. 14.

Nell'ambito del sistema ENA toscano la casistica è varia. In alcune gestioni gli ospiti non dispongono di *pocket money* per scelta del gestore, che fornisce direttamente i beni richiesti e le ricariche telefoniche, in altre sono titolari di carta di credito prepagata come da circolare indicata. In alcune gestioni oltre al contributo giornaliero ricevono una quota settimanale erogata in contanti per fare la spesa e cominciare a gestire in autonomia almeno il *budget* destinato alla cucina (in un caso si tratta di una soluzione resa necessaria dal fatto che un ospite mangia solo carne *halal*, che la mensa non offre). Un educatore sottolinea che il *pocket money* è usato nella sua struttura come uno strumento pedagogico:

Si è utilizzato, diciamo così, come *buona condotta*. Nei casi in cui ci sono state problematiche di vario tipo, sono stati decurtati i *pocket money* (...). Quando ci sono stati dei problemi e quindi delle volte non sono andati al corso d'italiano o alcune volte ci sono state delle problematiche tra marito e moglie (...) si è più volte detto “se vi comportate bene, nell'interesse di tutti, bene, altrimenti c'è il rischio che poi dopo vi vediate venir meno una parte o tutto del *pocket money*”. (...) Questa è l'impostazione che noi abbiamo dato al *pocket money*.

Problemi e tensioni nella gestione del denaro sono diffusi. Durante le visite sono state rilevate anche due manifestazioni violente messe in atto da ospiti nei confronti degli operatori proprio per ragioni legate al *pocket money* (in un caso per una contestazione riguardante una richiesta di arretrati respinta dopo una consultazione con la Prefettura¹⁵³). Gli incontri casuali tra ricercatori e ospiti verificatisi nel corso delle visite hanno messo in luce lo stato di agitazione di molti ospiti su questo punto. E del resto un altro educatore ammette:

Ci sono stati dei problemi drammatici grazie a *queste cose* [molta enfasi, si riferisce alle voci sui trattamenti economici](...) Noi siamo lì che riusciamo a stento a dare il cibo, a pagare il *pocket money* a fine mese, arriva qualcuno e ti dice “sai il mio amico nel centro di accoglienza di Milano gli viene dato un cellulare, 50€ di credito al mese e vestiti firmati”.

¹⁵³ Secondo quanto riferito, l'episodio ha lasciato strascichi e tensioni nella struttura, sia nell'ospite che nel coordinatore.

Va detto che anche nel caso di queste disparità - «“a [nome della località] gli danno novanta euro e a noi sessanta, perché?” E allora noi abbiamo cercato di fargli capire che a [nome della località] non gli danno alcuni tipi di servizi che noi gli diamo» - le voci fanno spesso riferimento a differenze reali. Nelle accoglienze della provincia di Trento è ad esempio erogato un sussidio economico in forma di buoni spesa da 9,60 euro al giorno¹⁵⁴.

In sostanza voci, disomogeneità e differenze di trattamento - per quanto in alcuni casi del tutto motivate - finiscono per accrescere lo stato di tensione e per determinare - in presenza di altri fattori critici come l'attesa della Commissione e l'inattività - l'innescare di dinamiche conflittuali.

3.1.5. *La gestione dei conflitti*

Si è già più volte sottolineato come risultino numerosi, in base alle informazioni raccolte nelle visite, i casi di manifestazioni di ostilità e rabbia messi in atto dagli ospiti nei confronti degli operatori.

Al di là delle forme (ovviamente molto varie)¹⁵⁵ attraverso le quali questi conflitti si esprimono, è interessante rilevare le modalità più diffuse di contenimento e/o di risoluzione di queste dinamiche da parte delle gestioni. Il materiale raccolto consente in effetti di enucleare cinque diversi tipi di tentativi di risposta.

- *Lasciar correre.*

In questi casi le strutture tendono ad assecondare - per quanto possibile - le richieste degli ospiti, in genere allentando i controlli. I rapporti degli ospiti con gli operatori appaiono limitati, freddi, nel complesso strumentali. Gli ospiti godono di un'apparente autonomia che non è il risultato di un processo intenzionale e consapevole ma il

¹⁵⁴ Si veda la scheda tecnica allegata al comunicato stampa della Provincia di Trento n. 29 del 5 gennaio 2012, *Emergenza umanitaria Nord Africa, facciamo il punto*.

¹⁵⁵ Oltre agli episodi già ricordati in varie parti del testo vale la pena riportare quanto avvenuto in una struttura. Si riporta di seguito il contenuto delle informazioni raccolte nel corso della visita: «Una delle prime volte che la responsabile è andata nella struttura è stata vista come “quella che detta le regole dall'esterno” ed insieme all'operatore è stata chiusa dentro, con cassonetti posti a bloccare l'uscita. Sono intervenuti i carabinieri (...). Un'altra volta, gli ospiti hanno avviato lo sciopero della fame per protestare contro il vitto portato da una cooperativa esterna. Hanno tappezzato la via di cartelli con scritto “No more [nome dell'operatrice]” ed hanno lanciato i piatti dalla finestra contro il furgoncino che portava loro il cibo».

prodotto dell'assenza di attività. Sebbene in alcune circostanze questa situazione possa risultare loro più gradita, nel corso del tempo emergono le carenze, specie se gli ospiti sono trasferiti. Le gestioni subentranti scontano le prestazioni non erogate e le relazioni non coltivate nelle gestioni precedenti. Il momento dell'audizione, in caso di diniego, è quello in cui gli eventi precipitano e si scaricano tutti insieme sugli operatori della nuova gestione. Sebbene possa apparire una strategia efficace per contenere le tensioni sul momento, ove si confidi sul differimento delle criticità e poi su un eventuale trasferimento, si tratta di una linea di condotta esiziale se osservata dal punto di vista del sistema.

- *Il "bastone e la carota".*

In molte gestioni a carattere familiare (ivi compresi alcuni agriturismi) si fa largo impiego della strategia del "bastone e della carota" (si veda la citazione contenuta nel paragrafo precedente a proposito del *pocket money*). Operatori e gestori alternano punizioni e premi nella paternalistica convinzione di poter correggere gli "eccessi" di alcuni ospiti. Si tratta di una strategia assai diffusa nelle gestioni caratterizzate da una prevalente vocazione volontaristica. Le schede mostrano che si tratta di una soluzione che può funzionare con nuclei molto ridotti e coesi, ma che non ha alcuna efficacia quando i conflitti sono più complessi (ed in particolare quando si manifestano problemi particolari: alcolismo, prostituzione, altre forme di devianza).

- *I trasferimenti.*

Normalmente, quando in una gestione si pone l'esigenza di trasferire degli ospiti, il responsabile ne fa richiesta alla Protezione Civile. Se la richiesta è formulata per motivi disciplinari, la risposta può contemplare anche l'espulsione dal progetto. Fino a questo livello siamo entro i limiti ordinari. Più interessante è segnalare quanto è stato osservato in alcune visite, vale a dire la propensione di alcuni gestori che operano in rete (disponendo di varie strutture e/o rapporti con altre gestioni) ad utilizzare i trasferimenti come risposta sistematica alle criticità ed ai conflitti. Più che una scelta organizzativa questa prassi appare come una forma di rimozione, in un duplice senso: quello più letterale e quello di spostamento dell'oggetto "perturbante". Emblematiche sono le parole del coordinatore di un'accoglienza che sembra adottare i trasferimenti come strategia di controllo delle tensioni:

Succede che ogni *tot* mesi siamo per cambiare le persone, perché si instaurano delle dinamiche difficili. Per esempio stamani qui non c'è nessuno perché ci sono le partenze, ma sennò sarebbero tutti qui in Comune a fare bolgia, a usare il *computer*. È un problema perché cittadini che vogliono andare negli uffici trovano “la Coop” [una curiosa metafora per indicare una situazione confusa e caotica]. (...) Quelli che hanno lavorato bene rimangono. E poi fa bene anche a loro.

La prassi dei trasferimenti tra strutture appartenenti allo stesso soggetto gestore è abbastanza ricorrente, e presenta anche una sua razionalità quando si tratta di cambiare la collocazione di una persona con esigenze particolari che s'intende continuare a seguire e si ritiene che in questo modo la persona possa trovare un contesto di accoglienza più adatto rispetto al precedente. Non può però diventare uno strumento da attivare in modo irriflesso - come nel caso richiamato - se l'intento esplicito o implicito è quello di evitare il confronto con le situazioni più complicate. Anche in questi casi, infatti, i problemi si trasmettono, amplificati, alle gestioni successive.

- *L'irrigidimento della regolamentazione.*

Si è notato nel paragrafo 3.1.1. che le accoglienze hanno adottato diverse modalità di regolamentazione del rapporto con gli ospiti. L'assenza di regole scritte non necessariamente produce effetti negativi (anche se nelle accoglienze con numeri elevati la regolamentazione formale appare uno strumento quasi obbligato), purché le parti siano pienamente consapevoli dei paletti che definiscono la convivenza tra gli ospiti ed il rapporto con gli operatori.

È anche normale che si manifestino esigenze di cambiamento in corso d'opera dopo l'esplosione di conflitti e criticità. E la definizione di nuove, più stringenti regole può essere una strada percorribile, talora anche auspicabile, ove sia accompagnata da una ricognizione complessiva dei criteri generali di accoglienza, che consenta di monitorare il profilo complessivo della gestione e di ridefinire il patto/accordo di accoglienza (formale o meno qui non importa) con gli ospiti. Il problema sorge quando questi tentativi di ridefinizione delle regole (per esempio l'irrigidimento su questioni come le visite, il *pocket money*, le uscite) rappresentano semplicemente la variante unilaterale (la componente “bastone”) del comportamento sopra descritto. Anche questo comportamento pare più diffuso nelle accoglienze di tipo “familiare” che si trovano a fronteggiare problemi inusuali o inizialmente nemmeno immaginati.

- *L'intervento della forza pubblica e la funzione dissuasiva della "divisa".*

In genere il ricorso alla soluzione di autorità è figlio della paura, che nelle strutture esiste. Uno dei partecipanti al *focus* ha dichiarato in proposito che

non si possono affrontare alcune problematiche con le forze dell'ordine, ma, quando un responsabile (...) ogni giorno riceve una scadenza, *"se io non verrò convocato entro la fine della settimana io e te saremo una persona sola, io a metà e tu a metà...."*.

Alcuni comportamenti rilevati sono però chiaramente inaccettabili, e qui intendiamo riferirci ai pochi (ma non trascurabili) casi nei quali la minaccia del ricorso alla forza pubblica ha rappresentato uno strumento ordinario di gestione delle relazioni con gli ospiti. Va peraltro osservato che la scelta di ricorrere alle forze dell'ordine appare dal punto di vista di molti operatori inevitabile quando gli stessi operatori esauriscono sia le strategie di negoziazione *vis-à-vis*, sia la soluzione del "ricorso in appello" al superiore diretto (il coordinatore, il responsabile - talvolta lo stesso sindaco - della gestione).

È infine necessario soffermare l'attenzione sul frequente uso a fini dissuasivi della forza pubblica. Si tratta evidentemente di un altro sintomo della paura e della diffidenza diffuse tra gli operatori, ma anche di una strategia consapevolmente impiegata per "calmare gli animi", come osserva un coordinatore:

in certi momenti - "quando arriva il permesso?" - è stata una situazione abbastanza dura da gestire e un paio di volte son dovuti venire i carabinieri, non tanto per sedare quanto per richiamare, per avere un uomo in divisa che richiamasse un pochino...(...) perché poi la situazione (...)si allentava un pochino, no? C'era bisogno, come dire, di ritirare un po' le fila della faccenda.

È stato osservato che talvolta l'intervento oculato delle forze dell'ordine può svolgere una funzione di mediazione sociale, più che di tutela dell'ordine pubblico. Tuttavia in base ai dati raccolti nelle visite è doveroso constatare che il coinvolgimento di personale in divisa avviene soprattutto a fini preventivi. L'uso dissuasivo ricorre in un numero significativo di gestioni, ed in particolare in località periferiche e decentrate caratterizzate dalla presenza di tensioni crescenti (per l'attesa spasmodica della Commissione, l'inattività, le voci di "radio

asilo”). Si spiega così la scelta di una struttura di chiedere alla polizia municipale di fare qualche passaggio in più davanti alla struttura: considerato che «già il fatto della divisa mette soggezione», si ritiene importante che da parte degli ospiti «venga percepita una presenza».

È evidente che, con l'eccezione della prima soluzione (“*lasciar correre*”), nessuna delle opzioni elencate può essere realisticamente e in linea di principio esclusa in caso di conflitti. Il “che fare” dipende evidentemente dai momenti, dalle situazioni, più in generale da una serie di variabili che devono essere valutate contestualmente. Tuttavia su un piano di riflessione più generale non si può non evidenziare la necessità di porre particolare attenzione - in prospettiva futura - sul tema della mediazione dei conflitti. E ciò sia dal punto di vista delle competenze richieste agli operatori, sia sotto il profilo delle azioni formative di supporto che il coordinamento del sistema dovrebbe essere in grado di implementare.

3.2. LE RELAZIONI ED I CONFLITTI TRA GLI OSPITI

Per la comprensione delle relazioni tra gli ospiti è utile soffermarsi, sia pure brevemente, sui processi di stratificazione manifestatisi all'interno delle strutture¹⁵⁶. Intendiamo qui affrontare in particolare due aspetti, la cui natura ambivalente richiede un'interpretazione non univoca.

Nelle gestioni si è ragionato molto attorno alla diade omogeneità/eterogeneità, attribuendo l'una o l'altra a determinate caratteristiche degli ospiti (in genere la nazionalità). Tendenzialmente, anche se non in tutti i casi, laddove le persone ospitate provengono da contesti diversi, si è scelto di distribuire gli spazi (stanze, appartamenti,

¹⁵⁶ In alcune gestioni i migranti sono stati ospitati in strutture nelle quali si sono trovati a condividere la quotidianità con altri ospiti (in genere persone anziane). Queste interazioni si possono collocare lungo un ideale *continuum* che da un lato presenta la polarità positiva (buon clima, relazioni cordiali) e dall'altro quella negativa (tensioni, talvolta conflitti anche rilevanti). Il dato prevalente è però quello mediano, caratterizzato dall'indifferenza reciproca. Questo aspetto emerge in particolare come un dato costante nelle accoglienze in strutture come le Rsa: in sostanza, né particolari problemi, né vera integrazione.

posti per la mensa) in base al principio dell'appartenenza nazionale e/o linguistica. È il caso della maggior parte delle accoglienze caratterizzate dalla distribuzione degli ospiti in appartamenti. Gran parte degli operatori e dei gestori ritengono che la similarità, unitamente alle dimensioni ridotte dei gruppi, rappresenti lo strumento più importante per favorire la costruzione di un buon clima interno e di rapporti collaborativi tra gli stessi ospiti.

Questo criterio non è stato però seguito in tutti i casi. In una gestione, rappresentativa della componente minoritaria che sul punto esprime posizioni più problematiche («a volte essere troppo simili può creare la scintilla...»), si è scelto di “mischiare” i gruppi nazionali. Le famiglie appartenenti alla medesima nazionalità non sono state collocate in appartamenti vicini per evitare “alleanze troppo forti”, ritenute fonte di potenziali conflitti nei rapporti con altri gruppi e con gli operatori. In un'altra gestione l'omogeneità linguistica e nazionale è stata valutata criticamente perché ci si è posti il problema di evitare che nella struttura si potessero riprodurre dinamiche importate dal Paese di origine, linee di conflitto di tipo politico o linguistico/culturale legate al contesto di provenienza (problema tutt'altro che astratto, come dimostrano i rapporti talvolta non lineari tra richiedenti asilo e connazionali nei contesti di accoglienza).

La diversità di abitudini e costumi è comunque rappresentata quasi sempre come un fattore di complicazione delle relazioni quotidiane. Nelle accoglienze basate sulla condivisione di spazi comuni gli operatori segnalano la presenza di difficoltà pratiche di gestione, riguardanti l'articolazione degli orari, la gestione della spesa e della cucina, l'organizzazione di turni di pulizia, interpretando in gran parte tali difficoltà come effetto delle “differenze” tra gli ospiti. La natura di tali differenze viene raramente esplicitata, ma il sottinteso è che si tratti di differenze “culturali”.

È interessante notare che in alcuni casi la similarità si è rivelata soltanto apparente. In tutti i gruppi nazionali coinvolti nel sistema ENA sono presenti fattori di differenziazione interni legati a lingua, religione e ad altri aspetti (anzianità, lignaggio, livelli di istruzione). Spesso sono stati proprio i livelli di istruzione a svelare nel corso del tempo le articolazioni non afferrate inizialmente da gestori ed operatori. Questa semplificazione basata su visioni piatte del concetto di uniformità non ha peraltro creato problemi particolari nella gestione: essa si è rivelata essenzialmente uno strumento cognitivo atto a ridurre la complessità

iniziale, ed ha in genere lasciato il posto a dinamiche interpersonali più complesse man mano che nelle strutture si dipanavano le relazioni quotidiane. In una struttura sono stati ospitati otto maschi ghanesi (privi di legami familiari tra loro) provenienti però da otto regioni diverse del Ghana (con costumi sensibilmente diversi), in parte cristiani e in parte musulmani (uno si è convertito al movimento religioso dei Testimoni di Geova, che ha svolto in alcune strutture attività di proselitismo). La stessa cosa è avvenuta in un ostello che ha ospitato dieci nigeriani maschi tra i 25 ed i 35 anni, provenienti da luoghi diversi ed appartenenti a gruppi linguistici differenti. Le articolazioni interne “scoperte” nel corso del tempo non hanno creato particolari problemi.

D'altra parte, che la diade omogeneità/disomogeneità costituisca il risultato di una comprensibile esigenza di riduzione della complessità più che un criterio orientativo decisivo nelle relazioni tra ospiti è dimostrato dalla constatazione della sostanziale ininfluenza della variabile religiosa sulle dinamiche interne dei gruppi ospitati. Nel corso delle visite è stato segnalato un solo caso di conflitto “aperto” per motivi religiosi, l'indisponibilità di due gruppi di ospiti ghanesi - divisi tra cristiani e musulmani - a condividere le stanze. Sulla base delle informazioni raccolte nel corso delle visite, la maggioranza degli ospiti risulta di religione musulmana, con una presenza pressoché esclusiva di questa appartenenza religiosa nei gruppi maliano, bengalese, ciadiano, tunisino, somalo, pakistano e sudanese ed una netta prevalenza (sempre di musulmani) nel gruppo burkinabè; maggiore equilibrio tra musulmani e cristiani si rileva nei gruppi ghanese (con una lieve maggioranza di cristiani) e nigerino (lieve prevalenza di musulmani), mentre tra i nigeriani la quasi totalità risulta di religione cristiana.

Secondo la grande maggioranza degli interlocutori incontrati, l'appartenenza religiosa rappresenta un fattore positivo che favorisce lo scambio e l'interazione con i territori. I luoghi di culto sono infatti tra i principali punti di aggregazione sui quali possono contare gli ospiti. Per quanto riguarda i migranti musulmani la frequentazione di moschee e luoghi di preghiera è ritenuta un elemento coesivo («questa cosa della moschea ha tranquillizzato i musulmani che erano in minoranza, si sono sentiti inseriti»). Gli ospiti di religione cristiana frequentano spesso chiese e parrocchie nei fine settimana. Le interazioni esterne alle strutture permettono di allargare la rete di relazioni e di interagire con gruppi di ispirazione religiosa che svolgono anche altre attività. È stata segnalata l'efficace funzione di mediazione e dialogo svolta da un *imam*

rispetto ai conflitti emersi tra alcuni migranti accolti nel territorio pisano.

Il secondo aspetto rilevante è quello concernente la formazione di ruoli di *leaders* o “portavoce” all'interno delle strutture. I criteri di distribuzione di cui abbiamo appena parlato hanno determinato spesso la formazione di gruppi e quindi anche di *leadership* articolate per nazionalità che si percepivano reciprocamente come gruppi in lotta per la conquista del potere («infatti - ricorda la responsabile di un'accoglienza - si scontravano spesso i portavoce»). A proposito di uno di questi *leaders* “nazionali” la coordinatrice di una struttura ha ricordato che «erano forti in quanto gruppo, quindi i bengalesi essendo sette erano più forti...». È però importante osservare che in molte circostanze i criteri di formazione di questi ruoli sono stati diversi da quello legato all'appartenenza linguistica o nazionale: fattori come esperienza, autorevolezza, livello di istruzione (non necessariamente tutti insieme o in questo ordine) sono stati altrettanto importanti. Aspetti come la competenza linguistica in inglese o in italiano si sono rivelati fondamentali nel far emergere i ruoli di “referente” nei casi nei quali gli ospiti hanno cercato di dialogare con le strutture per rappresentare collettivamente le loro richieste. I ruoli si sono spesso modificati nel corso del tempo, in relazione a fattori che hanno cambiato la composizione dei gruppi (si pensi ai trasferimenti in entrata ed in uscita) oppure la disponibilità dei singoli verso il gruppo (è il caso dello svolgimento di attività formative o lavorative all'esterno della struttura). In alcune situazioni, quelle più critiche, i *leaders* hanno manifestato comportamenti da “capo” basati più che altro sulla forza fisica. Questi comportamenti, molto spesso rappresentati dagli operatori come vere e proprie forme di prevaricazione esercitate nei confronti di altri ospiti, sembrano essersi manifestate con maggiore frequenza (e non sembra un caso) nelle gestioni prive di forme di coordinamento incisivo.

L'aspetto di maggior interesse correlato al tema dei *leaders* è rappresentato dall'atteggiamento assunto dalle strutture. L'orientamento di operatori e gestori in alcuni casi è stato determinante nel favorire o legittimare le varie *leadership*, la cui formazione ed emersione è stata spesso considerata un vantaggio, un modo per trattare con più facilità con gli ospiti («ci ha fatto anche comodo - ha ricordato un operatore a proposito di un ospite investito della funzione di “portavoce” - perché poteva essere il *leader* di quel gruppo lì e quindi lo gestiva lui»). Le

sollecitazioni a far emergere “i loro *leaders*” sono state per lo più informali, ma in qualche caso hanno assunto anche la forma di procedure organizzate (elezioni con rotazione mensile) e si sono tradotte nell'attribuzione di piccoli (ma altamente simbolici) incarichi riguardanti attività pratiche. A proposito di un ospite con funzioni di rappresentanza (non più in struttura al momento della visita) una coordinatrice ben evidenzia le relazioni intrattenute dal “referente” con la struttura:

era il *leader*, era il portavoce, era un po' colui che dettava le linee guida del gruppo, ma che dava anche una mano con noi, era colui che si esponeva anche nelle discussioni, negli scontri, si metteva sempre in prima persona. Sia perché probabilmente aveva un'attitudine anche un po' al comando sia perché comunque era anche il più preparato da un punto di vista linguistico (...) [strumenti maggiori] di istruzione no, però linguistici sì, perché lui era anche quello che sapeva meglio di tutti l'arabo, per cui interagiva anche con il resto dei ragazzi.

È bene comunque sottolineare che si tratta di ruoli ambivalenti, che come ricorda un altro coordinatore occorre valutare - in modo allo stesso tempo realistico e critico - in tutta la loro complessità:

i *leaders* se ci sono non bisogna far finta che non ci siano, ma è molto pericoloso il leader in un gruppo se tu devi gestire una struttura (...) se è un *leader* non intelligente ti combina danni sia nei confronti della struttura, sia nei confronti degli ospiti, sia nei confronti degli operatori... perché utilizza il potere acquisito in tutti i modi (...) Se però una volta riconosciuto si capisce che questo *leader* è positivo, si intende che ha una capacità di lettura della realtà molto alta e che non è un *leader* impositivo, ma è un *leader* carismatico, la gente lo segue, è autorevole e non è autoritario, allora si può utilizzare, con le dovute attenzioni diventa una risorsa.

Va detto che in un significativo numero di gestioni si sono verificate tensioni e conflitti tra ospiti (litigi, risse, episodi di violenza intrafamiliare che hanno portato anche all'intervento delle forze dell'ordine). Le ragioni sono spesso molto semplici e sono descritte dal coordinatore di un'accoglienza: «essendo una struttura di accoglienza in cui confluiscono famiglie di provenienze diverse e che quindi non hanno scelto di stare qui ma si son trovate dai fatti, diciamo, a vivere insieme, non sempre tutto è rose e fiori».

In questa sede si considerano soltanto i casi nei quali il fattore scatenante dei conflitti risulta riconducibile a problematiche diverse da incompatibilità relazionali e caratteriali e quindi dai conflitti legati alla convivenza, ed in particolare alla cosiddetta «convivenza forzata». Si escludono, in altre parole, i fenomeni di microconflittualità ordinaria, originati da motivi «banali, disordine, o perché quello urla mentre l'altro dorme, perché quello parla al telefono mentre quello dorme...», «cose di vita comune che puoi trovare in una casa di universitari in Italia. C'è chi litiga per la televisione, c'è il litigio per il cibo, queste cose qui». Non si considerano nemmeno i conflitti legati ad abuso di sostanze, che non costituiscono un fenomeno secondario - in alcune strutture hanno al contrario rappresentato la maggiore criticità - ma che per la loro specificità e complessità dovrebbero essere sviluppati ed approfonditi in modo molto più dettagliato di quanto sia possibile fare in questa sede.

Se prendiamo per buona questa premessa il numero dei casi di conflittualità può essere ricondotto - sia pure sommariamente - alla categorizzazione che si propone di seguito.

- *Le gerarchie interne.*

Di queste dinamiche si è appena parlato. Qui basta ricordare che i motivi di conflitto tra ospiti sono stati originati sia da scontri riguardanti l'individuazione dei *leaders*, sia da ostilità concernenti la relazione tra *leaders* di gruppi e fazioni differenti.

- *Le tensioni intrafamiliari: problematiche di genere e donne "breadwinner".*

Si segnalano prevalentemente conflitti all'interno di coppie già formate. Questi conflitti sono spiegabili, secondo gli operatori, con i mutamenti "destabilizzanti" determinati dai crescenti margini di autonomia che alcune donne vanno acquisendo rispetto ai mariti. In un caso si nota che l'effetto destabilizzante consiste nel fatto che la donna sta imparando a leggere e scrivere; in altri emergono più generali mutamenti delle dinamiche coniugali determinati dalla crescente consapevolezza della parte femminile delle disparità esistenti nei rapporti di coppia (ad esempio alcune donne mostrano di non tollerare più determinati comportamenti maschili). Si rileva inoltre il potenziale conflittuale contenuto nei cambiamenti dei rapporti di potere all'interno della coppia, che si verificano - tipicamente - quando è la donna ad assolvere il ruolo di *breadwinner* mentre l'uomo non lavora. Questi casi evidenziano che le accoglienze che hanno ospitato nuclei familiari non sono state necessariamente più semplici di quelle che hanno ospitato esclusivamente o prevalentemente migranti soli. In un caso una

coordinatrice ammette che la gestione delle famiglie è risultata più difficoltosa e che - «potendo tornare indietro» - i gestori non sono certi che rifarebbero la scelta di adibire una struttura all'accoglienza di nuclei familiari. Anche perché, come sottolinea un altro coordinatore, «tra le strutture con uomini soli e quelle con famiglie non c'è differenza nelle relazioni per quanto riguarda la gestione del quotidiano, mentre ce n'è nella gestione dei momenti importanti (trasferimenti, documenti,...) perché si deve essere bravi a inserirsi nelle dinamiche della coppia (vuol parlare solo l'uomo, ecc.)».

- *La disomogeneità delle regolamentazioni.*

Si è già ricordato che le differenze di trattamento sono state spesso fonte di conflitto tra operatori ed ospiti. In questo contesto si segnala che le cosiddette “disparità di trattamento” hanno rappresentato anche un significativo motivo di conflitto tra ospiti. In particolare le tensioni interpersonali tra migranti si sono verificate per due motivi: gli esiti delle audizioni (riconoscimenti e dinieghi riguardanti persone di una stessa struttura hanno spesso portato a rivalità e gelosie) e la gestione del denaro, in questo caso non tanto per il *pocket money*, quanto per la diversa disponibilità di risorse tra coloro che sono in qualche modo riusciti ad ottenere un'entrata aggiuntiva (borsa lavoro, piccoli lavoretti, ecc.) e coloro che invece hanno continuato a rimanere senza lavoro. Tensioni tra ospiti riconducibili alla questione in esame sono sorte anche attorno alla funzione del “portavoce”/mediatore, nei casi nei quali alcuni ospiti hanno sospettato che gli stessi “portavoce” non fornissero traduzioni corrette in fatto di soldi, cibo ed altri aspetti riguardanti il rapporto con le strutture.

- *Il ruolo dei preconcetti.*

I rapporti tra ospiti sono stati complicati in qualche caso anche dalle rappresentazioni negative di taluni gruppi nei confronti di altri, fenomeno che un coordinatore ha definito come il «razzismo tra le varie culture, le varie provenienze». È ovviamente molto difficile esaminare nel dettaglio le singole rappresentazioni, che richiedono un livello di complessità interpretativa del tutto al di fuori della portata di questo lavoro. In queste note è sufficiente rilevare che stereotipizzazioni e pregiudizi non si manifestano soltanto nei processi cognitivi che orientano le rappresentazioni dei migranti da parte degli “autoctoni” (si veda il prossimo paragrafo), ma sono attivi anche nei rapporti tra gli stessi migranti. Si tratta tra l'altro di due piani che s'intrecciano, dato che determinati gruppi di migranti che si

percepiscono come “migliori” rispetto ad altri possono interiorizzare stereotipi adottati dal contesto di accoglienza per auto-convalidare le proprie *chances* di integrazione ed accettabilità.

3.3. LE RAPPRESENTAZIONI STEREOTIPATE DEGLI OSPITI

In questo paragrafo ci soffermiamo su alcune rappresentazioni stereotipate degli ospiti emergenti dalle parole o dalle opinioni di alcuni operatori e/o coordinatori. È necessario premettere che il fenomeno rileva solo per una piccola parte delle strutture (circa dieci) e che nella grande maggioranza dei casi le interazioni si sono basate su approcci cognitivi adeguati, nei quali non vi è traccia di stereotipi e semplificazioni.

Prima di descrivere ciò che emerge dal materiale raccolto è opportuno ricordare che le rappresentazioni di cui si discuterà non possono essere decontestualizzate. Non si deve infatti dimenticare che la stessa locuzione “Emergenza Nord Africa” rinvia ad un sistema semantico interamente connotato dalle retoriche dell'invasione e che implicitamente attribuisce all'arrivo dei migranti il carattere di una “calamità”. Uno studio di Medici Senza Frontiere ha mostrato come l'arrivo dei migranti in fuga da Libia e Tunisia sia stato dominato da rappresentazioni di tipo bellico-emergenziale: “bomba immigrati”, “polveriera”, “situazione esplosiva” sono soltanto alcune delle espressioni utilizzate nelle 1.391 notizie analizzate in questo studio¹⁵⁷. L'impiego reiterato di un termine dispregiativo come “clandestino” ha inoltre consolidato gli stereotipi negativi sui migranti e - nel caso specifico dei richiedenti asilo - ridotto ulteriormente la già flebile percezione delle differenze tra migranti e rifugiati/richiedenti asilo. È pertanto condivisibile l'interpretazione di Manconi e Anastasia, secondo i quali il cosiddetto «caso Lampedusa» è stato allo stesso tempo

un prodotto di laboratorio politico, una forzatura mediatica e anche una mistificazione lessicale. L'intero armamentario utilizzato quotidianamente dai *media* in materia è denso di torsioni semantiche. I

¹⁵⁷ M. Marchese, G. Milazzo, *La rappresentazione mediatica delle crisi umanitarie nel 2011*, in Medici Senza Frontiere, *Le crisi umanitarie dimenticate dai media 2011*, Marsilio, 2012.

Centri sono sempre di *accoglienza*, anche quando hanno regole e strutture detentive, e così gli immigrati vi sono sempre *ospitati*. I campi e le tendopoli sono sempre *protetti* da recinzioni metalliche e muri di cinta. Le barche sono sempre *soccorse*, mentre gli immigrati sono, per lo più, *clandestini*. E così via¹⁵⁸.

Vale la pena sottolineare che lo stesso UNHCR, nelle sue raccomandazioni inviate di recente al Governo italiano, esprime «profonda preoccupazione per l'utilizzo nella sfera pubblica, purtroppo sempre più frequente, di un linguaggio e di una terminologia che alimentano xenofobia e intolleranza, minando in tal modo la convivenza civile tra italiani e stranieri e producendo quindi un impatto negativo su rifugiati e richiedenti asilo»¹⁵⁹.

Il “noi” *versus* “loro”, il gioco delle rappresentazioni semplificate, è presente anche nelle parole di alcuni operatori. È questo il punto che ci preme sottolineare in questa sede, senza allarmismi - perché è bene sottolineare di nuovo che stiamo parlando di una minoranza di casi - ma anche senza sottovalutazioni. Si noti che tutti i virgolettati sono introdotti da un soggetto collettivo, un'entità indifferenziata (in genere il soggetto della frase è *loro*) che precede forme di culturalizzazione spinta (una forma estrema è il 'classico - sentito anche dal responsabile di un'accoglienza - «*si picchiano tra di loro perché è nella loro cultura*»). Tre, in particolare, sono le modalità di raffigurazione che sembrano attingere all'immaginario diffuso sopra descritto.

a) “*Sono assolutamente inguidabili*”.

- «*Loro*, dal bimbo piccino all'adulto di 50 anni, le regole non sanno nemmeno che cosa sono»: dai “casi critici” alla formulazione di ipotesi che alludono a “istinti primordiali” non controllabili, il passo - in alcuni casi - è apparso pericolosamente breve. Queste rappresentazioni assimilabili alla “selvatichezza” sono spesso associate al gruppo nigeriano: definito “casinista”, “aggressivo”, “rissoso” («ma perché hanno una *cultura* in cui le mani si alzano regolarmente»), “arrogante” («classico carattere dei nigeriani, uno non ci dovrebbe far caso, però...»).

b) “*Sono passivi e si aspettano tutto da noi*”.

¹⁵⁸ Manconi, Anastasia, *op. cit.*, p. 61.

¹⁵⁹ UNHCR, *Raccomandazioni dell'Unhcr*, *op. cit.*, p. 16.

Il “rischio dipendenza”, specie nelle gestioni che contemplano la presenza di operatori che seguono passo per passo gli ospiti, è un rischio reale, ben noto negli studi sulle accoglienze¹⁶⁰. Le rappresentazioni stereotipate di cui parliamo si caratterizzano però per l'attribuzione di giudizi indifferenziati ed onnicomprensivi. «Mi sembra che *loro* abbiano una mentalità molto assistenzialistica, che si aspettano da te qualcosa, però poi se gli dici “Basta” si scopre che *loro* hanno un mondo..., un mondo che mettono in moto...» (operatrice). O anche, più semplicemente: «si aspettano tutto da *noi*». Ancora: «*loro* più che mancanza di rispetto hanno mostrato molto menefreghismo e indifferenza. Cioè, non è che hanno fatto chissà che cosa, però anche di fronte a tante proposte di attività, tante volte hanno declinato...». A proposito del *pocket money*: «*Loro* non gli manca niente. È una forma di premio che gli viene riconosciuta ma è un premio su un premio, che è già la situazione in cui sono. Questa è l'impostazione che noi abbiamo dato al *pocket money*» (educatore). Sui corsi di lingua: «non hanno voglia d'imparare l'italiano, sia chiaro, pretendono che *noi* s'impari la *loro*... ».

c) “*Se la spassano*”.

«Le persone io non le ho mai viste così distese, *loro* sono in vacanza. Sembra di essere al *college*. Hanno il campo di calcetto, vanno a fare le partite. Possono prendere il *pullman* e andare a farsi la spesa. *Loro* stanno bene». Alla domanda «come definireste i vostri rapporti con gli ospiti? » un operatore ha risposto così: «è un rapporto di interesse e basta; il problema è che è un interesse unilaterale, perché sono *loro* che hanno interesse a venire da *noi*». Il responsabile di una struttura ricettiva nel corso della visita ha chiesto ai presenti, tra i quali il ricercatore: «cosa gli viene riconosciuto oltre al permesso di soggiorno, anche una rendita vitalizia? [stupore generale]...no perché qualcuno a [nome del paese] diceva... ».

Queste rappresentazioni si accompagnano spesso ad approcci di tipo inferiorizzante («*sono un po' più civili ora grazie a noi*») e infantilizzante. Tali approcci orientano la relazione su binari di tipo comportamentistico classico («li brontolo quando sbagliano, volevano le sigarette ma non gliele compro, se le vogliono se le fanno dare dagli amici...»). Sulle richieste degli ospiti determinate dalle voci che circolano in altre strutture, un'operatrice si esprime così: «è come con un figlio, mi dice “mamma mi hai comprato, quel mio amico ha la macchinina”,

¹⁶⁰ M.I. Macioti, *Conclusioni*, in Consiglio Italiano per i Rifugiati, *op. cit.*, p. 185.

delle volte gli devi dire no, delle volte gli dici “eh magari ti meriti una macchinina”». Bisogna peraltro evidenziare come su questo aspetto dell'inconsapevolezza degli ospiti abbia inciso talvolta la totale assenza di informazioni, come ricorda il coordinatore di un'accoglienza dove i migranti sono giunti privi di qualsiasi conoscenza del percorso nel quale si trovavano inseriti: «queste persone arrivate ad agosto [in Italia], sono arrivate da noi a dicembre 2011 e nessuno aveva un permesso di soggiorno, nessuno. (...) Noi abbiamo posto la questione dei permessi di soggiorno, del contratto di accoglienza, della Commissione... Nessuno sapeva niente. (...) È come un bambino che fa quello che vuole, poi arriva alla scuola, alla prima elementare, e te gli dici “no. devi venire a quell'ora e quell'altro”, ovviamente gli girano le scatole». Una interessante variante del paternalismo inferiorizzante è infine quella che si manifesta (è accaduto in tre casi) nel non riconoscimento delle rivendicazioni degli ospiti come esigenze autonome. In questi casi i conflitti sono visti come la conseguenza del contatto tra migranti e più o meno noti soggetti esterni, identificati come *sobillatori* (naturalmente *interessati*). Non si dà conflitto, in questa visione, senza un contagio determinato da un *virus* inoculato dall'esterno.

Nel complesso, dunque, poche voci dissonanti. Poche, ma meritevoli di una riflessione.

3.4. LA RICEZIONE LOCALE

Nella maggior parte dei casi la presenza dei migranti sui territori ha attivato forme spontanee di collaborazione da parte delle popolazioni locali. In alcune circostanze i migranti si sono rapidamente inseriti nei circuiti di socialità più frequentati (case del popolo, circoli, parrocchie). Le criticità non sono andate oltre le consuete forme di micro-conflittualità quotidiana (definite da un operatore «commenti al Bar e frecciate») e qualche isolato episodio di ostilità pregiudiziale¹⁶¹.

¹⁶¹ Nel corso delle visite sono stati segnalati sporadici episodi di ostilità, in alcuni casi classificabili come manifestazioni aperte di razzismo. Se ne segnalano due, corrispondenti a situazioni abbastanza tipiche, riportando testualmente il contenuto delle schede di rilevazione: a) alla fermata dell'autobus (testimone l'operatrice) i richiedenti asilo, nonostante facessero cenno all'autista di fermarsi, sono stati lasciati a piedi; l'autista ha rallentato e ha poi tirato dritto (fatto segnalato all'azienda che gestisce i trasporti e che non si è più verificato); b) il ristorante con cui la struttura aveva la

Va detto che inizialmente, specie nelle località più piccole, la diffidenza ha rappresentato il sentimento prevalente, anche perché l'arrivo degli ospiti è stato preceduto dalle rappresentazioni mediatiche allarmistiche di cui si è parlato nel paragrafo precedente. Ricorda in proposito il coordinatore di una struttura di accoglienza situata in un comune montano:

Qualche giorno prima [dell'arrivo degli ospiti] c'era stato un articolo [non rimasto isolato] (...) che diceva “è finita la pace, le nostre donne erano abituate a star bene quindi ora devono chiudersi in casa” (...) questa era la situazione che c'era, il clima che c'era.

L'arrivo ha talora destato allarme anche per le modalità: autobus scortati da pattuglie della polizia con lampeggianti e sirene accese. Ricorda il responsabile di un agriturismo:

Avevamo informato il sindaco e l'assessore al sociale, che vive qui in paese, si era impegnato a fare un po' di *tam tam* nel paese. Gli anziani hanno visto arrivare questi “neri”, e già lì la difficoltà, accompagnati da carabinieri e da polizia, si sono sentiti invasi.

Si tratta di diffidenze “basiche”, in molti casi pregiudiziali (i “neri”), che hanno prodotto uno stato di allerta pronto a trasformarsi in allarme al minimo segnale: «ho avuto delle segnalazioni a volte anche eccessive (...) la persona che nel vicinato manifesta un po' di insofferenza e sente alle dieci e mezzo la sera qualcosa [una discussione tra gli ospiti] mi chiama per dire “che faccio, chiamo i carabinieri?”» (responsabile di struttura).

Nei casi nei quali erano già stati accolti migranti provenienti dalla Tunisia la fase iniziale di timore è stata per così dire “saltata”. In ogni caso con il trascorrere del tempo la diffidenza è quasi sempre diminuita per lasciare il posto ad una graduale accettazione delle nuove presenze, in genere caratterizzata da una positiva indifferenza («molti non ci pensan nemmeno») o poco più («ora che son qui magari, per dire, il barbiere ti chiede “allora quei ragazzi icchè fanno?”», ecco, punto, finisce lì). Solo in alcuni casi il sentimento di indifferenza viene segnalato dai ricercatori con una connotazione negativa: non come segno

convenzione non voleva vedere i profughi prima delle 22 di sera perché “rovinavano la clientela”.

dell'acquisita normalità delle relazioni ma come sinonimo di stanchezza, disinteresse e finanche di latente ostilità del contesto circostante («come se il territorio, normalmente accogliente - è una funzionaria comunale a parlare, in riferimento ad un piccolo comune -, avesse perso fiducia ed avesse esaurito le forze»).

La ricezione è stata priva di reazioni anche in contesti da lungo tempo abituati alle relazioni con i migranti. A proposito dell'area metropolitana fiorentina un educatore afferma che i migranti sono stati considerati «un'altra emergenza come tante, come può essere quella dei senzatetto (...) né chiusura né apertura, neanche indifferenza, sono una delle tante situazioni, dei drammi sociali che ci sono a Firenze, li prendono per quel che sono». Nelle strutture di accoglienza più grandi i numeri degli ospiti sono stati sostanzialmente irrilevanti, «considera anche 20 persone [arrivate] nell'arco (...) da aprile ad agosto su una struttura di duecento. Per cui (...) nessuno si è accorto che c'è stato un arrivo straordinario...» (Albergo Popolare). Lo stesso effetto “abitudine” ha riguardato quei territori e quelle aree che hanno ospitato i migranti in strutture che tradizionalmente si occupano di dipendenze o di altri tipi di disagio. In contesti più piccoli, potenzialmente critici, la rassicurazione è venuta dalla legittimazione dell'ospitante («sanno che sono da Don [nome del sacerdote], da Don [nome del sacerdote] ci può entrare di tutto»). Naturalmente c'è stata assenza di reazioni anche per quelle accoglienze ubicate in luoghi isolati o molto decentrati. Ma in questo caso più che di indifferenza si può dire che la presenza degli ospiti non è stata nemmeno avvertita.

A produrre il risultato dell'assenza di tensioni ha concorso in qualche caso anche la scarsa visibilità dei migranti determinata dalla scelta del “basso profilo” già ricordata. Tenere questa linea ha significato, nel concreto, evitare presentazioni pubbliche ed assemblee, non sollecitare la stampa locale, diluire il numero degli arrivi. Emblematico l'atteggiamento dal sindaco di un piccolo Comune che ha gestito le accoglienze tenendo bene d'occhio le reazioni della cittadinanza:

siamo stati più preoccupati per l'inserimento, anche perché noi non avevamo esperienze del genere e non si sapeva nemmeno come avrebbe reagito la popolazione (...); perciò noi ci siamo mossi con grandissima cautela e facendo passi molto piccoli (...) noi ne abbiamo presi prima cinque, poi sei, visto che non c'è stata reazione.

Il risultato è che in molti casi “la cittadinanza non se n'è nemmeno accorta”. Nelle situazioni di maggior timore, il “profilo basso” si è tradotto in una delega ai gestori finalizzata ad ottenere un solo risultato, come ricorda il coordinatore di un'accoglienza caratterizzata dalla pressoché totale assenza di prestazioni (a parte vitto e alloggio): «si è avuta un po' l'impressione che sia stata gestita come una questione che il Comune dice “si deve fare, si fa, insomma, pensateci voi, poi l'importante è che l'ordine pubblico sia garantito...”».

A parte l'episodio del “no preventivo” di Calambrone, si è registrato un solo tentativo esplicito di allontanare i migranti da un territorio: in un piccolo paese alcune persone hanno avviato una raccolta di firme per farli allontanare, ma hanno aderito solo 60 abitanti su 1.200. Il Comune si è adoperato per l'integrazione degli ospiti in attività di lavoro socialmente utili e la risposta della popolazione è stata collaborativa.

Nei casi nei quali le tensioni con i territori ci sono state, queste si sono verificate in gran parte per problemi di vicinato. Nelle gestioni centrate sugli appartamenti ci sono state situazioni ottime («non c'è mai stato, mai, in questi mesi, un reclamo dai condomini, stanno in un condominio di 24 appartamenti quindi non pochi, nessuno ha mai avuto da ridire») ma anche qualche problema («troppe persone in quella casa, fanno casino»); in un caso le lamentele rivolte da condomini all'ente gestore hanno prodotto spostamenti in altre zone («i padroni di casa ci hanno un po'... buttato fuori di casa, per intendersi»). È importante sottolineare che i problemi di vicinato non devono essere minimizzati, perché - come dice una coordinatrice - «bisogna lavorarci»: «la nostra struttura essendo aperta su quattro lati è praticamente visibile in ogni senso; quindi all'inizio abbiamo avuto qualche difficoltà, dopo però il clima si è assolutamente tranquillizzato (...) [il rapporto di vicinato] va coltivato, bisogna lavorarci molto, non viene da sé».

In sottofondo appare talvolta, come si è già visto anche tra gli operatori, una qualche traccia di risentimento provocato dalla questione delle risorse economiche destinate all'accoglienza. Le doglianze ricalcano gli argomenti resi popolari dai mezzi di informazione: le risorse impiegate sono uno spreco, i migranti sono considerati “ingrati”, oppure “concorrenti sleali” («tornando in autobus [dal luogo di lavoro/tirocinio] (...) hanno sentito chiaramente dire (...) “ma guarda

questi lavorano e son qui, noi siamo disoccupati non abbiamo nemmeno un lavoro, li pagano”»). Lo scenario è quello consueto della “guerra tra poveri”¹⁶²: in una struttura della Caritas, destinata ad accogliere anche persone disagiate italiane, si sono sentite spesso, secondo gli operatori, lamentele sintetizzate da frasi come «loro sono arrivati ora e sono subito passati dall'altra parte, e noi invece siamo utenti e rimaniamo qua».

Naturalmente hanno alimentato le insofferenze anche tante leggende urbane. Durante le visite si è appreso che in un piccolo comune della provincia di Massa-Carrara subito dopo l'arrivo dei migranti era circolata la notizia che gli ospiti fossero regolarmente stipendiati (poi la cosa è stata chiarita ufficialmente dal Comune); in un piccolo comune della provincia di Siena si è diffusa la voce che ai richiedenti asilo andassero i soldi stanziati per il contributo affitti. In un altro comune si vociferava che centinaia di richiedenti asilo sarebbero stati ospitati in uno stabile in costruzione.

Anche per contrastare queste voci in numerosi comuni sono state organizzate attività di sensibilizzazione volte a far comprendere la condizione dei migranti. Più in generale, numerosi sono stati gli incontri organizzati per favorire la conoscenza reciproca tra migranti e popolazioni locali. La casistica è inevitabilmente articolata. Annovera infatti assemblee *ad hoc*, incontri pubblici presso associazioni di volontariato, case del popolo, parrocchie; presentazioni alle associazioni del territorio; pubblicazioni di articoli con intenti divulgativi su riviste a diffusione locale¹⁶³. Molteplici anche le iniziative sul versante ludico/ricreativo: feste (numerose quelle organizzate in occasione della fine del *Ramadan*), proiezioni di film, incontri nelle scuole, tornei di calcetto, cene, degustazione di prodotti tipici¹⁶⁴.

¹⁶² Un esempio simbolico dei timori legati all'identificazione del rapporto con i migranti come un “gioco a somma zero” riguarda una struttura collocata in un'area collinare i cui residenti lamentano problemi di approvvigionamento con le risorse idriche. «I profughi rubano l'acqua» è stata una delle prime voci diffuse subito dopo l'arrivo dei migranti.

¹⁶³ Si segnala in particolare un caso di attivazione della memoria degli anziani, volto a ricordare gli sfollamenti della seconda guerra mondiale (in un comune ubicato nell'area della Linea Gotica).

¹⁶⁴ In diversi paesi alcuni ospiti sono stati integrati nella squadra locale di calcio.

Un aspetto molto interessante è quello dell'adesione di molti migranti ad associazioni di volontariato. Anche in questo caso le attività svolte risultano essere le più varie: piccole manutenzioni, pulizie di parchi pubblici o giardini; coinvolgimento in attività di protezione civile; accompagnamenti sul pulmino della scuola materna e elementare; supporto all'attraversamento stradale degli scolari; lavoro volontario per prevenire gli incendi boschivi; attività presso parrocchie o centri Caritas. Numerosi migranti sono entrati in contatto con associazioni che svolgono servizi di trasporto socio-sanitario; molti di essi hanno anche frequentato i corsi di primo soccorso e poi cominciato a svolgere attività volontaria come barellieri e/o accompagnatori.

Al di là della varietà delle esperienze, le questioni interessanti in questo caso sono tre. La prima riguarda gli scopi di questi inserimenti, in gran parte orientati a favorire la socializzazione degli ospiti, ma anche - in un numero non trascurabile di situazioni - a sottolineare una concezione del volontariato inteso come "restituzione". Si tratta di una concezione apparsa evidente quando da più parti è stata evocata l'opportunità di impiegare i migranti come "volontari" per spalare la neve o supportare la popolazione in occasione di altri eventi calamitosi. Cosa che peraltro risulta effettivamente essere avvenuta in diverse località, talora ingenerando ulteriori incomprensioni («i ragazzi avevano collaborato concretamente spalando fango, il problema era nato perché qualcuno diceva "questi vengono a spalare fango perché prendono soldi, gli danno da mangiare"»).

In secondo luogo si può parlare in alcuni casi di volontariato indotto («sono stati immessi nelle nostre attività»), il che aiuta a comprendere le resistenze che talora si sono manifestate tra gli ospiti. Un'operatrice sostiene significativamente che l'attività di volontariato «non è ben compresa», specie se tra i migranti si attiva "radio asilo" («"perché io devo lavorare *gratis* mentre in altre strutture non lo fanno?"»). Una descrizione emblematica dei diversi livelli di coinvolgimento dal punto di vista delle motivazioni è quella offerta dall'operatore di un centro di accoglienza presso il quale gli ospiti svolgono anche attività di volontariato:

soprattutto [nome] lo sente come un impegno fisso mentre gli altri lo vedono quasi come un dovere, perché dicono "ma noi veniamo, praticamente facciamo un lavoro però non siamo pagati", invece lui comunque ha capito com'è il meccanismo e anzi anche le volte che non

lo coinvolgiamo noi direttamente, è lui a chiederci di dargli qualcosa da fare.

Il terzo aspetto riguarda le diverse tipologie di inserimento. La differenza qualitativa, in termini di percorsi di inserimento/integrazione, o per dirla in termini meno enfatici, di opportunità di costruire relazioni sul territorio, l'ha fatta la natura dell'associazione o della rete di associazioni coinvolte. In alcune circostanze gli inserimenti hanno costituito una sorta di estensione del percorso di accoglienza, riguardando una sola organizzazione, quella che ha ospitato i migranti, o una rete associativa strettamente collegata; in altre sono avvenuti in forme più complesse, in più associazioni ed anche in realtà sganciate dall'accoglienza strettamente intesa, contribuendo così ad ampliare le opportunità di interazione con il contesto locale e le reti di relazione dei migranti.

4. I SERVIZI

4.1. MEDIAZIONE LINGUISTICO CULTURALE E CORSI DI ITALIANO

Come si comunica con gli ospiti. Le risposte al Questionario Ospiti mostrano che all'interno delle strutture si comunica con gli ospiti prevalentemente attraverso una lingua veicolare (69,3% del totale delle risposte, si veda la tabella 1). La lingua italiana è utilizzata per oltre la metà degli ospiti (57,2%), più di quanto non sia utilizzata la mediazione linguistico culturale (49,3%).

Tab 1. Modalità di comunicazione con gli ospiti (possibile più di una risposta)

Modalità	v.a.	% vert.
Lingua italiana	545	57,2%
Lingua veicolare	660	69,3%
Mediazione linguistico culturale	469	49,3%
Nessuna	4	0,4%
Altre lingue	12	1,3%
Totale risposte	952	100%

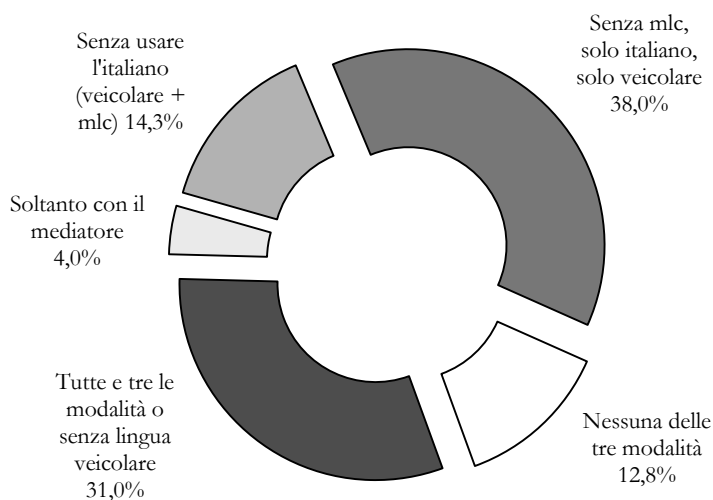
È interessante osservare le combinazioni tra le tre modalità di comunicazione più rilevanti (tabella 2, grafico 1). Con il 27,2% degli ospiti si utilizzano contemporaneamente tutte e tre le modalità; con il 16,2% si usano la lingua italiana ed una lingua veicolare (non si fa ricorso al mediatore), mentre con il 14% non si utilizza la lingua italiana. L'11,1% riguardante il ricorso alla sola lingua veicolare fa riferimento a situazioni nelle quali, all'interno di gruppi con ridotte competenze linguistiche, si impiega la seconda lingua parlata - arabo, francese, inglese - da uno o più ospiti, i quali diventano gli "interpreti" del gruppo (assumendo per questa via anche la funzione di "portavoce", si veda il paragrafo 3.2.). In una struttura ospitante solo migranti dello stesso Paese (Niger) ma con dialetti completamente diversi tra loro si è fatto ricorso alla lingua veicolare (*hausa*) nota a tutti.

In un altro caso - riguardante migranti ciadiani comunicanti tra loro in un dialetto berbero - si è ricorsi ad una doppia traduzione, utilizzando un mediatore e l'unico migrante con qualche conoscenza di arabo e francese.

Tab 2. Modalità di comunicazione con le persone accolte

Modalità	v.a.	% vert.
Tutte e tre le modalità	259	27,2%
Senza mediatore (veicolare + italiano)	154	16,2%
Senza usare l'italiano (veicolare + mlc)	136	14,3%
Soltanto in una lingua veicolare	111	11,7%
Soltanto in italiano	96	10,1%
Soltanto con il mediatore	38	4,0%
Senza lingua veicolare (italiano + mlc)	36	3,8%
Nessuna delle tre modalità	122	12,8%
Totale risposte	952	100%

Grafico 1 - Modalità di comunicazione con le persone accolte



Occorre evidenziare che in un caso su sei non si usa il mediatore e che in quasi uno su dieci si utilizza soltanto la lingua italiana.

Nell'insieme la percentuale di ospiti con i quali non si riesce a comunicare (nessuna modalità), si comunica in lingua italiana o senza mediatore ammonta al 39,1%, cifra elevata anche ove si consideri che le risposte si riferiscono in alcuni casi a migranti ospitati in strutture attive soltanto per poche settimane. Se a queste tre modalità aggiungiamo quella relativa all'uso della lingua veicolare si osserva che in oltre il 50% dei casi la comunicazione avviene attraverso canali la cui efficacia è da verificare.

La mediazione linguistico culturale. Analizziamo ora nello specifico i servizi di mediazione linguistico culturale offerti. Si tratta di prestazioni erogate dall'89,7% delle gestioni (113 su 126, dato tratto dal Questionario Strutture), anche se l'incidenza percentuale scende nel caso delle accoglienze in strutture ricettive (tabella 3) ed in quelle con un numero più ridotto di operatori (tabella 4).

Tab 3. Presenza del servizio di mediazione per tipologia gestionale

Tipologia	Si Mlc	Totale gest.	% sì su tot.
Centri di accoglienza	46	51	90,2%
Appartamenti	45	46	97,8%
Strutture ricettive	20	27	74,1%
Mista	2	2	100%
Totale risposte	113	126	89,7%

Tab 4. Gestioni che erogano servizi di mediazione per numero di operatori

Numero operatori	Si Mlc	Totale gest.	% sì su tot.
1 o 2	27	33	81,8%
Da 3 a 5	42	46	91,3%
6 e +	43	46	93,5%

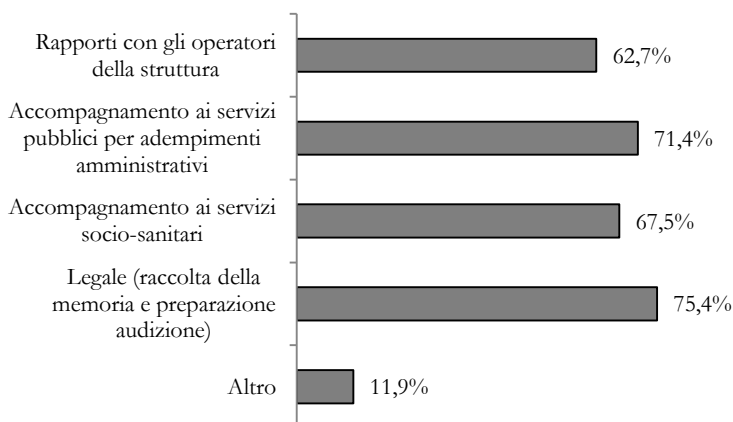
Dal punto di vista degli ambiti di utilizzo (tabella 5, grafico 2), i soggetti gestori dichiarano di erogare servizi di mediazione prevalentemente per la raccolta della memoria e la preparazione dell'audizione; seguono, in termini di incidenza percentuale sul totale delle gestioni, l'accompagnamento ai servizi pubblici per adempimenti amministrativi (71,4%) e l'accompagnamento ai servizi socio-sanitari (67,5%). Relativamente meno frequente (meno di due gestioni su tre) l'uso finalizzato a mettere in comunicazione ospiti ed operatori. La voce

“Altro” fa riferimento a risposte generiche che non distinguono tra ambiti specifici: cinque risposte, utilizzando l'espressione “al bisogno”, indicano presumibilmente la presenza di servizi attivati solo in casi particolari (che tuttavia nelle risposte non sono dettagliati).

Tab 5. Ambiti di utilizzo della mediazione

Ambito	v.a.	% vert.
Rapporti con gli operatori della struttura	79	62,7%
Accompagnamento ai servizi pubblici per adempimenti ammin.	90	71,4%
Accompagnamento ai servizi socio-sanitari	85	67,5%
Legale (raccolta della memoria e preparazione audizione)	95	75,4%
Altro	15	11,9%

Grafico 2 - Ambiti di utilizzo della mediazione



Nel 70% delle gestioni che assicurano questo servizio l'attività di mediazione è svolta da personale retribuito, con una divisione sostanzialmente equa tra gestori che ricorrono ad operatori interni e gestori che ricorrono a soggetti esterni (tabella 6). Questa opzione può essere considerata indicativa, sia pure con qualche approssimazione, della propensione a considerare il servizio di mediazione come un aspetto qualificante del percorso di presa in carico (tanto qualificante da investire risorse *ad hoc*). Il 30% delle gestioni dichiara di ricorrere a volontari (anche in questo sottoinsieme le gestioni sono equamente

distribuite tra chi utilizza volontari della struttura e chi provvede attraverso volontari esterni), in alcuni casi adottando soluzioni “creative”: si segnala l'impiego di figure presenti ad altro titolo all'interno delle strutture o di migranti casualmente presenti nell'area in cui i migranti sono ospitati («la fortuna fu che qui in paese abita una nigeriana, lei lavora qui, abita qui, li ha seguiti molto lei, facendogli praticamente da mediatrice»). Nel complesso si può notare che l'approccio nei confronti del servizio in esame è estremamente articolato e disomogeneo, rispecchiando - ancora una volta - la frammentazione gestionale ed organizzativa del sistema.

Tab 6. Modalità di erogazione del servizio di mediazione

Modalità	v.a.	% vert.
Personale della struttura, retribuito	40	35,4%
Personale esterno, retribuito/in convenzione	39	34,5%
Personale della struttura, volontario	16	14,2%
Personale esterno, volontario	18	15,9%
Totale risposte	113	100%

Qualche dato interessante emerge dall'analisi delle risposte riguardanti i soggetti che gestiscono il servizio in convenzione. Il Questionario Strutture fornisce il dato relativo a 35 dei 39 soggetti convenzionati: in 19 casi la convenzione è attivata con associazioni locali, in 10 con cooperative mentre in 6 casi si ricorre ad affidamenti diretti a liberi professionisti. I canali di attivazione sono in genere legati a rapporti pre-esistenti: tipico è il ricorso a soggetti che forniscono i servizi di mediazione all'ente locale o che comunque gravitano attorno alle reti di relazioni attive localmente sul tema delle migrazioni (si pensi ai vari sportelli/uffici immigrati esistenti, comunali e non).

La modalità di svolgimento delle prestazioni copre tutta la gamma consueta per questo tipo di attività: i mediatori hanno prevalentemente incarichi a chiamata, più raramente fissi. In un numero significativo di gestioni si è osservata una concentrazione dell'utilizzo di mediatori nel periodo iniziale. In particolare ciò si è verificato in quelle gestioni che dopo avere ricevuto supporto, nelle prime settimane, dall'attivazione di mediatori messi a disposizione a livello regionale nelle fasi successive hanno ritenuto di fare ricorso a volontari o ad altre modalità di

comunicazione. In una struttura è stata infine segnalata la difficoltà a reperire mediatori di lingua *peul*.

Corsi di lingua italiana. 111 gestioni hanno integrato all'interno del percorso di presa in carico lo svolgimento di corsi di lingua. Si tratta dell'88,8% dei 125 soggetti gestori rispondenti (tabella 7). Vale la pena sottolineare che tra i 14 gestori che non prevedono lo svolgimento di corsi di lingua, 10 sono strutture ricettive (tabella 8).

Tab 7. Corsi di lingua e gestioni

Organizzazione di corsi di lingua	v.a.	% vert.
Si	111	88,8%
No	14	11,2%
Totale	125	100%

Tab 8. Gestioni che non erogano corsi di lingua per tipologia

Tipologia gestionale	v.a.
Centri di accoglienza	2
Misto (strutt. ric./appart.)	2
Appartamenti	0
Strutture ricettive	10
Totale risposte	14

È fin troppo ovvio notare che la conoscenza della lingua rappresenta uno strumento indispensabile per l'integrazione di lungo periodo nel nuovo contesto. Nelle conclusioni di una recente indagine sull'integrazione dei rifugiati in Italia si evidenzia che «tutti i rifugiati che appaiono aver risolto i problemi più immediati, quelli con maggiori capacità di riflessione sulla condizione di chi condivide con loro questa situazione, in Italia, hanno sottolineato l'importanza - risolutiva - di una buona conoscenza linguistica»¹⁶⁵. Lo stesso Manuale Operativo SPRAR nota come «l'apprendimento della lingua italiana rappresenti la via principale per comunicare e, soprattutto, per poter favorire un'autodeterminazione personale», sottolineandone quindi la imprescindibilità non solo ai fini della crescita delle possibilità di inserimento lavorativo, ma «anche per costruire dinamiche relazionali

¹⁶⁵ M.I. Macioti, *Conclusioni*, in Consiglio Italiano per i Rifugiati, *op. cit.*, p. 184.

nel contesto sociale: dall'accesso e fruizione dei servizi pubblici, alla informazione; dall'espressione di bisogni alla partecipazione alla vita sociale»¹⁶⁶.

Ne consegue che il dato quantitativo sopra indicato, se da un lato evidenzia che in quasi tutte le gestioni la centralità della lingua è un fatto riconosciuto, dall'altro non è sufficiente a far comprendere come tale riconoscimento sia stato concretamente tradotto in azione nelle singole accoglienze. La tabella 9 mostra che i corsi sono erogati prevalentemente in forma strutturata: poco meno di due gestori su tre hanno messo a punto convenzioni con soggetti esterni (si è trattato quasi sempre di associazioni, in quattro casi si è ricorsi a cooperative¹⁶⁷) o si rivolgono a Centri territoriali permanenti per l'istruzione (Ctp)¹⁶⁸. Quest'ultima è un'opzione coerente con la raccomandazione formulata dal Consiglio Italiano per i Rifugiati, secondo il quale i corsi dovrebbero essere erogati «in centri formativi con insegnanti abilitati all'insegnamento dell'italiano come seconda lingua» ed assumere come quadro di riferimento il *Common European Framework of Reference*¹⁶⁹.

In circa il 30% delle gestioni si ricorre a personale volontario della struttura (22,5%) o a forme miste (personale della struttura unitamente a corsi esterni, oppure volontari sia della struttura che esterni). Non pochi sono quindi i corsi organizzati su base volontaria e tenuti da personale non specializzato operante nelle strutture o al di fuori di esse (i cosiddetti corsi «fatti in casa»). Si noti che i corsi demandati a personale non specializzato sono stigmatizzati dal CIR (*Consiglio Italiano per i Rifugiati*) sia per quanto riguarda la qualità dei risultati (in genere inferiori rispetto a quelli acquisibili attraverso percorsi formali), sia per quanto attiene alla loro durata¹⁷⁰. Su quest'ultimo punto si registrano in effetti differenze quantitative molto rilevanti, essendovi gestioni che assicurano percorsi di 16 ore ed altre (una minoranza, in verità) che hanno organizzato percorsi di 500 o anche di 600 ore.

¹⁶⁶ Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Manuale operativo*, op. cit., p. 27.

¹⁶⁷ In due gestioni i corsi di italiano ed i servizi di mediazione sono stati svolti dalla stessa persona.

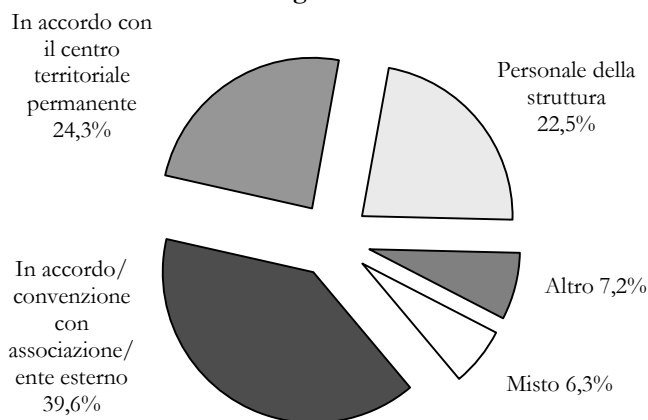
¹⁶⁸ I Centri territoriali di istruzione permanente, istituiti ai sensi dell'O.M. 455/97, si occupano dell'educazione degli adulti lungo tutto l'arco della vita.

¹⁶⁹ *Raccomandazioni*, in Consiglio Italiano per i Rifugiati, op. cit., p. 196.

¹⁷⁰ M.I. Macioti, *Conclusioni*, in Consiglio Italiano per i Rifugiati, op. cit., p. 190.

Tab 9. Modalità di erogazione dei corsi di lingua italiana

Modalità	Totale	% vert.
In accordo/convenzione con associazione/ente esterno	44	39,6%
In accordo con il centro territoriale permanente	27	24,3%
Personale della struttura	25	22,5%
Altro	8	7,2%
Misto	7	6,3%
Totale risposte	111	100%

Grafico 3 - Modalità di erogazione dei corsi di lingua italiana

Il quadro complessivo presenta, dal punto di vista del sistema, evidenti analogie con quanto si è osservato a proposito della mediazione. La maggioranza delle gestioni appare in grado di proporre percorsi di apprendimento della lingua non improvvisati, sia attraverso il ricorso a risorse professionali adeguate (Ctp, insegnanti specializzati L2, corsi Ditalis), sia attraverso la configurazione di percorsi articolati che tengono conto della condizione dei partecipanti (in alcuni casi le competenze linguistiche pregresse sono state tenute in considerazione per l'inserimento dei migranti in aule differenziate per livello). Non è però infrequente l'utilizzo di risorse informali quando l'apprendimento della lingua si inserisce nel più ampio contesto di modelli puramente volontaristici di presa in carico («da maggio sino a settembre c'era una

signora che faceva il corso di italiano, a settembre è subentrata una volontaria»).

È utile confrontare questi dati con quelli raccolti attraverso il Questionario Ospiti. La stragrande maggioranza degli ospiti ha infatti fruito di corsi di lingua (tabella 10), che tuttavia sono risultati relativamente meno frequenti per i migranti accolti in strutture ricettive (tabella 11; in questo caso il dato risente in maggior misura della presenza di strutture ricettive provvisorie, nelle quali non sono stati erogati servizi).

Tab 10. Partecipazione degli ospiti a corsi di italiano

Partecipazione	v.a.	% vert.
No	92	10,9%
Sì	748	89,1%
Totale risposte	840	100%

Tab 11. Partecipazione degli ospiti a corsi di italiano per tipologia gestionale

Tipologia	Sì	% sì su totale	Totale
Centri di accoglienza	393	94,0%	418
Appartamenti	214	87,3%	245
Strutture ricettive	141	79,7%	177
Totale risposte	748	89,0%	840

L'ultimo aspetto da segnalare riguarda la tendenziale, progressiva perdita d'interesse che in molti casi i partecipanti hanno mostrato nei confronti dei corsi. Le “lezioni d'italiano” sono state molto importanti nella fase iniziale dell'accoglienza, rappresentando spesso per i migranti il principale impegno nell'arco della giornata e quindi anche un importante mezzo per contrastare la noia, l'inattività e l'isolamento (un gestore ha ricordato che i corsi di lingua sono stati intenzionalmente organizzati al di fuori della struttura per spingere i migranti ad “andare in paese”). D'altra parte in diversi casi i corsi sono stati interrotti (o parte dei migranti ha smesso di frequentarli) a causa della crescente insofferenza degli ospiti per la loro condizione “sospesa” e soprattutto per l'incertezza dei tempi di attesa dell'audizione.

4.2. ASSISTENZA SANITARIA E VULNERABILITÀ

Pur non disponendo di dati quantitativi di dettaglio - la ricostruzione accurata delle condizioni di salute di ciascuno dei migranti esula dagli obiettivi del presente lavoro -, lo stato di salute degli ospiti viene descritto dagli operatori e dai gestori come complessivamente buono. Una valutazione che non stupisce, considerata la bassa età media, ma che non deve far ignorare la presenza di singole situazioni assai complesse, anche dal punto di vista dei percorsi di cura da attivare. Sono stati segnalati casi di epatite B, sieropositività e HIV, nonché problemi di dipendenza da sostanze (alcolismo, soprattutto). Per i casi di questa natura presi in carico da strutture specializzate o comunque già da tempo preparate alla presa in carico di particolari tipi di criticità (si pensi alle strutture di accoglienza del Ceis nella provincia di Lucca) si è riusciti ad assicurare una collaborazione costante e proficua tra le strutture stesse e le aziende sanitarie. La gestione professionale di queste criticità “straordinarie” ha inoltre quasi sempre prevalso sulle paure ed i timori di “contagio”: le preoccupazioni manifestatesi inizialmente in alcuni casi si sono quasi sempre ridotte, per poi svanire, nel corso del tempo. Significativamente, una gestione ha deciso di non effettuare *check up* con il solo fine di tutelare gli operatori, ritenendo tale scelta lesiva della dignità dei migranti e reputando il personale impiegato nelle strutture (educatori) sufficientemente esperto da conoscere i modi per evitare le eventuali malattie infettive.

In genere i primi controlli sanitari sono stati effettuati dalla Protezione Civile; qualche migrante disponeva di una scheda sanitaria predisposta a Lampedusa. Sono state anche rilevate situazioni confuse: in alcuni casi gli interlocutori incontrati nel corso delle visite hanno affermato che al momento dell'arrivo gli ospiti non disponevano di alcuna documentazione sanitaria. In uno di questi casi il coordinatore dell'accoglienza e gli operatori sono stati invitati «per ogni cosa servisse» a contattare il 118 «il quale avrebbe stabilito il percorso da fare» e «che poi ha gestito la cosa con la polizia municipale e occorrendo i carabinieri del posto (*sic*)». È apparso evidente che non vi era da parte della struttura alcuna preparazione specifica: «noi ci siamo molto affidati, insomma, siamo stati anche per lungo tempo in attesa di istruzioni più precise a dir la verità, però poi non sono arrivate... ».

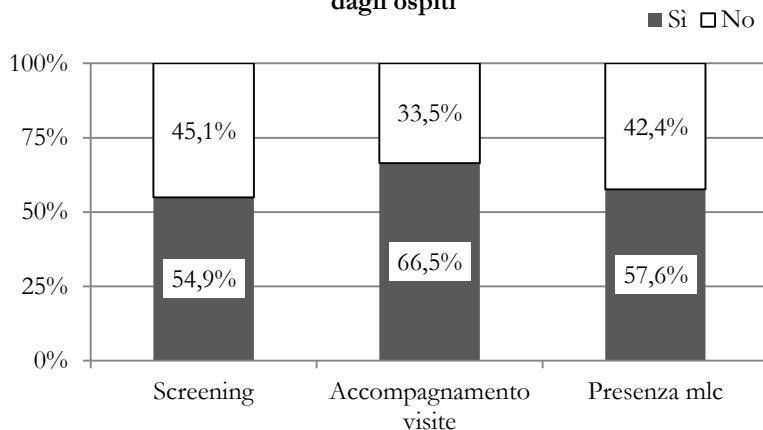
I dati del Questionario Ospiti mostrano che per circa 2/3 dei migranti per i quali disponiamo della risposta è previsto un servizio di

accompagnamento ai servizi sanitari (tabella 12, grafico 4). La percentuale di ospiti per i quali, in caso di problemi di salute, è indicata la presenza del mediatore è pari al 57,6%, mentre gli *screening* sono utilizzati, secondo quanto dichiarato, nel 54,9% dei casi. In numerose circostanze i servizi ambulatoriali (oculista, dermatologo, ecc.) sono stati forniti da ambulatori delle associazioni di volontariato titolari dell'accoglienza.

Tab 12. Assistenza sanitaria: modalità di fruizione (possibile più di una risposta)

Modalità	N. fruitori	Totale risp.	% fruitori su totale
<i>Screening</i>	523	952	54,9%
Accompagnamento visite	633	952	66,5%
Presenza Mlc	548	952	57,6%

Grafico 4 - Assistenza sanitaria: servizi fruiti dagli ospiti



Naturalmente, come ha ricordato la coordinatrice di un'accoglienza, «l'accompagnamento ai servizi sanitari non è cosa da poco, una volta avuto il tesserino sanitario l'accesso ai servizi non è così banale». Si segnala in effetti un non trascurabile numero di rifiuti di sottoporsi ad analisi e visite mediche. In uno di questi casi è stato rilevato che i migranti non comprendevano perché li si sottoponesse ad analisi dopo mesi: temevano che in caso di malattia sarebbero stati espulsi. In una

circostanza un ospite non ha voluto farsi curare un dente rispetto al quale il medico riteneva urgente intervenire perché - secondo gli operatori - preferiva i metodi di cura tradizionali (gli operatori segnalano che l'ospite si faceva curare dalla nonna, che era uno sciamano).

Qualche problema si è verificato sul piano amministrativo, in parte anche per l'impreparazione di alcune strutture. Emblematica, in questo senso, la testimonianza del coordinatore di un'accoglienza:

l'assistenza sanitaria è stata all'inizio un dramma, ovviamente sia i dottori del distretto, sia il farmacista, misericordia 118 ecc., la prima cosa che chiedono è il numero di tessera (...) io non sono riuscito a rintracciare nessun tipo di numero di tessera, ho saputo comunque dopo che era l'Asl che doveva darglielo questo numero.

In genere il percorso è stato avviato dall'attribuzione del codice Stp (*Straniero temporaneamente presente*), passaggio rivelatosi in qualche caso più complicato del previsto, come ricorda un educatore:

una qualche difficoltà iniziale l'abbiamo trovata anche perché è un po' un cane che si morde la coda (...) un ragazzo che arrivava qui con il tesserino di Lampedusa e che non aveva ancora nessun documento e che non poteva avere il codice fiscale perché non aveva un documento di riconoscimento, se non ha il codice fiscale non puoi aver l'Stp... praticamente con alcuni *escamotage* siamo riusciti ad avere almeno l'Stp per alcuni che sono stati convocati dalla Questura molto tempo dopo il loro arrivo qui, cioè son stati convocati per avere da loro l'istanza di richiesta d'asilo che è stata il primo passo... Con il cedolino non si poteva manco andare all'Agenzia delle Entrate perché non era ancora documento e quindi bisognava ritirare il permesso di soggiorno per andare all'Agenzia delle Entrate, prendere il codice fiscale e fare l'assistenza sanitaria. Quindi c'è stato un po' di trambusto da questo punto di vista.

Un altro passaggio rivelatosi problematico, in alcune circostanze, è stato quello del riconoscimento dell'esenzione totale e della dichiarazione d'indigenza (il codice E02: «non si capiva come... nessuno riusciva a dirci come fare per non far pagare questi ragazzi che hanno diritto all'esenzione, quando si andava alla Asl non si riusciva a capire...»). L'esenzione è stata riconosciuta da alcune aziende dopo una lunga serie di contatti. Sia a partire dal momento in cui i richiedenti

asilo sono in grado di lavorare (a 6 mesi di distanza dal rilascio del primo soggiorno), sia dopo l'eventuale riconoscimento dello *status*, per l'esenzione è necessaria la certificazione dello stato di disoccupazione. Secondo il responsabile di un'accoglienza ciò dimostra che le normative «ancora non collimano (...), sui famosi inoccupati/disoccupati, se uno è in attesa di richiesta asilo non paga il *ticket*, gli arriva l'asilo politico risulta inoccupato e quindi paga il *ticket* al massimo». In alcuni casi i medicinali non passati sono stati forniti gratuitamente dalle strutture, in altri si è cercato di risolvere il problema ricorrendo alla rete informale, vale a dire alle conoscenze personali. Merita segnalare anche due ulteriori questioni procedurali-amministrative (anche se si tratta di casi sporadici): da un lato, difficoltà di relazione con qualche medico di medicina generale che ha manifestato remore a predisporre le ricette per i migranti “con i tesserini provvisori” o si è lamentato della non comprensione delle prescrizioni da parte degli stessi migranti (“forse si sono sentiti assediati”, è l'interpretazione di un'operatrice); dall'altro, qualche problema di rendicontazione relativo a medicinali da banco, non compresi nei codici di esenzione.

Occorre notare che operatori e gestori rilevano la presenza di forme diffuse di “fragilità”, più che di “malattie conclamate”. Queste fragilità si manifestano in una pluralità di modi e costituiscono il risultato di un processo cumulativo, come ha ricordato il responsabile di un'accoglienza:

La fragilità segue un andamento tortuoso (...): prima migrazione spesso economica, adattamento al nuovo contesto, guerra, seconda migrazione forzata, nuovo adattamento in un contesto ancora nuovo e in condizioni difficilmente comprensibili, sfiducia per il futuro e paura di essere rinviiati al punto di partenza...

Il principale problema degli ospiti, secondo lo stesso interlocutore, è quello

di vedere queste cose nuove come troppe, come un po' ingestibili per cui “cerchiamo di rimaner nel nostro e non andiamo oltre”. È lo *shock* culturale che è enorme, enorme perché era già stato fatto lo sforzo di capire un'altra cultura [in Libia], e poi dopo eccone ancora un'altra dove mettono un monte di regole che a me non mi toccano perché io ho sempre vissuto così, perché? Poi te mi dici una cosa, lui mi dice un'altra cosa, lui mi dice un'altra cosa, vado in Commissione mi rimandano a

casa, vado in Commissione mi rimandano a... “cioè a che gioco giocate?”

In questo quadro, come si è ripetutamente osservato, la condizione di “sospensione” svolge un ruolo drammaticamente importante, come ben sottolinea un educatore:

La cosa buffa è che forse sono le piccole cose che fanno infuriare di più (...) abbiamo avuto anche momenti difficili su decisioni delle commissioni e cose del genere, però il grosso dei litigi, delle arrabbiate degli utenti è tutto dovuto all'assistenziale... che ne so, alla televisione che non prende canali arabi, alla spesa che gli abbiamo portato che non è buona, cose così della vita di tutti i giorni. (...) Le cause son solo pretesti, sono solo pretesti per esprimere un disagio emotivo, una vulnerabilità che hanno in questo momento. Secondo me, ha anche poco senso dire, sì, si arrabbiano per l'assistenziale, si arrabbiano per la Commissione, perché tutto comunque... son tutte espressioni di un disagio, indipendentemente dal motivo. Molti aspettano solo, essendo esseri umani in una situazione devastante, la famosa goccia che fa traboccare il vaso.

Numerosi sono gli operatori che giudicano la condizione nella quale si trovano i migranti più traumatizzante di quella precedente, come sostiene con grande efficacia espressiva la responsabile di un'accoglienza:

quando sono arrivati, nonostante tutta l'esperienza sicuramente non facile che avevano vissuto, del viaggio, della guerra e di tutte le cose, erano comunque ben determinati (...) forse meno vulnerabili di ora. Perché ora sono veramente stanchi, traumatizzati direi (...) Questi sono arrivati qui sani, forti, pronti a lavorare, a far qualsiasi cosa e gli viene detto “no, per legge, non puoi lavorare però noi ti si dà da mangiare, ti si dà la casa, ti si dà tutto”, quindi pensano di essere in un mondo di folli no? Poi dopo a un certo punto gli viene detto “sì va bene ora son passati sei mesi puoi anche lavorare”, poi dopo tre mesi gli viene detto “no ora non puoi più lavorare perché hai avuto il diniego” (...) alla fine rischiano la destabilizzazione questi ragazzi, perché non sanno più... Cioè rischiano tra sei mesi di essere veramente più fragili di quando sono arrivati.

Nonostante quest'ultima affermazione, s'impone una riflessione sul tema dei traumi pre-migratori e delle vulnerabilità intese nell'accezione

più ristretta data a questo concetto dal Decreto del Ministero dell'Interno 27 giugno 2007¹⁷¹. Tra i richiedenti asilo infatti la presenza di vittime di tortura «non è affatto episodica o residuale»¹⁷² (180), come dimostra l'ultimo Rapporto SPRAR, che rileva una significativa crescita dei casi di vulnerabilità nel biennio 2009-2010¹⁷³. È evidentemente impossibile fornire una misura quantitativa del fenomeno per quanto riguarda le persone accolte nel sistema ENA regionale, anche perché tutte le notizie e le osservazioni qui riportate sono significative - più che del fenomeno in esame - della rappresentazione che ne danno operatori e gestori. È tuttavia certo che tra i migranti vi sono molte persone che hanno subito violenze o torture nei contesti di provenienza¹⁷⁴; così come incontestabilmente emerge - sia pure con diversi gradi di percezione e consapevolezza da parte degli operatori - la presenza di numerose situazioni di sofferenza psichica di origine non univocamente identificabile¹⁷⁵.

Il quadro descritto dagli operatori segnala traumi (violenze e/o torture) subiti personalmente o sofferti da familiari (fatti che spesso sono stati appresi nella fase di raccolta della memoria). Gli operatori rilevano inoltre la presenza di sintomi come rifiuto di mangiare, insonnia, incapacità di parlare accompagnata da pianto, somatizzazione («...ogni tanto lui viene e non riesce a descrivere al dottore il suo malessere (...) dice sto male ma non riesce a spiegare dove ha male»). Nel corso delle visite sono stati raccontati episodi che esprimono gravi stati di disagio, sebbene le cause degli stessi siano ignote o oggetto di semplici ipotesi. Due, in particolare, colpiscono per la loro durezza: un caso di autolesionismo (un ospite si è tagliato due dita durante la

¹⁷¹ Vittime di tortura o di violenza, donne in gravidanza, minori non accompagnati, anziani, disabili, genitori singoli con figli minori.

¹⁷² Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *op. cit.*, p. 180.

¹⁷³ Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Rapporto Annuale*, *op. cit.*, p. 27.

¹⁷⁴ Il coordinatore di un progetto di accoglienza ha provato a fornire una stima: «“vulnerabili” sono almeno uno su cinque (...), vittime di tortura, cioè uno su cinque di loro ha subito tortura (...) o nel Paese di origine o nella migrazione. Poi se parliamo di donne si alza la percentuale, se parliamo di soggetti più fragili (...) e se ci mettiamo tutto lo *stress* che diventa patologia post migratoria, allora...».

¹⁷⁵ Un gestore ha interpellato una psicologa, che ha somministrato agli ospiti di una struttura un *test* psicologico finalizzato a misurare la quantità di *stress* associata ad un evento specifico. Dai profili realizzati dalla psicologa emergono per tutti gli ospiti forti probabilità di presenza di traumi, in alcuni casi classificabili come post-traumatici.

permanenza in una struttura); un probabile tentativo di suicidio (un uomo si è buttato dal tetto di una casa: è atterrato su un tetto sottostante e non ha riportato gravi ferite).

Il materiale raccolto nel corso delle visite conferma che il fattore qualificante ai fini della capacità di risposta da parte delle accoglienze è la presenza di un'organizzazione integrata all'interno delle strutture (lavoro di *équipe*) e di una rete professionale capace di collegare servizi e progetti¹⁷⁶. Un concetto molto chiaramente espresso dal coordinatore di un'accoglienza che ha seguito, a vario titolo (gestore diretto o fornitore di servizi), varie strutture del sistema ENA:

Se la domanda è “soggetti fragili sono in tutte le strutture?”, sì, in egual misura, la risposta è questa. Se la domanda è “l'attivazione di un percorso sulla vulnerabilità è stata la stessa o il risultato è stato lo stesso”, “no”, questa è la risposta. Mi viene in mente [nome gestione 1], non essendosi creato tra *équipe* lavorativa e ospiti questo *feeling* che è molto forte, perché una vittima di tortura si vergogna di quello che ha passato, quando anche noi siamo intervenuti in seconda battuta sull'offrire una consulenza psicologica l'hanno sempre rifiutata. Tutte le persone che invece erano presenti a [nome gestione 2], a [nome gestione 3], a [nome gestione 4], (...) sono loro a chiedercela, e non per ottenere il permesso (...) hanno riconosciuto benissimo questa capacità che “io sto male, c'è qualcuno che mi ascolta, mi dà una mano e forse mi dà anche le medicine”.

Il trattamento adeguato dovrebbe assicurare l'opportuno sostegno psicologico/psichiatrico e - ove necessario - il ricorso alla certificazione. Tra le gestioni del sistema ENA il supporto psicologico è in alcuni casi integrato all'interno della presa in carico ordinaria, sotto forma di servizio di ascolto/accompagnamento. In alcune gestioni è disponibile un etnopsichiatra. In altri casi si ricorre a collaborazioni professionali esterne attraverso l'attivazione di reti di relazioni o associazioni già conosciute (la rete informale tra i gestori, attivata in caso di necessità, ha portato talvolta ad invii verso questi “nodi” anche da strutture molto distanti).

¹⁷⁶ Il lavoro integrato tra operatori con competenze diverse è una delle raccomandazioni del Manuale Operativo SPRAR riguardanti la presa in carico delle categorie vulnerabili. Si veda Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Manuale operativo, op. cit.*, p. 68.

Nel complesso il sistema presenta un problema diffuso di percezione/comprendimento del fenomeno. In diverse circostanze si è avuta chiara l'impressione che lo stesso concetto di vulnerabilità, nell'accezione non generica, sia poco o per nulla compreso («mah, questi hanno fatto una visita appena sono arrivati (...) se non l'hanno rilevata lì questa cosa qui, per noi...»). Spesso non si è andati al di là della generica constatazione della presenza di condizioni non meglio definite di disagio, come evidenzia la risposta che segue (si tratta della risposta fornita dal coordinatore di un'accoglienza alla domanda relativa alla eventuale presenza in struttura di situazioni di vulnerabilità):

sì, qualcosa è emerso in questo senso da alcuni di loro, raccontino... Però ora, non saprei giudicare (...), certe situazioni di sofferenza di questo tipo sì sì, soprattutto da parte di alcuni, un paio soprattutto raccontavano...(...) Non so di tortura ma sicuramente di maltrattamento notevole sì, con connessa sofferenza psicologica chiaramente. Mah, sa, qualcuno aveva degli atteggiamenti un po' dissociati forse, non saprei neppure... cioè, uno per dire, dal primo giorno fece lo sciopero della fame, per quanto...

In queste situazioni è risultata spesso sconosciuta la possibilità di presentare delle certificazioni alla Commissione (in un caso è stata direttamente la Commissione a chiedere la certificazione del medico legale per accertare le cause delle cicatrici presenti sul corpo di una persona audita) o di chiedere aiuto a qualcuno («e a chi? a chi?...»), ha chiesto nel corso della visita al ricercatore il responsabile di una struttura ospitante). In un caso per l'ascolto di ospiti che avevano dichiarato di essere stati torturati si è ricorsi ad uno strumento insufficiente (la sola mediatrice), a causa di riferite difficoltà gestionali («ci sarebbe voluto il mediatore con lo psicologo, però metterlo su non è banale»).

Gli effetti negativi prodotti da queste carenze sono stati di quattro tipi:

- gli ospiti non hanno potuto contare su un adeguato supporto psicologico e/o del tipo specificamente richiesto dalla loro condizione;
- determinate manifestazioni di disagio (forme di dissociazione, difficoltà di elaborazione, contraddittorietà nelle ricostruzioni) sono state valutate con criteri errati («sono abituati a mentire»: un operatore avvertito del rischio di questi travisamenti ha sottolineato che «quando una persona è disconnessa, quando una persona continua a raccontare

cose differenti, ha problemi a ricordarsi, a orientarsi (...) ti rendi conto che c'è proprio una disconnessione palese, e allora lì non è stupida la persona che hai davanti, ha la mente un po' piena di altro»);

- alcuni operatori si sono sentiti soli e totalmente incapaci di gestire le situazioni critiche (un'operatrice: «avremmo avuto bisogno anche noi di un sostegno più in generale, qualcuno che venisse qui, (...), ti accorgi per tempo (...)...magari ti accorgi anche che noi non siamo adatti»);

- le forme di sofferenza sono state spesso private delle loro specificità, attraverso rappresentazioni generalizzanti («sono tutti un po' vulnerabili») che hanno impedito di riconoscere le differenze e di farsene carico in modo adeguato.

Alla luce di quanto si è appena detto appare indispensabile accrescere il livello di consapevolezza esistente attorno al tema del disagio psichico dei richiedenti asilo e la conoscenza degli strumenti a disposizione per affrontare il fenomeno. Si tratta di un'esigenza fortemente avvertita («sarebbe stato necessario poter fare riferimento a professionalità che dispongono di strumenti specificamente rivolti ad affrontare i problemi di sofferenza mentale propri di persone immigrate o rifugiate»), ma è anche, in effetti, un'esigenza fortemente frustrata, data l'assenza sul piano nazionale di un programma specifico che - come ricorda una indagine dell'Asgi - «permetta l'emersione e il concreto accesso a efficaci percorsi di cura»¹⁷⁷. Le pur interessanti sperimentazioni esistenti in vari contesti locali si realizzano - continua la ricerca - «senza alcuna cornice di coordinamento e senza che a livello decisionale sia previsto un momento di verifica e di sintesi degli esiti raggiunti dalle varie sperimentazioni con l'obiettivo di giungere ad una progettazione a regime dei servizi da garantire alle vittime di tortura o di violenza estrema»¹⁷⁸.

4.3. ORIENTAMENTO LEGALE

I servizi di orientamento legale considerati nel Questionario Strutture sono quattro: la raccolta della memoria, la consulenza legale, l'accompagnamento all'audizione e l'assistenza legale per i ricorsi.

¹⁷⁷ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *op. cit.*, p. 181.

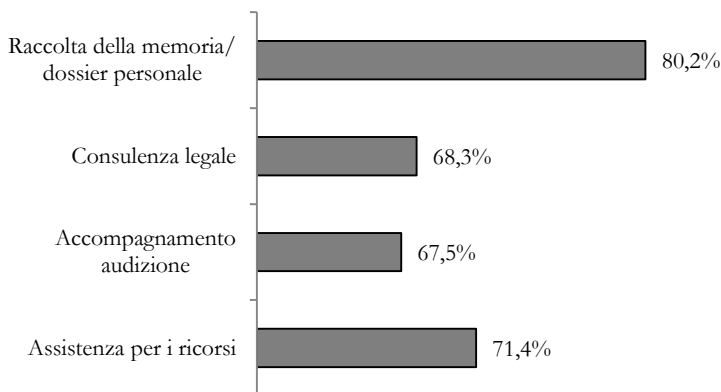
¹⁷⁸ *Ibidem*.

La raccolta delle memorie è assicurata dall'80% delle gestioni, mentre l'assistenza per i ricorsi è un servizio presente nel 71,4% dei casi (tabella 13, grafico 5). Si tenga conto che sulle risposte concernenti ricorsi e audizione incide la presenza di un significativo numero di gestioni che, ospitando i migranti per alcune settimane o pochi mesi, non hanno avuto ospiti convocati né tanto meno ricorrenti.

Tab 13. Gestioni che erogano servizi di orientamento legale

Attività	v.a.	% vert.
Raccolta della memoria/ <i>dossier</i> personale	101	80,2%
Consulenza legale	86	68,3%
Accompagnamento audizione	85	67,5%
Assistenza per i ricorsi	90	71,4%
Totale risposte	126	

Grafico 5 - Gestioni che erogano servizi di orientamento legale: incidenza percentuale sul totale delle gestioni



Le gestioni che dichiarano di assicurare tutti e quattro i servizi sono 62. La tabella 14 mostra che ciò si verifica più spesso per le accoglienze in appartamento e molto meno frequentemente per quelle in strutture ricettive (solo il 14,8% del totale). Incide anche il numero di operatori a disposizione: più elevato il loro numero, più alta la percentuale delle gestioni che offrono le quattro prestazioni (tabella 15).

Tab 14. Gestioni che assicurano i quattro servizi di orientamento legale per tipologia gestionale

Tipologia di gestione	Tutti i servizi	Totale	% su totale
Centri di accoglienza	27	51	52,9%
Appartamenti	31	46	67,3%
Strutture ricettive	4	27	14,8%

Tab 15. Gestioni che assicurano i quattro servizi di orientamento legale per numero e tipologia di operatori impiegati

Tipologia	Tutti i servizi	Media compl.	Diff. rispetto alla media
Operatori totali	7,5	6,1	1,4
Operatori retribuiti	4,4	3,6	0,8
Operatori volontari	4,6	3,5	1,1
Operatori dedicati	2,4	2,2	0,2
Operatori esperti	2,8	2	0,8

L'indicatore più rilevante, per quanto riguarda gli operatori, è l'esperienza pregressa: dove non sono disponibili competenze specifiche risulta più elevata la percentuale di gestioni che *non* erogano i servizi di orientamento legale (tabella 16). Si noti che nel 50% di gestioni che non dispongono di operatori esperti non esistono servizi di consulenza legale, mentre in poco meno della metà non si assicura assistenza legale per i ricorsi.

Tab 16. Gestioni che *non* erogano servizi di orientamento legale per numero di operatori esperti impiegati

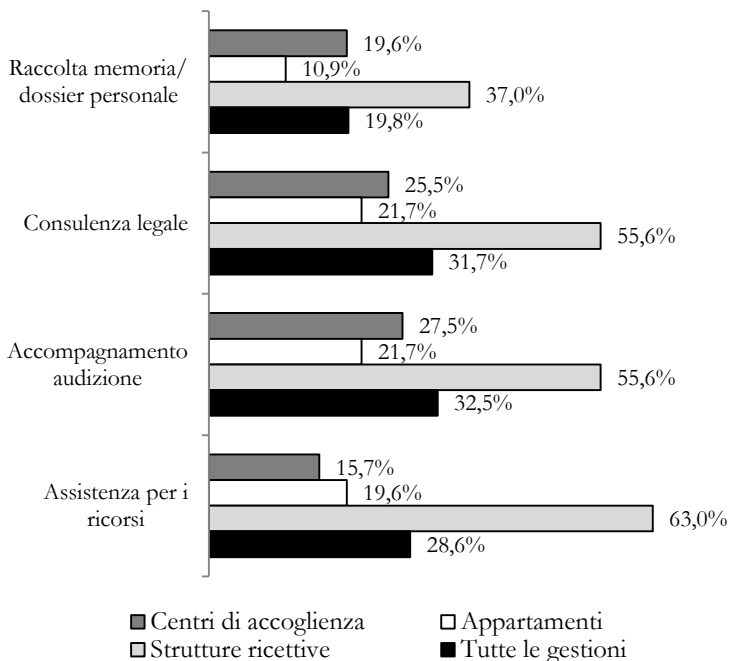
Attività	Numero operatori esperti	Numero gestioni che non erogano servizi o.l.	Totale gestioni	% no orient. leg. su totale
Raccolta della memoria	0	12	32	37,5%
	3 e +	4	28	14,3%
Consulenza	0	16	32	50,0%
	3 e +	1	28	3,6%
Ricorsi	0	14	32	43,8%
	3 e +	3	28	10,7%

La tabella 17 mostra la maggiore fragilità delle accoglienze in strutture ricettive: la percentuale di gestioni di questo tipo che non erogano servizi di orientamento legale è la più elevata per ciascuna tipologia di prestazione.

Tab 17. Gestioni che non erogano servizi di orientamento legale per tipologia gestionale (percentuale sul totale delle gestioni)

Tipologia di gestione	Memoria	Cons. legale	Acc. audiz.	Ricorsi
Centri di accoglienza	19,6%	25,5%	27,5%	15,7%
Appartamenti	10,9%	21,7%	21,7%	19,6%
Strutture ricettive	37,0%	55,6%	55,6%	63,0%
Tutte le gestioni	19,8%	31,7%	32,5%	28,6%

Grafico 6 - Gestioni che non erogano servizi di orientamento legale per tipologia gestionale (percentuale sul totale delle gestioni)



Quando il servizio di raccolta della memoria è previsto, esso viene erogato ricorrendo prevalentemente a personale retribuito (vale per quasi il 70% delle gestioni, con una sostanziale equidistribuzione tra personale esterno ed interno), mentre nel restante 30% si ricorre a volontari (nella maggior parte dei casi esterni). La specifica dei soggetti convenzionati mostra che 21 sono associazioni locali, 11 sono cooperative e 4 singoli professionisti.

Tab 18. Modalità di raccolta della memoria/ *dossier* personale

Modalità	v.a.	% vert.
Personale esterno, retribuito	36	35,6%
Personale della struttura, retribuito	34	33,7%
Personale della struttura, volontario	10	9,9%
Personale esterno, volontario	21	20,8%
Totale risposte	101	100%

Nelle gestioni che la prevedono, la consulenza legale è un servizio fornito nella maggior parte dei casi (59 gestioni su 86) da soggetti esterni convenzionati con il gestore (soltanto in 13 casi si conta su personale retribuito operante all'interno della struttura). La prevalenza di rapporti consulenziali è netta e trasversale, non dipende infatti da dimensioni, natura giuridica e tipologia del soggetto gestore. Da sottolineare, tra i volontari, la presenza di 6 studi legali o avvocati.

Tab 19. Modalità di erogazione dei servizi di consulenza legale

Modalità	v.a.	% vert.
Personale della struttura, retribuito	13	15,1%
Personale della struttura, volontario	1	1,2%
Personale esterno, retribuito	59	68,6%
Personale esterno, volontario	13	15,1%
Totale risposte	86	100%

La specifica dei soggetti convenzionati contenuta nella tabella 20 indica che in 27 casi la convenzione è diretta - con singoli professionisti -, mentre in 19 i gestori si convenzionano con associazioni. In tre casi la convenzione è stipulata con cooperative ed in altri due i gestori aderiscono a servizi messi a disposizione da enti pubblici.

Tab 20. Soggetti esterni che erogano servizi di consulenza legale. Specifica

Soggetti esterni	v.a.
Studio legale/avvocato	27
Associazioni	19
Cooperative	3
Adesione a servizio erogato da ente pubblico	2
Totale risposte	51

Compariamo ora i dati appena descritti con quelli raccolti attraverso il Questionario Ospiti. L'attività di orientamento legale più frequentemente fruita dai migranti risulta essere la raccolta della memoria, a conferma del dato rilevato attraverso il Questionario Strutture (tabella 21). Tuttavia, se si considera la condizione giuridica, l'incidenza percentuale più elevata - in termini di copertura - è l'assistenza legale per i ricorsi, assicurata all'81% dei ricorrenti. L'accompagnamento all'audizione è una prestazione assicurata all'82% delle persone (il denominatore in questo caso è rappresentato dal numero di persone già audite). Non va trascurato il fatto che rispettivamente 1/5 ed 1/3 degli ospiti non abbiano fruito né del servizio di raccolta della memoria, né di consulenza legale. Per 183 risposte su 952 (il 19,2% del totale) viene dichiarata l'assenza di entrambe le prestazioni.

Tab 21. Attività di orientamento legale fruita dagli ospiti

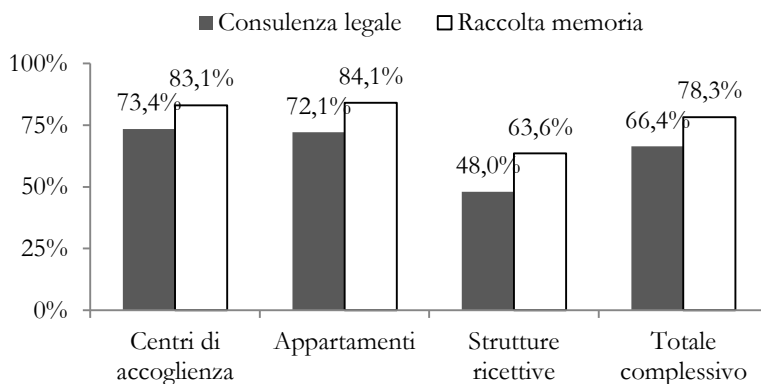
Tipologia attività	v.a.	Tot. risposte	% su totale
Raccolta della memoria	745	952	78,3%
Consulenza legale	632	952	66,4%
Accompagnamento all'audizione	363	441	82,3%
Ricorsi	155	191	81,2%

Da notare inoltre - ad ulteriore conferma di quanto si è detto analizzando i dati del Questionario Strutture - che le persone ospitate in strutture ricettive fruiscono meno spesso dei servizi di consulenza e raccolta della memoria personale (la copertura è inferiore al 50% per la consulenza legale e pari al 63,6% per la raccolta della memoria).

Tab 22. Ospiti che hanno fruito dei servizi di consulenza legale e raccolta della memoria per tipologia di gestione (percentuale sul totale delle risposte)

Tipologia di gestione	Consulenza legale		Memoria		Tot. risposte
	v.a.	% orizz.	v.a.	% orizz.	
Centri di accoglienza	331	73,4%	375	83,1%	451
Appartamenti	181	72,1%	211	84,1%	251
Strutture ricettive	120	48,0%	159	63,6%	250
Totale risposte	632	66,4%	745	78,3%	952

Grafico 7 - Consulenza legale e raccolta della memoria personale erogate per tipologia di gestione (percentuale sul totale delle risposte)



Esaminiamo ora i dati raccolti attraverso le visite. La riflessione è articolata nelle tre parti corrispondenti all'*iter* delle richieste di protezione: la fase di raccolta della memoria e preparazione dell'audizione; l'accompagnamento all'audizione; la fase che segue la decisione.

La raccolta della memoria. Quest'attività rappresenta per molti migranti un passaggio delicatissimo. Le difficoltà comunicative vi giocano un ruolo di primo piano. Tali difficoltà non sono solo di tipo linguistico o relazionale: si pensi alle possibili difficoltà di verbalizzazione dei traumi ed al conseguente rischio di attivare o riattivare - attraverso la narrazione - vissuti dolorosi e/o traumatici. «Difficile è stato farli

parlare delle loro storie - ha ricordato un operatore -: la loro prima reazione è stata quella di dire “no, io non vi dico niente di me”».

In base a quanto si è rilevato la raccolta delle memorie è un'attività che viene svolta, a seconda delle gestioni, da figure diverse. Il perno del sistema è generalmente l'operatore legale, figura che - come ricorda il Manuale Operativo SPRAR - «non deve essere necessariamente un avvocato» (ed infatti in molti casi non lo è)¹⁷⁹. Un operatore che svolge queste mansioni descrive così il suo compito:

la prima cosa è spiegare bene qual è il nostro ruolo, che si deve differenziare da quello della polizia, da quello della Commissione, da quello di altri enti istituzionali, perché in questo modo si riesce a creare un rapporto di fiducia che è basilare per poi entrare nel dettaglio della storia.

Nei casi osservati l'operatore legale (o il gruppo di operatori, dato che nelle gestioni più strutturate la raccolta della memoria è stata seguita da più persone) è talvolta affiancato da un avvocato e/o da mediatori linguistico culturali (in altre circostanze il legale si è limitato a svolgere funzioni di supervisione). Tuttavia non sono mancati casi nei quali la funzione è stata svolta in modo più volontaristico: si tratta delle gestioni nelle quali si è fatto ricorso a volontari (in qualche caso con la supervisione di avvocati, ma in altri senza alcuna forma di affiancamento o supervisione), tirocinanti del servizio civile, mediatori linguistico culturali (da soli).

Naturalmente anche la procedura seguita risulta molto varia. La memoria è stata raccolta in italiano, in una lingua veicolare (in genere inglese o francese) oppure nella lingua dell'ospite e poi successivamente tradotta; anche il numero di incontri è vario, limitandosi in alcuni casi ad uno solo o ripetendosi nel tempo (anche fino a 5 volte) nelle prese in carico più organizzate. Da questo punto di vista vale la pena sottolineare la presenza di gestioni che hanno utilizzato “buone prassi” - in molti casi riportate nel sistema ENA da precedenti esperienze

¹⁷⁹ Come sottolinea il Manuale, è «sufficiente che a ricoprire tale ruolo ci sia una persona esperta in materia di diritto di asilo e che soprattutto sia in grado di orientare, informare, assistere il beneficiario nel disbrigo delle pratiche amministrative e legali». Si veda Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Manuale operativo*, op. cit., p. 43.

maturate in “ambiente SPRAR” - meritevoli di essere segnalate di seguito in modo sintetico:

- l'utilizzo di *équipe* composte da uno o più operatori, dall'avvocato e dal mediatore culturale: l'*équipe* rappresenta indiscutibilmente il modo migliore per raccogliere la memoria ed assemblare il fascicolo personale;

- la ripetizione degli incontri di preparazione, scelta che consente di giungere ad una maggiore chiarificazione della storia presentata¹⁸⁰ e di verificarne la coerenza in relazione al contesto e all'attuale situazione del Paese di origine;

- l'adozione di accorgimenti finalizzati a favorire la disponibilità a parlare da parte dei richiedenti asilo (relativi in particolare al *setting* ed alla durata dei colloqui);

- la chiarificazione del percorso di orientamento legale già durante i corsi di italiano/educazione civica, con indicazioni chiare sul percorso intrapreso, la modulistica, la differenza tra le diverse forme di *status*, la posizione verso il lavoro;

- l'effettuazione di simulazioni¹⁸¹ tendenti a riprodurre l'ambientazione, le domande ed il comportamento da tenere in occasione del colloquio con la Commissione (queste simulazioni sono state spesso effettuate in *équipe*, talvolta con la presenza di estranei incaricati di rappresentare i commissari);

- la raccolta di documentazione integrativa, sia attraverso lavoro di tipo *desk* (su fonti istituzionali, organizzazioni non governative - *Amnesty International*, *Human Rights Watch* - rassegne stampa, *Internet*), sia attraverso ricerche dirette (ad esempio di parenti o conoscenti degli ospiti).

Data la complessità del lavoro - se ben fatto - la raccolta della memoria è stata definita dal responsabile di una struttura un «incubo organizzativo»; d'altra parte molti gestori ed operatori sono convinti che sia stata proprio la messa in atto di dispositivi così sofisticati a

¹⁸⁰ La prima versione - ricorda il coordinatore di un'accoglienza - «di solito è piuttosto lacunosa, perché le persone devono capire bene cos'è che chiede la commissione, quindi all'inizio anche loro non sono in grado di raccontare elementi utili al caso, magari si perdono in cose secondarie oppure tralasciano dettagli che possono essere importanti».

¹⁸¹ Sull'importanza delle simulazioni non occorre soffermarsi a lungo: basta citare il giudizio di un operatore, secondo il quale «si vede che tra la prima volta che si è fatto il colloquio e l'ultima c'è un abisso a livello di capacità di raccontare».

consentire a molti migranti di ottenere in Commissione il riconoscimento che meritavano.

Non vanno peraltro taciute alcune criticità. La prima, già evidenziata, è rappresentata da quella componente non trascurabile di gestioni che non ha effettuato alcuna attività. In questi casi i migranti ospitati sono arrivati in Commissione accompagnati soltanto dalla memoria presentata in Questura al momento della domanda (spesso del tutto insufficiente o fuorviante, considerata la scarsa consapevolezza del percorso intrapreso evidenziata da alcuni migranti). La seconda criticità è rappresentata da quelle gestioni che, pur cercando di seguire il percorso di avvicinamento alla Commissione, si sono affidate a personale con competenze ridotte (volontari, tirocinanti) o a modalità di preparazione dell'audizione troppo artigianali ("abbiamo fatto una chiacchierata e dalla chiacchierata si estrapola la loro vita").

Accompagnamento all'audizione. Circa 2/3 delle gestioni (85 su 126) prevedono l'accompagnamento all'audizione per tutti gli ospiti. Le figure che accompagnano più frequentemente i migranti sono gli operatori che hanno raccolto le memorie e gli educatori che li seguono nella quotidianità. Più raramente sono presenti anche i responsabili/coordinatori delle strutture e/o l'avvocato; in diversi casi gli accompagnatori sono semplici volontari (ma «solamente per non farli sentire soli»). Alcuni soggetti gestori prevedono l'accompagnamento soltanto per i soggetti vulnerabili o "certificati", mentre tra le 17 accoglienze che non accompagnano i migranti ve ne sono alcune che motivano la scelta con la volontà di responsabilizzare gli ospiti («è una cosa così importante per loro che devono farla da soli..., altrimenti se li accompagni dappertutto...»). Per quanto riguarda la presenza in Commissione, alcuni interlocutori riferiscono di accompagnatori (operatori o avvocati) autorizzati ad entrare «se le condizioni lo permettono». Sembra che dipenda anche da chi è incaricato di svolgere il colloquio: è stato riferito che alcuni membri della Commissione - ma non tutti - hanno chiesto agli accompagnatori se volessero assistere.

Post-decisione. «Del giorno dell'audizione - ha affermato la coordinatrice di un'accoglienza - non mi preoccupa tanto il viaggio di andata, quanto quello di ritorno». Dal punto di vista formale la

situazione è chiara: se il rigetto è seguito da ricorso l'assistenza è garantita fino alla conclusione di tutti i gradi di giudizio¹⁸².

In caso di esito negativo la questione dei ricorsi assume una importanza fondamentale (salvo casi eccezionali: i pochi nei quali i migranti hanno ottenuto permessi rilasciati per cause *extra*, come i permessi *ex art. 31* del Tribunale dei Minori, o hanno optato per il rimpatrio¹⁸³ - talora caldeggiato dalle stesse strutture di accoglienza). Secondo quanto sostenuto da alcuni operatori e gestori, in diverse aree si segnalano problemi a reperire legali in gratuito patrocinio, ragione per la quale alcune accoglienze sono state costrette a rivolgersi a zone più "fornite" come Pisa o Firenze. Alcune gestioni hanno fornito in fase di ricorso l'assistenza legale non prestata nel periodo precedente, quello della preparazione all'audizione, anche se per molti ospiti ciò non è servito perché si sono allontanati volontariamente dalle strutture dopo avere ricevuto il diniego. È importante poi evidenziare che in alcune gestioni il ricorso è sempre previsto ("è stata una scelta nostra, per averci la coscienza a posto, si prova per tutti"), mentre in altre si valuta l'opportunità se presentarlo oppure no, subordinando la decisione alla verifica di effettive possibilità di accoglimento.

L'aspetto più importante del dopo-commissione è rappresentato dalla gestione della conflittualità che si scarica sulle accoglienze dopo i dinieghi. Se l'esito positivo rasserena ovviamente il clima («quel "sì" ha voluto dire tanto in termini di fiducia nei nostri confronti») il diniego accresce inevitabilmente le tensioni (si pensi ai casi - frequenti - di ospiti della stessa struttura che ottengono risposte differenti: «quello che ha avuto il permesso umanitario lo guardano male da mattina a sera...»). In una gestione si adottano specifiche strategie di comunicazione per gestire l'esito delle audizioni, fissando un appuntamento con l'ospite per discutere insieme agli operatori le implicazioni dell'esito e chiarire le prospettive future. Questo perché, come chiarisce il coordinatore della struttura,

¹⁸² *Procedura a seguito degli esiti delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*, 1 ottobre 2011. Si veda il sito della Protezione Civile, www.protezionecivile.gov.it.

¹⁸³ La prospettiva del rimpatrio è spesso scartata per la ridotta entità degli incentivi previsti. Un'operatrice ha descritto come segue la discussione avvenuta in una struttura su questo tema: «inizialmente era stata paventata la possibilità del rimpatrio, qualcuno degli ospiti sarebbe anche stato interessato, ma il contributo di 250 euro è risultato assolutamente irrisorio».

la gestione dei dinieghi è un momento critico che prepariamo con un *setting* il più possibile adeguato in base alle risorse: noi il venerdì siamo qua con una mediatrice che parla tre lingue, ci sono qua praticamente sempre io, c'è presente il consulente legale in modo che se c'è da prendere qualcosa noi facciamo da parafulmine, praticamente.

In un'altra accoglienza si è scelto di far ritirare l'esito direttamente agli interessati, senza anticipare la notizia, proprio per evitare la rabbia che ne può scaturire:

tra questi ragazzi ci sono sia quelli che ragionano, sia quelli che magari (...) non capiscono proprio che uno più uno fa due... e magari ti danno la colpa a te. Allora noi si è detto aspettiamo, si vanno a prendere in Questura, però si portano loro; (...) si portano e si fanno ritirare in modo che loro capiscano che lo prendono dalla Questura, quindi non è che siamo noi struttura che gli si nega o gli si dà il permesso, perché a volte...

La reazione dipende anche dal percorso compiuto dagli ospiti, dato che, secondo un educatore,

c'è chi ha, onestamente, più strumenti, chi in questi otto-nove mesi in Italia ha capito meglio la situazione, ha capito meglio il nostro ruolo, ha capito meglio quello che facciamo, ovviamente è un dramma, la prende ovviamente come si prende una notizia del genere, cioè, sono affranti, però si va avanti, continua ad appoggiarsi a noi, continua ad andare avanti. (...) Chi non ha capito questo, e pensa magari che noi siamo onnipotenti, che noi decidiamo tutto in Italia, ha anche delle reazioni emotivamente più pesanti.

Alcuni migranti sono già preparati all'esito negativo, anche per via dei contatti che hanno con i connazionali che hanno già sostenuto audizioni e ricorsi con esiti negativi, ma in generale il sentimento prevalente è quello di «crisi e scoramento», tanto che un responsabile parla di una fase

tragica, perché loro hanno perso le speranze, è tanto tempo che sono qua, non hanno visto niente di concreto, sono soltanto in attesa e questa attesa è estenuante (...) avere il diniego è stata una brutta cosa per loro, che rallenta ancora di più il loro percorso (...) probabilmente si

sentono un po' dei pacchi appoggiati, non capiscono bene, nonostante siano venuti dall'avvocato col mediatore tutta questa burocrazia non è chiara, spesso non è chiara per noi, figuriamoci per loro....

L'esito negativo produce quasi sempre una riduzione della partecipazione degli ospiti alle attività organizzate nelle strutture. In molti casi la rabbia è rivolta direttamente verso gli operatori («“voi non mi avete fatto ottenere il permesso di soggiorno”, lì salta fuori il meccanismo comprensibile che loro dicono che noi possiamo mentire»). Gli ospiti, secondo il referente di una struttura

non capiscono, sono molto arrabbiati, non capiscono perché, è colpa mia che non gli faccio trovare il permesso, colpa del sindaco perché non li aiuta a risolvere, vogliono il documento, non capiscono perché dopo un anno noi si tengon qui a guazzo e questo momento non vien fuori (...) Noi ora siamo in una situazione di grande difficoltà... Qualcuno così si destabilizza davvero...

Se viene respinto anche il primo ricorso il problema diventa ancora più complicato, e non solo dal punto di vista della copertura economica degli ulteriori ricorsi (il gratuito patrocinio è garantito solo in primo grado). Si presenta infatti in modo molto concreto il problema di comunicare la prospettiva dell'uscita dalla struttura, prospettiva che in molti casi gli operatori non riescono nemmeno a immaginare («nel momento in cui arriva questo secondo diniego (...) ce lo immaginiamo male, ecco, ce lo siamo immaginati nel senso che siamo molto preoccupati se avvenisse questo (...) sarebbe difficile per noi dire non siamo più in grado di aiutarti quindi devi ottemperare ed andar via»). Quando i dinieghi si cumulano agli ospiti restano solo due strade - come ricorda il responsabile di un'accoglienza -: «o il rimpatrio o decidi di diventare clandestino in Italia e lasci la struttura». Ma a quel punto la relazione con l'ospite è compromessa ed il carico sull'accoglienza diventa pesantissimo, come ha sottolineato lo stesso interlocutore:

una volta che ti dico questo vuol dire che abbasso ogni tipo di autorevolezza, ti dico vitto e alloggio qua ce l'hai finché non scade il tuo permesso, ma tu in Italia non ha più nessun diritto (...) questo crea degli scossoni giustamente molto forti (...) Il *record* è stato con [nome di un educatore], abbiamo fatto sedici colloqui in un giorno. Siamo usciti che ci tremavano le gambe.

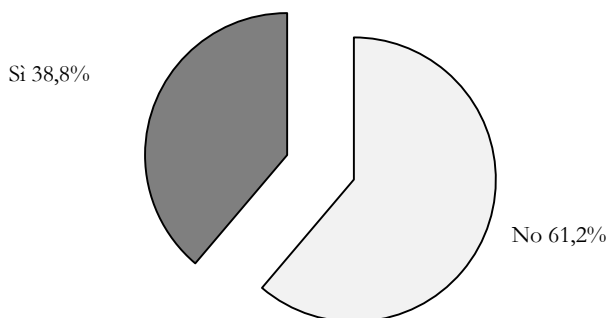
4.4. FORMAZIONE ED INSERIMENTO LAVORATIVO

I dati del Questionario Ospiti indicano che meno del 40% dei migranti ha partecipato a corsi di formazione o attività propedeutiche all'inserimento lavorativo (tabella 23, grafico 8) e che la componente femminile presenta un tasso di partecipazione inferiore rispetto a quello maschile (tabella 24). Lo *status* incide, ma meno di quanto si sarebbe potuto preventivare: anche tra coloro che hanno già ottenuto il riconoscimento la percentuale di partecipazione resta inferiore al 50%. (tabella 25, grafico 9).

Tab 23. Partecipazione a corsi di formazione, *stage*, attività di avviamento al lavoro (solo ospiti con almeno 16 anni)

Partecipazione	v.a.	% vert.
No	479	61,2%
Sì	304	38,8%
Totale risposte	783	100%

Grafico 8 - Partecipazione a corsi di formazione, *stage*, attività di avviamento al lavoro (solo ospiti con almeno 16 anni)



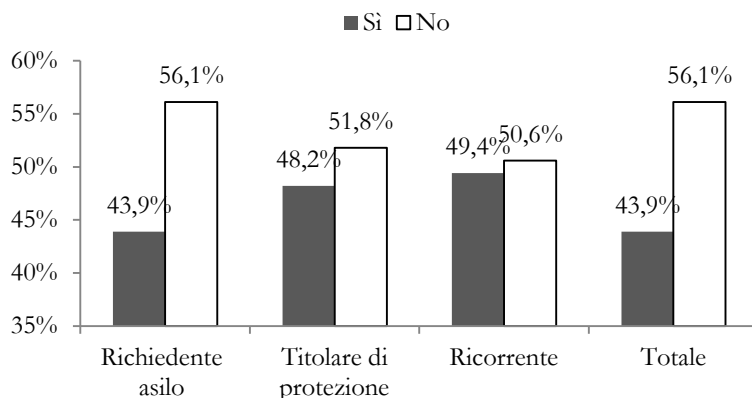
Tab 24. Partecipazione a corsi di formazione, *stage*, attività di avviamento al lavoro per genere (solo ospiti con almeno 16 anni)

Genere	v.a.	Totale	% su tot.
Donne	30	91	33,0%
Uomini	274	692	39,6%
Totale	304	783	38,8%

Tab 25. Partecipazione a corsi di formazione, *stage*, attività di avviamento al lavoro per *status* degli ospiti (solo ospiti con almeno 16 anni)

Partecipazione	Rich. protez.		Titolare di protezione		Ricorrenti		Totale	
	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.
No	170	56,1%	86	51,8%	90	50,6%	346	56,1%
Sì	133	43,9%	80	48,2%	88	49,4%	301	43,9%
Totale complessivo	303	100%	166	100%	178	100,0%	647	100%

Grafico 9 - Partecipazione ad attività di avviamento al lavoro e *status* giuridico



Le attività per le quali disponiamo del dato di dettaglio (301 risposte, tabella 26) sono in prevalenza corsi di formazione (per circa il 55% degli ospiti). Tra questi prevalgono i corsi finalizzati all'apprendimento dell'educazione civica e della scrittura del *curriculum* (frequentati da 53 persone), i corsi *Haccp* (32) e quelli per l'orientamento al lavoro (23). Si rileva in ogni caso una grande varietà di percorsi formativi, che

spaziano dai corsi in materia di agricoltura sociale a quelli per giardiniere, meccanico, conciatore o muratore. Per poco più del 30% degli ospiti le attività si sono limitate all'iscrizione al Centro per l'impiego e/o allo svolgimento del colloquio con lo stesso CPI. Meno diffusi appaiono gli inserimenti lavorativi (tirocini, borse lavoro, *stage* e lavori socialmente utili): interessano circa 1/5 degli ospiti e sono caratterizzati in prevalenza dallo svolgimento di attività di manutenzione di aree verdi e altri spazi pubblici.

Tab 26. Tipo di attività frequentate (possibile più di una risposta)

Attività	v.a.	% vert.
Corsi di formazione	165	54,8%
- di cui corsi di scrittura cv ed educazione civica	53	17,6%
- di cui corsi HACCP	32	10,6%
- di cui corsi di orientamento al lavoro	23	7,6%
Iscrizione e/o colloquio Cpi	96	31,9%
<i>Stage</i> , borse lavoro, Tirocini, Lsu	59	19,6%
Altro	8	2,7%
Totale rispondenti	301	

Va detto che nel corso delle visite sono state raccolte segnalazioni di inserimenti lavorativi avviati o realizzati in vari settori: un dato che nel Questionario Ospiti appare invece meno evidente (alcuni inserimenti sono segnalati sotto la voce "Altro"). Nel complesso, il numero di questi inserimenti sembra aggirarsi intorno alle 20/30 unità: alcuni richiedenti asilo hanno trovato lavoro presso aziende agricole, altri sono impiegati - con contratti di diversa tipologia e durata - nel cosiddetto "basso terziario" (pulizie, lavapiatti, attività di guardiania).

La mancanza di lavoro (o l'impossibilità di lavorare, per i primi sei mesi) è in effetti il problema più avvertito dai migranti unitamente all'incertezza dello *status*. Nel corso di una visita uno dei ricercatori ha notato che su un cartellone realizzato dagli ospiti nel corso delle attività laboratoriali e sul quale si chiedeva di sintetizzare in due parole il loro pensiero, tutti avevano riportato frasi come *aiutatemi a trovare lavoro* o simili. Lavoro assente, *status* incerto e (per una piccola parte di migranti) distanza delle strutture dai centri convergono nel determinare una condizione di inattività per molti insopportabile («un uomo, una donna, una persona si deve sentire attiva. (...) Me lo chiedevano, chiedevano di

far qualcosa, di essere attivi, di sentirsi attivi, alla fin fine il pallone, farli giocare, il corso di italiano, va bene, ma non si sentivano...»). Non sorprende che la noia («gli viene smania a questi ragazzi», «fondamentalmente c'è tanta tv accesa») sia considerato «il primo problema»: «uno dei più grossi disagi che questi ragazzi ci hanno espresso, e che sapevamo ci avrebbero espresso è proprio quello di non riuscire a riempire le giornate» (operatore).

Molte attività - compresa la possibilità di svolgere piccole manutenzioni nelle strutture - sono state avviate con la precisa intenzione di rendere le giornate «un po' meno lunghe». Tuttavia i corsi non sempre interessano: si tratta di un problema che non riguarda soltanto gli ospiti del sistema ENA, ma che in questo caso assume una valenza particolare. I migranti che avvertono l'esigenza primaria di guadagnare del denaro per poterlo inviare alle famiglie rimaste in patria non comprendono - in molti casi - l'utilità di corsi ed attività diverse dalla ricerca di lavoro: «la cosa più difficile - segnala un operatore - è dare senso alle loro giornate. Quando a loro gli fai il corso di italiano, per loro ha un senso sino a un certo punto. Il bisogno del soldo è il problema principale». Ne consegue che molte attività non sono portate a compimento perché non ne viene percepita l'utilità, percezione che si accresce se l'esito dell'audizione è negativo. Sia prima che dopo l'audizione molti allontanamenti dalle strutture sono stati motivati con la ricerca di un lavoro in altre zone d'Italia (non è infrequente tra l'altro che gli ospiti escano dalle strutture ma rimangano in contatto con gli operatori).

Naturalmente una strategia di ricerca di lavoro messa frequentemente in atto dagli ospiti è quella che si basa sulle reti ed i contatti informali (si veda anche il contributo di Gaia Colombo). Tali reti sono molto attive in tutte le realtà nelle quali risultano fisicamente accessibili (non lo sono, ad esempio, per gli ospiti accolti in strutture molto isolate o decentrate). Un esempio interessante, che sarebbe meritevole di approfondimento, è il ruolo svolto dalle cosiddette “chiese nigeriane”, che rappresentano al tempo stesso un luogo di ritrovo, uno spazio per coltivare la socialità ed un mezzo per scambiarsi informazioni sulle opportunità lavorative. Qualche operatore segnala anche il versante “non virtuoso” dei legami informali, ipotizzando la presenza di circuiti illegali utilizzati come veicoli più o meno reconditi di circolazione/scambio di beni e denaro. Data l'inattività, secondo uno di questi operatori, alcuni «si danno da fare in maniera illecita». Per lo

stesso motivo sono stati segnalati alcuni casi di ospiti dediti ad attività di accattonaggio.

È vero anche che sono spesso gli stessi operatori a manifestare scetticismo sulle reali possibilità di trovare lavoro da parte dei migranti («quando si parla anche lì [al Centro per l'impiego], dice “mah, noi si fa l'iscrizione ma poi...”»). C'è senza dubbio un problema di fondo legato all'incertezza delle prospettive. A proposito di uno *stage* potenzialmente trasformabile in un rapporto di lavoro, il coordinatore di un'accoglienza rivela l'imbarazzo provato nei confronti dell'azienda coinvolta: «se gli dicono di no come dicono a tutti [l'interlocutore si riferisce alla decisione della Commissione], io l'ho preso in giro, quel datore di lavoro» (coordinatore progetto di accoglienza). Il problema si presenta d'altronde anche per coloro che hanno ottenuto il riconoscimento della protezione piena, dato che - come ha ricordato recentemente il direttore del Consiglio Italiano per i Rifugiati, Christopher Hein - «i beneficiari di protezione internazionale non hanno un diritto positivo all'accoglienza o a programmi di integrazione»¹⁸⁴. La recente indagine del CIR sull'integrazione dei rifugiati mostra risultati non esaltanti, segnalando che «forti carenze con riguardo alla possibilità di un lavoro che consenta una vita anche modesta, problemi ad ottenere un affitto ragionevole per locali che non siano fatiscenti e inadeguati sono problematiche che si evincono un po' in tutta Italia»¹⁸⁵. Alla fine dei percorsi di presa in carico da parte del sistema asilo esistente (SPRAR, CARA ecc.) il rischio di lasciare le persone ad un destino più che precario è assai forte: la ricerca ne conclude - amaramente - che «la situazione dei rifugiati, con poche eccezioni, è troppo in sofferenza perché questo concetto [l'integrazione] non suoni illusorio, pretestuoso»¹⁸⁶. Le recenti raccomandazioni formulate dall'UNHCR sulle politiche per l'asilo sottolineano in modo molto chiaro queste carenze: «Le attuali politiche di integrazione - evidenzia l'Alto Commissariato - non sono sufficienti per un effettivo inserimento socio-economico dei rifugiati, in quanto essi, partendo da una posizione svantaggiata rispetto ai cittadini italiani, avrebbero bisogno, almeno

¹⁸⁴ Hein, *op. cit.*, p. 6.

¹⁸⁵ M.I. Maciotti, *Conclusioni*, in Consiglio Italiano per i Rifugiati, *op. cit.*, p. 183.

¹⁸⁶ *Ivi*, p. 187.

inizialmente, di un forte e specifico sostegno nell'accesso al mercato del lavoro»¹⁸⁷.

Dal punto di vista degli operatori l'unico strumento potenzialmente capace di fornire qualche opportunità è il contatto con le aziende attraverso *stage*, tirocini e borse lavoro. Ha affermato un coordinatore:

qualsiasi corso che facciamo lo dobbiamo legare sempre, sennò son soldi buttati via, allo *stage* in azienda (...) Il corso serve da preselezione e prerequisiti, però lo *stage* in azienda è l'unica cosa che dà la possibilità alle nostre persone di ricominciare a avvicinarsi al mondo del lavoro e avere un'opportunità reale di poter lavorare in Italia.

Questa sottolineatura chiama in causa il problema dei tirocini formativi. Numerosi intervistati hanno segnalato la difficoltà, per non dire l'impossibilità, di attivare tirocini dopo la modifica della legge regionale che li disciplina. La nuova normativa (L.R. 3/2012, finalizzata a disincentivare l'utilizzo strumentale dei tirocini) prevede l'obbligo da parte delle aziende di un rimborso di 500 euro mensili lordi per ciascun tirocinante¹⁸⁸. Dato che i richiedenti asilo e i rifugiati non rientravano inizialmente tra le categorie beneficiarie di agevolazioni (come i rimborsi alle aziende previsti dal progetto *Giovani Sì* per i tirocinanti tra i 18 e i 30 anni), la possibilità di utilizzare questo strumento ne è risultata - secondo gli operatori - decisamente compromessa («con tutta la normativa nuova sui tirocini non c'è verso di attivarli. Tutte queste cose qui se le applichi anche ai profughi questi son tagliati fuori...»)¹⁸⁹. L'esperienza del coordinatore di un'accoglienza - che auspica l'adozione di interventi specifici («se non partono i tirocini le strutture non possono reggere») - è esemplificativa:

L'ostacolo più grosso sono le aziende, in questo momento. Ho esperienza, quando alzi la cornetta, essendo in crisi, già sono restie a conoscere gente nuova, di certo non sono disposti a prendere uno sconosciuto e pagarlo dall'inizio, soprattutto se questo sconosciuto è un immigrato, da sei mesi in Italia, che parla poco l'italiano e che non ha

¹⁸⁷ UNHCR, *Raccomandazioni*, op. cit., p. 14.

¹⁸⁹ Durante la fase di stesura del presente lavoro è stata approvata la Delibera della Giunta regionale n. 768 del 27 agosto 2012. La disposizione inserisce anche richiedenti asilo, titolari di protezione umanitaria e profughi tra i "soggetti svantaggiati" ai sensi della normativa regionale sui tirocini di inserimento e reinserimento al lavoro.

casa (...). Chi prenderebbe una persona così a lavorare? Nessuno, quindi abbiamo bisogno di questo incentivo [la modifica della normativa sui tirocini].

È interessante infine soffermarsi ad esaminare le competenze possedute dagli ospiti. La fonte delle informazioni è il *database* della Protezione Civile, che ha raccolto il dato sul lavoro svolto dagli ospiti prima di arrivare in Italia per circa 1/3 degli accolti (451 persone tra i 1.458 ospiti transitati dal sistema ENA in età lavorativa, e quindi con almeno 16 anni).

La tabella 27 mostra che i lavori più frequenti sono quelli manuali (quasi 1/3 delle risposte fanno riferimento a mansioni di operaio, carpentiere, muratore, manovale). A distanza, seguono le attività nel settore agricolo e quelle di assistenza alla persona (*colf*, addetta alle pulizie, *baby sitter*); significativo anche il numero di persone impiegate in attività artigiane. È importante osservare che gli studenti e le persone che svolgevano professioni che implicano percorsi formativi lunghi (ingegnere, medico) sono poche (27 su 451, il 6% in totale). Si tratta di un dato che sembra corrispondere ad una tendenziale trasformazione del profilo dei richiedenti asilo e dei rifugiati in atto già da un po' di tempo, come segnala anche la ricerca del CIR più volte citata: «mentre infatti in passato molti rifugiati avevano studi superiori alle spalle, oggi la situazione appare profondamente diversa: molti i rifugiati intervistati che non hanno un titolo di studio superiore alla scuola media»¹⁹⁰. Una curiosità degna di nota (non più di una curiosità, peraltro, dati i pochi casi disponibili) è quella riguardante alcuni ospiti, per i quali è noto sia il lavoro svolto in Libia, sia quello che essi avevano nel Paese di origine: due uomini allevatori di cammelli in Ciad erano divenuti in Libia rispettivamente benzinaio e commerciante di abiti; una donna che era titolare di un negozio di abbigliamento in Nigeria, faceva la lavavetri in Libia.

¹⁹⁰ M.I. Macioti, *Conclusioni*, in Consiglio Italiano per i Rifugiati, *op. cit.*, p. 190.

Tab 27. Professione dichiarata dai migranti accolti prima dell'arrivo in Italia

Professione	v.a.	% vert.	di cui donne	% vert.
Operaio, manovale, magazziniere, muratore	133	29,5%	1	1,9%
Agricoltore, contadino, bracciante	40	8,9%	-	-
Addetto/a pulizie, cameriere, <i>colf</i> , <i>baby sitter</i>	38	8,4%	19	36,5%
Fornaio, pasticcere, sarto, tappezziere	36	8,0%	14	26,9%
Imbianchino, idraulico	34	7,5%	-	-
Elettricista, saldatore	29	6,4%	-	-
Meccanico, carrozziere, elettrauto	26	5,8%	-	-
Commerciante	23	5,1%	-	-
Autista, camionista	18	4,0%	-	-
Studente/ssa	14	3,1%	5	9,6%
Ingegnere, medico, impiegato, ragioniere	13	2,9%	4	7,7%
Addetto al commercio	10	2,2%	-	-
Altro	10	2,2%	3	5,8%
Giardiniere, custode	9	2,0%	-	-
Cuoco, aiuto cuoco	7	1,6%	2	3,8%
Artista, calciatore, lavoratore spettacolo	6	1,3%	-	-
Casalinga	4	0,9%	4	7,7%
Disoccupato/a	1	0,2%	-	-
Totale complessivo	451	100%	52	100%

Il tema delle competenze è importante perché può consentire di adattare i percorsi di inserimento lavorativo alle esperienze pregresse o alle propensioni degli ospiti. La crisi economica, lo stato delle aziende, la precarietà intrinseca della condizione dei migranti accolti non devono far dimenticare che la dequalificazione e/o la sotto-occupazione nei settori marginali dell'economia non sono percorsi ineluttabili. Come alcuni tentativi di inserimento dimostrano (se ne parla nel paragrafo 5.2.), è possibile promuovere progetti ed attività innovative. Il percorso di avvicinamento ai servizi per il lavoro già intrapreso in diverse circostanze (se n'è parlato all'inizio di questo paragrafo) ha spesso compreso l'impiego di uno strumento importante come il bilancio di competenze. Il passo successivo è quello della certificazione delle competenze, che può permettere ai migranti di rendere conoscibili in modo trasparente le esperienze acquisite in percorsi formali e non: la

delibera regionale approvata nel mese di luglio¹⁹¹ include richiedenti asilo e rifugiati tra le categorie oggetto della sperimentazione del sistema regionale di certificazione delle competenze.

DOPO L'EMERGENZA: PROPOSTE, AZIONI E CRITICITÀ SUL TEMA DELL'INSERIMENTO LAVORATIVO. SPUNTI DAL LAVORO SUL CAMPO

Gaia Colombo

La scheda di rilevazione utilizzata per la conduzione delle interviste e delle visite presso le strutture del sistema d'accoglienza toscano non aveva un *focus* specifico sull'inserimento lavorativo, volta com'era più in generale a monitorare e a comprendere le modalità con cui il modello d'accoglienza diffuso è stato effettivamente implementato sui territori e quali difficoltà sono state affrontate dai soggetti coinvolti. Nonostante ciò nelle province di Pisa, Livorno, Grosseto e nel circondario dell'Empolese Valdelsa, di cui mi sono direttamente occupata, gli operatori intervistati si sono soffermati a lungo sulla possibile inclusione lavorativa dei migranti. Si può dire che il tema del lavoro sia stato trasversalmente al centro delle riflessioni condotte dagli operatori nel corso delle interviste. Se ne è discusso nella descrizione del percorso di presa in carico, nell'analisi della vita quotidiana degli ospiti e nel racconto sulle interazioni interne ed esterne alle strutture d'accoglienza, oltre che ovviamente nell'elaborazione delle aspettative e prospettive future. Come ha affermato più di un operatore, la ricerca di un lavoro è per i richiedenti asilo accolti uno degli obiettivi più pressanti, anche per poter tornare ad essere, dopo mesi di inattività forzata, fonte di sostegno per le famiglie d'origine. Ne è diretto esempio questa testimonianza: «il fatto è questo, proprio perché hanno una famiglia là, dei debiti là, delle persone che chiedono il risarcimento di questi debiti, loro hanno la necessità di lavorare e questa cosa di stare fermi un anno gli pesa molto, si sentono spesso in colpa perché comunque qua

¹⁹¹ Delibera della Giunta regionale n. 610 del 10 luglio 2012.

riescono a mangiare, riescono a dormire mentre là la situazione è più complicata».

Il fatto che ancora molti migranti nel periodo che va da metà aprile a fine giugno, quello in cui ho condotto le interviste, non avessero una condizione giuridica definita, unito all'assenza di indicazioni chiare sul futuro del sistema d'accoglienza, ha complicato la questione, già di per sé di non facile soluzione, in un periodo di crisi economica come l'attuale. Talvolta, «il fatto che non siano ancora stati chiamati in Commissione ha sbilanciato un po' tutto», come ha dichiarato una delle operatrici. L'allungamento dei tempi ha modificato i progetti d'accoglienza predisposti inizialmente, limitando la possibilità di indirizzare meglio i percorsi individuali e le proposte formative, impedendo in alcune situazioni anche l'iscrizione a corsi professionalizzanti. A conferma di ciò vi è la testimonianza di un altro operatore che ha raccontato di come fin dall'inizio siano stati fatti dei colloqui con i volontari per ricostruire la storia degli ospiti ed inquadrarli su un piano sociale e lavorativo, con l'intento di inserirli in attività di tirocinio e *stage* in settori lavorativi in cui già avessero esperienza. Tuttora, dopo molti mesi, l'attività è in stallo, in attesa del rilascio dei permessi di soggiorno.

In considerazione di tali difficoltà, i soggetti gestori si sono mossi in autonomia per individuare possibili vie alternative per favorire l'inclusione socio-lavorativa dei migranti.

Pur nella diversità degli approcci e delle esperienze, si può osservare come la formazione linguistica abbia svolto il ruolo di strumento principe dei percorsi d'inclusione socio-lavorativa, come mostrato anche dall'analisi quantitativa dei questionari *on line*. Imparare bene l'italiano e avere qualifiche riconosciute sono considerate le azioni basilari per accedere ad un mercato del lavoro in cui al momento, secondo la percezione di diversi intervistati, le capacità dei migranti accolti non sono spendibili né competitive.

A detta di più operatori, l'accoglienza può essere rappresentata come la scansione di fasi distinte, che si sono susseguite nei mesi. Se tendenzialmente il primo periodo è stato dedicato alla vera e propria emergenza, in cui è stato necessario predisporre le condizioni materiali dell'accoglienza (vitto e alloggio *in primis*), successivamente ci si è occupati della raccolta delle memorie per l'avvio delle procedure legali per il riconoscimento della protezione internazionale e del reperimento della documentazione necessaria per l'iscrizione ai vari servizi, si è

pensato all'assistenza sanitaria per chi necessitava di cure e in seguito si sono strutturati percorsi variegati di alfabetizzazione linguistica e di orientamento al territorio e ai suoi servizi. Con l'arrivo delle prime risposte da parte delle Commissioni territoriali (e l'avvicinarsi del 31 dicembre), è entrata nel vivo la fase della ricerca di un lavoro. Nel cercare di promuovere un'autonomia lavorativa degli ospiti diverse strutture si sono attrezzate per avviare la compilazione dei *curricula* ed ottenere un primo contatto con i Centri per l'impiego (CPI). Molti degli ospiti sono stati iscritti ai CPI ed alcuni hanno potuto partecipare ad incontri d'orientamento e a corsi generici sulla sicurezza sul lavoro o di educazione stradale. Talvolta si sono registrate maggiori difficoltà nell'iscrizione ai CPI, laddove non venivano accettati i cedolini ma solo i permessi rilasciati dalla Commissione e/o i rinnovi dei permessi temporanei. Paradossalmente, le persone che ancora non avevano ricevuto risposta dalla Commissione territoriale avrebbero potuto iscriversi prima di coloro che sono stati riconosciuti titolari di una qualche forma di protezione internazionale. Al di là di corsi generici, nessuno al momento delle interviste era riuscito ad inserirsi in un percorso specifico di formazione professionale.

A Pomarance invece, ad esempio, è stato attivato un tirocinio di tre mesi tramite il CPI. L'associazione referente del progetto di accoglienza si è occupata direttamente di trovare un datore di lavoro disponibile. Poi il CPI ha gestito burocraticamente il contratto. Con la fine del tirocinio, è iniziata però la ricerca di un incentivo in modo che il datore di lavoro potesse procedere con l'assunzione, magari con un contratto d'apprendistato. Ci sarebbe la volontà ma non la possibilità economica di affrontare per intero i costi di un contratto di lavoro aggiuntivo.

Diverso è il caso della Società della Salute (SdS) delle Colline Metallifere dove dal 2012 lo strumento principale utilizzato per favorire l'inserimento sociale e soprattutto lavorativo è la borsa lavoro. Si tratta di convenzioni che la SdS stipula con le aziende e con le amministrazioni interessate che prevedono un tetto massimo per la retribuzione, l'invio al CPI della domanda, l'assicurazione e un piano personalizzato d'inserimento lavorativo con gli obiettivi e le mansioni assegnate. Vi è stato il supporto di un'agenzia formativa, *Performat*, grazie alla quale è stato elaborato un progetto *ad hoc*, a seguito di alcune riunioni preliminari e dopo una fase transitoria dello scorso anno in cui sono stati avviati dei tirocini privi di rimborso spesa. Pensando anche ai molti che hanno avuto il diniego, l'idea è stata quella di creare un

portfolio delle competenze che potrà essere utilizzato per certificare le loro capacità, anche nel caso in cui decidessero di spostarsi su altri territori. Lo scopo preposto è duplice: imparare un lavoro e perfezionare la conoscenza dell'italiano. Vengono inserite sia persone che hanno avuto il permesso, sia persone che hanno avuto il diniego e sono in attesa di ricorso, visto che hanno un permesso temporaneo con cui è consentito lavorare. L'inserimento è di tre mesi, rinnovabile per altri tre. Sono state contattate direttamente diverse aziende del territorio che si sono dette subito disponibili. Vari sono i settori d'impiego: servizi di pubblica utilità, igiene urbana, ristorazione, allevamento ed artigianato. Anche le aziende che lo scorso anno hanno incontrato dei problemi nella realizzazione dei tirocini volontari a causa delle difficoltà linguistiche, hanno riconfermato la loro disponibilità per le borse lavoro.

Un'altra strada ipotizzata dai referenti di alcune strutture è la possibilità di costituire in futuro delle cooperative legate ai soggetti gestori del progetto d'accoglienza, in cui poter impiegare gli ospiti. Considerando il lavoro dipendente un'eventualità remota, sia per la crisi economica sperimentata dai territori d'accoglienza sia per la scarsa dimestichezza linguistica di alcuni degli ospiti, laddove vi sono le condizioni, taluni hanno avanzato questa alternativa. Oltre ai limiti oggettivi legati ad una simile prospettiva, talvolta si sono sommate però, a detta degli intervistati, divergenze di vedute e carenza di fiducia da parte degli ospiti: «forse hanno il bisogno di confrontarsi con la realtà in assenza della nostra mediazione».

In un paio di occasioni, durante le interviste, gli operatori mi hanno parlato della disponibilità delle strutture ospitanti ad attivarsi per poter eventualmente assumere direttamente gli ospiti. Ciò evidentemente è possibile in casi in cui via sia un numero ridotto di migranti accolti ed un'ampia capacità d'impiego delle realtà di riferimento. Per il resto, molti intervistati hanno espresso scetticismo e scoraggiamento rispetto alla possibilità di poter intercedere, anche in collaborazione con gli enti locali, nella ricerca di un impiego per coloro che sono interessati a stabilizzarsi nel contesto d'accoglienza. Altri hanno sottolineato come in assenza di percorsi strutturati d'inserimento si sia rivelato indispensabile lavorare fin da subito per rendere i richiedenti asilo autonomi, alla stregua di quanto proposto dal modello SPRAR, con l'obiettivo ben preciso di accompagnarli alla fine del progetto d'accoglienza «con le loro gambe». Un tale approccio non si è espresso

limitatamente alla sfera lavorativa ma ha trovato applicazione nei diversi ambiti della vita quotidiana, cercando di supportare gli ospiti per favorirne gradualmente l'autonomia linguistica, abitativa e relazionale.

Ad eccezione dei casi sopra indicati, generalmente le persone accolte erano, al momento delle interviste, impegnate autonomamente in una ricerca frustrante del lavoro. In particolare nelle zone di maggior affluenza turistica, qualche speranza era legata all'avvio della stagione turistica, seppur alcune aspettative erano già state deluse, anche per motivi di ordine burocratico, legati ad esempio al ritardo nel rilascio dei permessi di soggiorno. Oltre al ricorso ad agenzie interinali, agli annunci cartacei e *on line*, lo strumento maggiormente utilizzato per la ricerca di un lavoro, come accade normalmente, è l'affidamento alle reti e ai contatti personali. Ciò ha fatto sì che alcune persone abbiano iniziato a spostarsi, secondo il classico modello della catena migratoria, verso mete considerate maggiormente attraenti dove vivono e lavorano connazionali con cui sono in relazione. È questo il caso, ad esempio, di alcuni somali che si sono diretti verso Milano, dove vi è una comunità di riferimento con cui mantenevano legami a distanza, o di un orafo pakistano che era in procinto di partire per Arezzo dove avrebbe trovato la disponibilità ad assumerlo di un laboratorio orafo gestito da connazionali. L'unica esperienza in cui vi sono stati dei trasferimenti all'estero è quella di Santa Croce sull'Arno, in cui tutte le persone che hanno ottenuto i permessi, come ha raccontato la referente del progetto d'accoglienza, quando hanno capito che in Italia non c'era possibilità di lavoro, sono partite alla volta di Francia, Olanda, Norvegia e Germania, dove un ragazzo ha trovato lavoro in un ristorante italiano. Non avendo legami in Italia, sono andati laddove fosse presente una rete di connazionali a cui potersi riferire.

Diversa ancora è l'esperienza di quanti, sulla base di contatti personali con altri migranti, all'inizio dell'estate erano in procinto di partire per le regioni del Sud Italia alla ricerca di un impiego come bracciante stagionale nelle campagne. Un'operatrice si è dilungata più di altri nel racconto della discussione avvenuta a tal proposito. Ha raccontato di aver espresso il proprio disaccordo, di aver spiegato le insidie del caporalato ed il pericolo dello sfruttamento. Ma davanti alla prospettiva di restare inoccupato, il migrante, adulto e consapevole, ha scelto di rischiare. Si è così concordato di fare un biglietto ferroviario di andata e ritorno per 15 giorni in modo che potesse sondare la situazione per poi fare ritorno in Toscana.

Particolarmente controverso è risultato il tema del volontariato. In alcuni progetti d'accoglienza è stato assunto quale strumento per favorire l'inserimento degli ospiti nel contesto territoriale d'approdo, impiegarli nei lunghi tempi morti ed avvicinarli al mondo del lavoro locale. In altre realtà, invece, sono sorte difficoltà di ordine burocratico/assicurativo che hanno impedito del tutto lo sviluppo delle attività di volontariato. In altri contesti ancora ci si è scontrati sul modo stesso di intendere il volontariato e sul pericolo di un suo uso distorto, quale fonte di manodopera gratuita. Se alcune persone si sono rese ben disponibili ad occuparsi in nuove esperienze, pur senza un ritorno economico, altre, demotivate dalla ricerca vana di un lavoro retribuito, hanno rifiutato di svolgere attività di volontariato. Inoltre, se in alcune realtà diverse associazioni si sono proposte per accogliere i migranti, in altre si sono registrate maggiori resistenze.

Diversificate e con vari gradi di successo appaiono dunque le strategie messe in campo per tentare di affrontare la mancanza di percorsi consolidati di avvio al lavoro e per provare a far assumere un valore positivo alla fine della accoglienza. Come ricordato da alcuni nel corso delle interviste, occorrerebbe forse servirsi maggiormente, rispetto a quanto fatto finora, delle competenze acquisite e delle esperienze maturate dal sistema SPRAR, in cui la presa in carico non solo è già orientata all'autonomia della persona, ma tiene in stretta considerazione anche i caratteri specifici sia delle persone che vengono accolte, sia dei territori che accolgono. Si eviterebbe così di disperdere i risultati raggiunti finora nel difficile lavoro fatto per dare forma e contenuti all'idea di un modello d'accoglienza diffusa.

4.5. VITTO E ALTRI *BENEFITS*

Il vitto è assicurato in prevalenza attraverso cucine autonomamente funzionanti (in oltre la metà delle gestioni). In alcuni casi sono gli stessi ospiti a cucinare, in genere previo acquisto del cibo da parte dei gestori o degli operatori. Nel 15% delle gestioni si può contare su mense interne, mentre in poco più del 10% delle gestioni si provvede attraverso il *catering* (tabella 28). In qualche caso va segnalata la presenza di un sistema misto (in in alcuni giorni si provvede per mezzo del *catering* ed in altri in autonomia). Da segnalare anche la presenza di strutture nelle quali gli ospiti possono scegliere la modalità ritenuta

migliore, essendo disponibili sia una cucina comune che cucine nelle camere degli ospiti: nello spazio comune un operatore o un'operatrice preparano i pasti, ma gli ospiti possono optare anche per la preparazione ed il consumo dei pasti nella propria camera.

Tab 28. Modalità di erogazione del vitto

Modalità	v.a.	% vert.
Cucina autonoma	71	56,8%
Mensa interna	19	15,2%
Catering esterno	14	11,2%
Erogazione denaro/Voucher/buoni spesa	10	8,0%
Misto	5	4,0%
Altro	6	4,8%
Totale risposte	125	100%

Un risvolto importante del servizio in esame è quello che riguarda la possibilità da parte degli ospiti di vedere soddisfatte le esigenze di consumare pasti conformi alle convinzioni religiose o più semplicemente ai loro gusti. In qualche struttura sono state segnalate difficoltà di reperimento di carne *halal*, ma nella grande maggioranza delle gestioni su questo aspetto si è notata un'elevata sensibilità, anche quando il servizio risulta erogato attraverso una mensa. Qualche problema si è verificato nelle strutture che hanno ospitato i migranti insieme ad altre categorie di persone (per esempio le Rsa), soprattutto sotto il profilo dell'adattamento al *menu* seguito per gli ospiti "ordinari". Nelle situazioni in cui sono emerse lamentele da parte dei migranti si è in genere intervenuti per riconoscere maggiore autonomia agli ospiti nella scelta degli alimenti (dando loro la possibilità di fare la spesa) o per modificare le modalità di erogazione del servizio (passando per esempio dalla mensa alla cucina in autonomia). Un significativo numero di ospiti (oltre 30) ha frequentato corsi sulle norme igienico-sanitarie (*Haccp*) per potersi rendere anche formalmente autonomo nella gestione della cucina.

È interessante osservare che in numerosi casi con il trascorrere del tempo si è assistito ad una progressiva autonomizzazione dei migranti nella gestione e preparazione del vitto: dopo le fasi iniziali gestite dagli operatori (sia per la spesa, sia per la materiale preparazione dei pasti), gli ospiti sono divenuti indipendenti sia nell'acquisto che nella

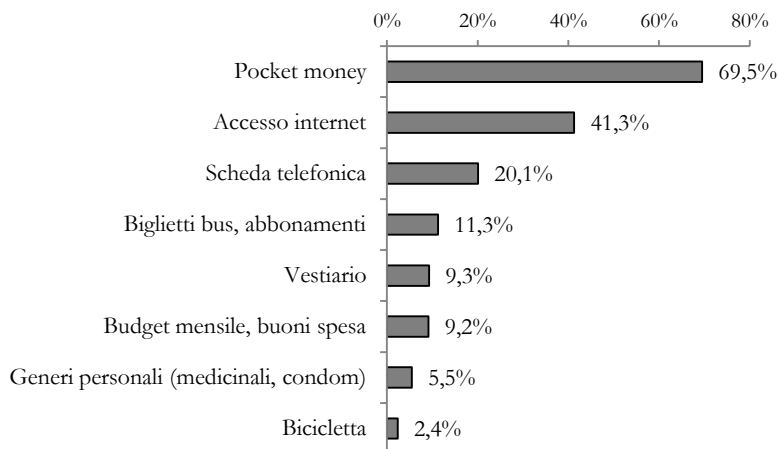
preparazione. In una struttura, l'accompagnamento assiduo delle prime settimane è stato sostituito dall'indicazione di un *budget* settimanale di 100 euro da gestire in autonomia (ma con la fornitura a fine mese dei giustificativi di spesa); successivamente, per accrescere i margini di autonomia, si è deciso che 15 euro a settimana possono non essere rendicontati ed essere spesi nel modo che gli ospiti ritengono migliore. Molti operatori ritengono che questo passaggio sia molto importante per l'acquisizione di competenze linguistiche e relazionali da parte degli ospiti: una scelta di questo tipo produce nei migranti più responsabilizzazione ed anche maggiori possibilità di interagire con contesti esterni. Negozi e supermercati italiani, ma anche "etnici", sono fonte di relazioni e di contatti.

L'autonoma gestione delle pietanze (o della spesa) da parte degli ospiti presenta anche un'elevata valenza simbolica, dato che la cucina rappresenta anche un luogo di conflitto. In alcune strutture la stanza per la preparazione ed il consumo del pasto è stata identificata come il luogo del potere, rappresentando l'unica "arena" di potenziale autogestione in situazioni marcate complessivamente da condizioni di isolamento, inattività o dipendenza. Su questo punto non è mancato in effetti qualche attrito con gli operatori (un educatore: «è stato un punto di conflitto, di grande grande conflitto (...) è stato molto molto critico, perché venendo da lontano dicevano "eh io devo mangiare la pasta, la pasta non la voglio"»).

Per quanto riguarda i *benefits*, i dati raccolti con il Questionario Ospiti mostrano che il più diffuso è il *pocket money* (se n'è già parlato nel paragrafo 3.1.5.); seguono l'accesso a *Internet*, fruibile dal 40% degli ospiti per i quali disponiamo della risposta (talvolta l'accesso è regolamentato, «sennò son fissi lì»), e la fornitura di schede telefoniche (tabella 29, grafico 10). Importanti sono anche i *benefits* riguardanti i trasporti, erogati sotto forma di biglietti dell'autobus o di abbonamenti alla rete locale oppure attraverso la messa a disposizione di biciclette (specie in alcune delle strutture più decentrate o isolate). Per 64 persone è invece segnalata l'assenza di servizi aggiuntivi.

Tab 29. Altri *benefits* (possibile più di una risposta)

<i>Benefits</i>	v.a.	% vert.
Pocket money	662	69,5%
Accesso <i>Internet</i>	393	41,3%
Scheda telefonica	191	20,1%
Biglietti bus, abbonamenti	108	11,3%
Vestiaro	89	9,3%
Budget mensile, buoni spesa	88	9,2%
Generi personali (medicinali, condom)	52	5,5%
Bicicletta	23	2,4%
Totale risposte	952	

Grafico 10 - Altri *benefits*

Da notare che l'accesso a *Internet* è meno frequente per le persone ospitate negli appartamenti e nelle strutture ricettive rispetto a quelle ospitate nei centri di accoglienza: per le persone ospitate in queste tipologie di accoglienza si tratta probabilmente di una delle prestazioni fruibili negli spazi comuni (tabella 30).

Tab 30. Accesso a *Internet* per tipologia

Accesso <i>Internet</i>	Sì	Totale	% sì su tot.
Centri di accoglienza	243	451	53,9%
Appartamenti	78	251	31,1%
Strutture ricettive	72	250	28,8%
Totale complessivo	393	952	41,3%

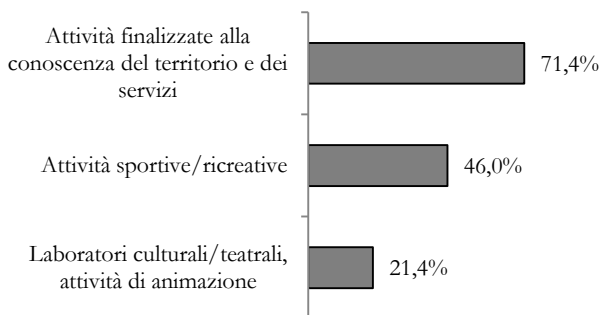
4.6. ALTRE ATTIVITÀ. RIEPILOGO

Le attività di socializzazione, non strettamente finalizzate né all'inserimento formativo/lavorativo né alla definizione della questione dello *status*, sono prevalentemente orientate a far conoscere il territorio (attività di questo tipo sono svolte dal 71% delle gestioni). Poco meno di metà delle gestioni hanno previsto lo svolgimento di attività sportive/ricreative, mentre sono risultate meno frequenti le attività culturali/teatrali (21%).

Tab 31. Attività di socializzazione fruibili: percentuale sul totale delle gestioni

Attività	v.a.	% su tot.
Attività finalizzate alla conoscenza del territorio e dei servizi	90	71,4%
Attività sportive/ricreative	58	46,0%
Laboratori culturali/teatrali, attività di animazione	27	21,4%

**Grafico 11 - Attività di socializzazione:
percentuale di incidenza sul totale delle gestioni**



Solo 21 soggetti gestori erogano tutte e tre le attività. Si tratta infatti di servizi che richiedono un forte impegno supplementare: non a caso sono prestazioni erogate contemporaneamente soprattutto nelle gestioni con almeno tre operatori (sia retribuiti che volontari).

Tab 32. Gestioni che erogano le tre attività per numero di operatori

Operatori volontari		Operatori retribuiti	
N. operatori	Numero gestioni	N. operatori	Numero gestioni
0	3	0	1
1 o 2	2	1 o 2	5
3 e +	10	3 e +	14
Totale risposte	15	Totale risposte	20

I servizi in esame sono organizzati in modi differenti. Le attività laboratoriali sono realizzate soprattutto attraverso personale esterno volontario (se si aggiungono i volontari delle strutture si nota che quasi 2/3 di queste attività sono organizzate da volontari). Le attività sportive solo raramente sono realizzate con personale retribuito (accade in poco più di una gestione su quattro), mentre gli interventi finalizzati a favorire la conoscenza dei territori sono svolte ricorrendo prevalentemente a personale retribuito delle strutture, rientrando quindi tra le prestazioni istituzionali in quasi una gestione su due.

Tab 33. Modalità di erogazione delle attività di socializzazione

Modalità	Laboratori		Sport/ricr.		Conosc. terr.	
	v.a.	% ver.	v.a.	% ver.	v.a.	% ver.
Personale della struttura, retribuito	7	25,9%	16	27,6%	42	46,7%
Personale della struttura, volontario	6	22,2%	19	32,8%	20	22,2%
Personale esterno, retribuito	3	11,1%	1	1,7%	15	16,7%
Personale esterno, volontario	11	40,7%	22	37,9%	13	14,4%
Totale risposte	27	100%	58	100%	90	100%

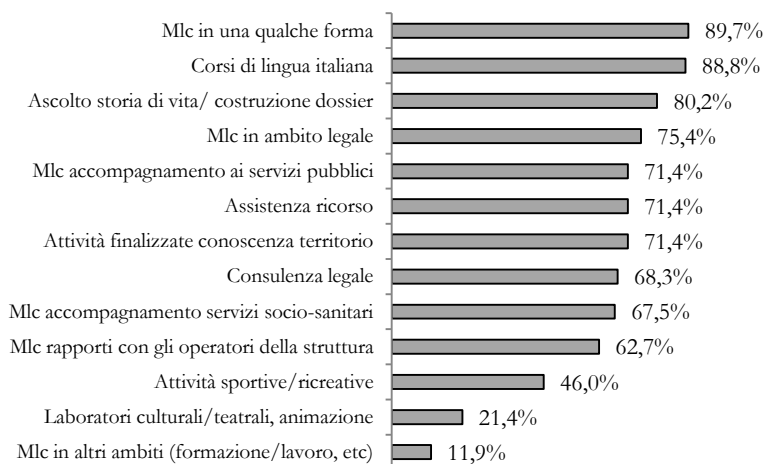
Concludiamo il capitolo riepilogando nella tabella 34 e nel grafico 12 per ciascuna tipologia di attività la percentuale di gestioni che ne prevedono l'erogazione sul totale delle gestioni. Si noti che corsi di lingua italiana e la raccolta della memoria sono resi disponibili in oltre l'80% delle gestioni. Il servizio meno diffuso è la mediazione linguistico

culturale svolta in ambiti esterni rispetto alle attività principali della presa in carico.

Tab 34. Riepilogo dei servizi erogati (percentuale sul totale delle gestioni)

Servizio	% su tot. gestioni
Mlc, in una qualche forma	89,7%
Mlc per rapporti con gli operatori della struttura	62,7%
Mlc per accompagnamento ai servizi pubblici per adempim. ammin.	71,4%
Mlc per accompagnamento ai servizi socio-sanitari	67,5%
Mlc in ambito Legale	75,4%
Mlc in altri ambiti (formazione/lavoro, attività di socializzazione ecc.)	11,9%
Ascolto storia di vita/costruzione del <i>dossier</i> personale	80,2%
Consulenza legale	68,3%
Assistenza ricorso	71,4%
Corsi di lingua italiana	88,8%
Laboratori culturali/teatrali, attività di animazione	21,4%
Attività sportive/ricreative	46,0%
Attività finalizzate alla conoscenza del territorio e dei servizi	71,4%

Grafico 12 - Riepilogo dei servizi erogati in base all'incidenza percentuale sul totale delle gestioni



5. DUE CASI

5.1. LE CRITICITÀ “MICRO”: UN CASO PARADIGMATICO

Questo paragrafo si propone di evidenziare un caso problematico ritenuto esemplificativo delle criticità verificatesi a livello “micro” (nel paragrafo 6.1. ci soffermeremo sulle criticità riguardanti il sistema). In coerenza con gli obiettivi del monitoraggio, il proposito di queste pagine non è quello di porre persone o organizzazioni sul banco degli imputati. L'intento è quello di evidenziare le ragioni che in alcuni casi hanno concorso a creare - a livello locale - situazioni problematiche che in futuro dovranno essere evitate¹⁹².

La gestione in esame è stata attivata su sollecitazione di una volontaria che si è attivata per coinvolgere il Comune. La convenzione è stata stipulata tra associazione e Prefettura, mentre tra associazione e Comune i rapporti sono stati regolati da un protocollo d'intesa in base al quale il Comune si è impegnato a reperire la struttura. I tre appartamenti utilizzati si sono rivelati inadeguati, presentando ciascuno vari problemi come la mancanza di alcune porte, la presenza di aree con livelli elevati di umidità, arredamenti non all'altezza, impianti dalla dubbia conformità, malfunzionamenti (segnalati ma - secondo gli operatori - senza l'esecuzione di interventi di riparazione da parte del proprietario).

Mano a mano che la situazione è andata complicandosi (una intervistata l'ha definita una «palla infuocata» che ente locale e soggetto gestore si sono ripetutamente scambiati), il Comune si è allontanato dalla gestione, fino a decidere di chiudere la struttura alla fine di giugno (gli ospiti sono stati tutti trasferiti). Fino al mese di marzo la gestione quotidiana è stata affidata interamente alla volontaria che aveva

¹⁹² Quello che si presenta non è evidentemente il risultato di uno studio di caso. Le informazioni sono state raccolte durante la visita ed integrate con dati raccolti nel corso del lavoro sul campo in altre occasioni. Rispetto alla realtà in questione si dispone di due diverse descrizioni, divergenti in alcuni punti significativi.

promosso l'ingresso nel sistema ENA e che ha di fatto assunto il ruolo di coordinatrice con il supporto di altri tre operatori (sempre volontari, ma a rotazione). A partire da marzo 2012 nella gestione è subentrata una cooperativa, incaricata di seguire gli ospiti fino a fine maggio (la precedente coordinatrice ha lasciato l'incarico e l'associazione).

La situazione a quel punto era chiaramente fuori controllo: non era stato erogato alcun servizio ulteriore rispetto a vitto ed alloggio e non era stata definita alcuna regola, né nella gestione della spesa, né nelle relazioni quotidiane ("una situazione ingestibile, erano abituati a fare quello che volevano"). L'intervento dei nuovi operatori si è quindi concentrato sulla definizione di alcune regole di comportamento (con successo solo parziale) e sul coinvolgimento degli ospiti in alcune attività al di fuori della struttura (corso di italiano, gestione della spesa con un operatore, attività sportive). Gli operatori erano presenti nella struttura per la maggior parte della giornata.

Tra gli ospiti (quattro coppie più un minore) si sono verificati litigi, colluttazioni e scontri violenti. In più di una circostanza (l'ultima particolarmente critica) è dovuta intervenire la forza pubblica, che ha constatato la situazione di degrado. Naturalmente la fama della struttura si è rapidamente diffusa tra i cittadini del paese, i quali hanno cominciato a considerarla un "luogo losco". La presenza di due persone particolarmente litigiose - un uomo ed una donna di coppie diverse - ha creato notevoli problemi. È stato riferito che la donna veniva facilmente alle mani con il marito (e con le altre donne, in caso di diverbi), e che l'uomo si atteggiava a *leader* rivendicando la posizione di "capo" attraverso atteggiamenti fisici e verbali molto aggressivi. Com'è stato riferito da alcune fonti, il clima di «tensione costante e conflitti ripetuti» che ha caratterizzato le relazioni all'interno della struttura potrebbe essere stato aggravato dall'arrivo di ospiti "problematici" da altre strutture: le stesse fonti ritengono che la struttura sia stata utilizzata come luogo nel quale concentrare le criticità.

Il caso segnalato, al di là delle inevitabili specificità, si presenta come paradigmatico di una serie di carenze rilevate anche in altre gestioni:

- l'ingresso nel sistema in modo improvvisato e senza adeguata cognizione del fatto che l'accoglienza degli ospiti non si sarebbe esaurita nella sola erogazione di vitto e alloggio;
- l'adozione di criteri gestionali puramente volontaristici, non accompagnati da supporti e competenze all'altezza delle esigenze;

- l'impreparazione dell'ente locale, prima ignaro delle implicazioni connesse alla scelta di entrare nel sistema e poi assente di fronte all'emersione di conflitti e problemi;
- l'assenza, per molti mesi, di servizi qualificanti (orientamento legale, corsi di lingua, mediazione, accompagnamento ai servizi sanitari);
- l'uso dei trasferimenti come strumento sanzionatorio di comportamenti "non disciplinati".

5.2. L'ACCOGLIENZA DIFFUSA: UN MODELLO LOCALE

Le sperimentazioni positive del modello di accoglienza diffusa non sono state poche, sia ove si valutino i modelli gestionali nel loro insieme, sia nel caso si prendano in considerazione singoli servizi o ambiti tematici. Volendo però descrivere un caso particolarmente significativo dal punto di vista degli esiti, la scelta ricade su una gestione che è riuscita a corrispondere ai principi di base del modello (accoglienza decentrata, finalizzata alla definizione di prospettive concrete di inserimento, attraverso la costruzione di buone relazioni con il territorio locale) pur non disponendo di fattori di partenza particolarmente favorevoli.

Il progetto di accoglienza sul quale si concentra l'attenzione è nato dalla richiesta rivolta dal sindaco di un piccolo Comune al parroco del paese di verificare la possibilità di aderire al sistema ENA regionale. La struttura individuata, una casa parrocchiale non occupata da più di cinque anni, è un edificio annesso alla chiesa e circondato da terreni. La località è isolata e poco servita dai trasporti pubblici (la frazione si trova a 500 metri dal paese ed è collegata ad un centro di dimensioni medio-piccole attraverso tre corse di autobus al giorno). Il tempo intercorso tra il preavviso e l'arrivo degli ospiti¹⁹³ è stato di soli tre giorni, durante i quali è stato reperito il personale e si è arredata e resa abitabile la casa.

Di seguito si presentano i tre aspetti salienti del modello gestionale in esame.

¹⁹³ Sette pakistani appartenenti a due gruppi familiari diversi, un indiano ed un cittadino del Bangladesh, tutti uomini di età variabile tra 25 e 50 anni; alcuni hanno subito traumi e violenze nei contesti di provenienza.

1. *Un'équipe competente che parte dalle esigenze e dalle risorse degli ospiti.*

Tutto il personale (3 persone: 2 operatrici ed un responsabile di struttura) è stato assunto *ad hoc* dalla cooperativa incaricata dal parroco di gestire i servizi. L'*équipe* ha potuto contare su competenze articolate, che comprendono l'assistenza di base, l'insegnamento dell'italiano e l'animazione di comunità (il responsabile è un *counselor* con esperienze pregresse di responsabile di una struttura di accoglienza per minori stranieri). Il suo punto di forza è stata senza dubbio la capacità di promuovere un reale processo partecipativo: si è partiti dalle esigenze degli ospiti, mettendole in connessione con le caratteristiche e le esigenze del territorio.

Regole ed attività sono state costruite ascoltando gli ospiti e dialogando. Emblematico di questa scelta di fondo è il coinvolgimento dei migranti nella ristrutturazione dell'immobile, realizzata dagli stessi ospiti sotto la supervisione di un muratore esperto. La vita quotidiana è stata organizzata nello stesso modo: gli ospiti hanno partecipato alla gestione della casa (nelle sue diverse forme: pulizie, spesa, ecc.) a partire dalla rispettive competenze. L'uomo che prima di arrivare in Italia aveva ricoperto incarichi di amministratore si è occupato prevalentemente della gestione delle risorse, quello che aveva lavorato come cuoco si è occupato prevalentemente della preparazione dei pasti.

2. *Il progetto di orti sociali, le attività formative e le prospettive di radicamento.*

Il progetto principale è sorto dalla constatazione dei vincoli determinati dall'isolamento della struttura e dalle caratteristiche del territorio. Si è ritenuto indispensabile concentrare gli sforzi su un'attività che potesse garantire agli ospiti - desiderosi di ricominciare ad inviare soldi alle famiglie dopo l'interruzione dell'invio delle rimesse - una pur minima entrata. Il progetto di orti sociali ha anche potuto contare su un supporto formativo rilevante: sono stati organizzati corsi di formazione in materia di agricoltura tradizionale collinare unitamente a corsi di italiano, di introduzione ai servizi disponibili sul territorio e ad iniziative finalizzate a chiarire la posizione giuridica degli ospiti.

L'attività è consistita nel recupero di grandi aree di terreno coltivabile abbandonate. In cambio gli ospiti hanno ottenuto la gestione per un anno degli stessi terreni. Il raccolto è venduto tramite i gruppi di acquisto solidali ed in un mercato comunale. È stato avviato un pollaio nel quale le galline vengono allevate con metodi tradizionali degli ospiti, i prodotti vengono utilizzati per autoconsumo e parte delle uova sono vendute in paese. Il ricavato in denaro appartiene agli ospiti, che

possono contare anche sull'assegnazione di una cifra settimanale: sia l'incasso dell'auto-produzione, sia l'eventuale risparmio risultante dalla gestione oculata del *budget* settimanale possono essere reinvestiti per finanziare le attività agricole. L'unico problema è che in fase di rendicontazione molte delle spese sostenute non sono state riconosciute. Si segnalano anche altre attività: l'ospite che faceva il sarto realizza piccoli lavoretti per il paese; è stato attivato un servizio di cucina etnica che talvolta fornisce i pasti per matrimoni o altri eventi; alcuni ospiti, grazie a risorse attivate in accordo con il Comune, svolgono lavori di manutenzione in aree turistiche vicine (riparazione staccionate, pulizia aree *picnic*: è allo studio la possibilità di creare una cooperativa per la manutenzione dei giardini e delle case di villeggiatura). Le buone prospettive di consolidamento delle attività avviate hanno determinato concrete possibilità di radicamento degli ospiti. Gli ospiti sperano tra l'altro che la parrocchia continui ad essere destinata ad attività di accoglienza per capitalizzare l'investimento, il *know how* accumulato e le relazioni costruite.

3. *L'ottima relazione con il territorio.*

Grazie alla pertinenza del progetto rispetto al contesto, la ricezione delle attività dei migranti da parte del paese è stata ottima. Nel corso della visita si osservava un'atmosfera eccellente: il clima pareva davvero molto buono, pervaso di entusiasmo. Sembra che la presenza di due operatrici locali abbia consentito di far circolare efficacemente le informazioni, accrescendo la fiducia degli abitanti, in prevalenza anziani. Un passaggio importante è stato anche l'avere constatato la fattività degli ospiti impegnati nella ristrutturazione dell'abitazione: «hanno visto che si davano da fare». Le relazioni fra operatori ed ospiti da un lato e cittadinanza locale dall'altro sono state costanti. «Le persone del paese - ha ricordato una delle operatrici - sono molto diffidenti. All'inizio c'era un po' di paura "ma che sarà? Qui non ci sono mai stati furti", c'era un po' di pregiudizio ed erano sulla difensiva. Da cittadina di questo paese non mi sarei mai immaginata di arrivare a tanto, anche a livello di proprietà qui sono molto gelosi, che gente anziana del paese abbia dato il permesso di coltivare le proprie terre mi ha stupito».

L'efficacia del modello gestionale ha consentito in sostanza di contrastare l'effetto potenzialmente limitante di fattori come l'isolamento e gli istintivi pregiudizi iniziali. I fattori caratteristici che

fanno di questa gestione un riferimento ideale per il modello di accoglienza diffusa sono dunque:

- l'accoglienza in una struttura pensata per un piccolo numero di persone, ristrutturata con l'attiva partecipazione degli ospiti;
- l'adozione di strategie di presa in carico non improvvisate e calibrate tenendo conto dei vincoli e delle opportunità presenti nel contesto;
- la promozione di un processo partecipativo autentico;
- la predisposizione di percorsi formativi mirati rispetto agli obiettivi del progetto;
- la valorizzazione delle competenze pregresse degli ospiti;
- l'avvio, con ottimi presupposti, del percorso dei migranti verso l'autonomia¹⁹⁴;
- la valorizzazione del lavoro agricolo¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Va notato che nel corso della ricerca in un solo caso si è osservato l'avvio di un percorso di autonomia anche dal punto di vista abitativo. Una giovane coppia, che tra l'altro ha perduto un figlio durante il viaggio intrapreso per raggiungere la Libia, ha affittato un appartamento nel mese di giugno 2012 ed ha avviato il percorso di sganciamento dalla struttura di accoglienza. Non pare un caso che la gestione che ha seguito i due giovani sia una di quelle più organizzate.

¹⁹⁵ Non si tratta del resto dell'unico caso. Si segnalano diversi inserimenti in progetti di agricoltura sociale; altri progetti di orti sociali biologici; corsi di formazione centrati su attività come il taglio del bosco; attività di recupero di cascine abbandonate da adibire a funzioni sociali.

6. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

6.1. LE TRE AREE CRITICHE DEL SISTEMA

Il modello toscano è stato concepito e si è sviluppato in antitesi al modello “tendopoli”, confidando nella capacità di attivazione dei territori e nella nascita di sinergie tra amministrazioni, cittadini e terzo settore capaci di favorire i percorsi di inserimento dei migranti accolti. Il lavoro di monitoraggio conforta l'intuizione iniziale: tutti i soggetti coinvolti nell'ENA mostrano di condividere l'opzione di fondo del modello e gran parte dichiara di essere disponibile a ripetere l'esperienza e di volersi impegnare anche per accoglienze a lungo termine.

Se si considera il funzionamento delle attività dal punto di vista del sistema, i dati raccolti attraverso il monitoraggio mostrano però che occorre riflettere su tre aree critiche.

1. Emergenza. O accoglienza?

L'impronta dell'emergenza ha lasciato segni profondi nel sistema di accoglienza: «l'ordinario - afferma un'operatrice a proposito della situazione della propria struttura - viene gestito ancora con uno stato abbastanza emergenziale». Anche se sono state numerose le gestioni che hanno scelto di lavorare da subito con un approccio non riduttivo («si poteva prendere l'ennesima scuola disabitata che tanto tutti i Comuni hanno e mettercene dentro 20, si prendeva 46 euro al giorno, 20 per 46, ma allora in quel caso lì si faceva i contabili»), l'esigenza di rispondere rapidamente ad una domanda “basica” di accoglienza ha talvolta preso il sopravvento su ogni altra considerazione (un coordinatore: «il nodo e la questione del contendere è l'idea dell'emergenza, chiunque dice “guarda me li prendo in casa” va bene»). Ciò ha favorito l'ingresso nel sistema di gestioni che hanno interpretato in modo limitativo il concetto di accoglienza diffusa. Tra queste gestioni vi sono state accoglienze impostate su rapporti amicali e paternalistici,

di tipo “familiare”¹⁹⁶ - con ospiti «un po' viziati e un po' troppo coccolati» -, che hanno finito per “consumare” le energie degli operatori; così come ve ne sono state alcune affidate *in toto* a volontari o per le quali solo l'intervento *ex post* in via informale di associazioni o di singoli ha parzialmente posto rimedio alle carenze iniziali. In alcuni di questi casi sono stati gli stessi gestori a non negare il carattere problematico di queste accoglienze. Un coordinatore, durante il *focus*, ha ammesso: «ci siamo improvvisati in occasione di questa emergenza perché non avevamo altra esperienza con i migranti».

Questi approcci hanno mostrato i loro limiti quando si sono dovuti misurare con esigenze più complesse (la preparazione dell'audizione, le prospettive di inserimento) o con dinamiche relazionali più delicate (le tensioni esplosive dell'attesa). E quando la fragilità delle competenze ed il volontarismo puro si sono associati a vincoli intrinseci - come la collocazione isolata di alcune strutture - non è un caso che siano sorte le situazioni più problematiche. Tra queste vanno annoverate alcune gestioni ubicate in località montane, con numeri elevati di ospiti e prive di servizi. Tensioni e conflitti interni, sindromi da *burn-out* e delusione degli operatori («tutto un tamponare situazioni senza avere un piano di lavoro», volontaria) ne hanno plasticamente rappresentato le difficoltà. È degno di nota il fatto che tra i dieci gestori che hanno dichiarato di non avere nessuna volontà di ripetere l'esperienza, valutandola negativa, la maggior parte di essi ha fatto affidamento sulla “buona volontà”. Molti di questi soggetti erano convinti, inizialmente, che si trattasse di dare vitto ed alloggio per poco tempo, per puro spirito umanitario o caritatevole; con il trascorrere del tempo si sono trovati ad affrontare situazioni molto più complesse dei mezzi a disposizione (finanziari ma anche umani) per affrontarle (un deluso responsabile di una struttura ha osservato: «io pensavo di poterla gestire al meglio. Penso di chiudere alla svelta, perché l'età mia non mi consente più certi sforzi»).

2. Il coordinamento.

Al cospetto della frammentazione dei modelli gestionali (per operatori impiegati, qualità delle reti costruite, livello di coinvolgimento degli ospiti, natura dei rapporti con il territorio, tipologia e qualità dei

¹⁹⁶ Sono emblematiche, in questo senso, le parole pronunciate da un'operatrice: «io veramente apprezzo tantissimo questo modello d'accoglienza diffuso, io per diffuso intendo proprio questo: famiglia a famiglia». I migranti sono stati accolti nella struttura di proprietà della famiglia dell'operatrice. La gestione non aveva precedenti esperienze né come struttura ricettiva, né come luogo di accoglienza.

servizi erogati) e delle caratteristiche dimensionali (che spaziano da piccolissime accoglienze ad alberghi con decine di ospiti) numerosi gestori ed operatori hanno avvertito la carenza di un vero e proprio coordinamento del sistema. Quest'esigenza è stata avvertita più fortemente proprio quando è terminata la fase iniziale di emergenza: come ha opportunamente osservato una partecipante al *focus*, «il passaggio dall'emergenza all'accoglienza fa la differenza e si vede: probabilmente nell'emergenza si improvvisavano meglio delle strutture; nell'accoglienza si vede la differenza».

Numerosi interlocutori hanno segnalato la necessità di rafforzare la cabina di regia del sistema. Ciò vale per quanto riguarda gli *standard* dei servizi, ed in particolare per i riferimenti non sempre univoci al modello SPRAR («tutti i gestori in teoria fanno riferimento al modello SPRAR (...) Sembra però poi che su alcune cose ci sia un po' un certo margine di discrezionalità e per cui magari un gestore applica una cosa in un certo modo, un altro l'applica in un altro e così via, quindi non c'è comunque un'omogeneità»); ma vale anche, più in generale, per le azioni trasversali di supporto. Come ha osservato il coordinatore di un'accoglienza, «ho bisogno di qualcuno - io lo chiamo *service* - che prende e vede: l'accoglienza è là, questi hanno diritto a queste cose».

La presenza di una istanza sovra-ordinata rispetto alle singole gestioni è stata avvertita assai più sul piano formale, in particolare nelle rigidità riguardanti il riscontro delle rendicontazioni, ed assai meno nel supporto alla dimensione sociale della presa in carico, o - per dirla in altro modo - nella costruzione dei percorsi di accoglienza ed inserimento (corsi di lingua, orientamento legale, ma soprattutto formazione e inserimento socio-lavorativo). Il coordinatore di un'accoglienza ha sintetizzato la questione nel modo seguente:

Un settore sociale di coordinamento, è mancato questo. (...) Perché non è solo il fatto di dargli da mangiare e da bere, le finalità son ben altre, quindi quello dev'essere competenza del sociale. Ci voleva un indirizzo, delle linee, al di là del modello scritto sul manuale [Manuale Operativo SPRAR, n.d.a.], ci voleva un coordinamento a livello sociale.

Questa osservazione può essere considerata complementare al commento di un educatore:

I momenti di confronto e di raccordo credo siano stati molto pochi, soprattutto quelli dove si potesse parlare nello specifico delle

problematiche e delle soluzioni da adottare per le problematiche legate alla gestione dei singoli progetti, non solo nella fase di accoglienza ma soprattutto in una seconda fase di inserimento. È proprio lì che credo potesse incidere un maggiore raccordo, un'impostazione diversa di alcune questioni, soprattutto la formazione o l'inserimento socio-lavorativo.

3. Cosa succederà dopo il 31/12?

Le prospettive del sistema sono, al momento, ancora ignote: «questo qua è proprio il domandone che vien voglia di fare, dici “dopo?”», cioè cosa si prevede?» (operatrice volontaria). L'incertezza è enorme e determina una condizione di grande disagio tra operatori e gestori: in fin dei conti - afferma una coordinatrice - «l'utenza ce l'abbiamo noi e il ricatto morale di chiudere le strutture al 31/12 ce l'abbiamo noi» (un'altra operatrice, in modo ancora più lapidario: «alla fine è il punto di accoglienza che si smazza le carte... »).

La sequenza di interrogativi è quasi infinita: una coordinatrice vorrebbe «sapere se si può ragionare nel qui e ora sulla Commissione, ma fra qualche tempo anche su cosa succede dopo il 31/12 (...) Benissimo il modello, benissimo l'organizzazione con i suoi aspetti di eccellenza e i suoi aspetti - a volte - di accoglienza di più basso profilo, però *questa macchina poi si spengerà di botto quando finisce la benzina? Andrà per un po' spinta da noi?*». E ancora (le parole sono di un'operatrice): «Cosa succede dopo i dinieghi? Cosa facciamo noi con questa gente qui? (...) Non abbiamo proprio idea di che cosa succederà, aspettiamo indicazioni, non si può da un giorno all'altro dire è finita, bisogna programmarla questa cosa...».

Emerge, comprensibile, il timore di ciò che potrebbe accadere. È chiarissima la preoccupazione di questo coordinatore:

l'unica cosa che spero che accada a livello alto (...) che le forze dell'ordine, le forze politiche, le forze tutte si rendano conto che non siamo noi a gestire un'espulsione. (...) Spero non ci sia la crudeltà di addossare alle strutture questa colpa e quindi dire cose allucinanti tipo “non ti pago la retta, non dargli da mangiare” (...) Che ognuno faccia le sue procedure.

Diffusa è anche l'apprensione per ciò che accadrà agli ospiti. Numerosi intervistati chiamano in causa i rapporti interpersonali ed i legami emotivi («come fai - si chiede un operatore - a mandare per

strada due persone? *Finisci che te le tieni in casa a spese tue*) ed invitano ad affrontare il problema in modo non burocratico (è impossibile, ricorda un'operatrice, limitarsi a dire «non lo potete rendicontare»). Il responsabile di un'accoglienza sottolinea che in caso di uscita dalle strutture i migranti «non solo partono da zero ma da meno, perché hanno tenuto un tenore di vita per un anno, un anno e mezzo che sia, molto alto (...) e però poi si trovano con zero a dover far tutto». La preoccupazione riguarda anche coloro che hanno ricevuto la risposta positiva della Commissione, visto che la definizione della posizione giuridica non equivale alla garanzia della effettiva conquista di una condizione di autonomia. Lo ricorda, con parole amare - un coordinatore: «va bene, ora hai il permesso per 5 anni, dove vai? Ciao, questa è la porta. E questo domani dorme sotto un ponte. Su questo non abbiamo risposte»).

C'è poi, fortissima, la sensazione di essere sul punto di gettare via tutto il lavoro fatto. La coordinatrice di un'accoglienza non usa giri di parole: «diamo l'idea di un Paese che accoglie da un lato e mette alla porta dall'altro e che però non dà possibilità di uscita». Ancora più esplicite sono le parole del coordinatore di una piccola struttura:

ci vedo poca razionalità nelle cose, no? Perché dico, insomma: questi nella loro patria che è il Bangladesh non ci possono tornare perché hanno fatto richiesta d'asilo politico e quindi il Bangladesh certo non li ripiglia a braccia aperte come figli della patria, va bene. In Libia non ci posson tornare perché da lì son scappati, in Europa non ci possono stare perché tanto se vanno anche in Francia o in Germania appena gli prendono le impronte digitali li rimandano qua. Quindi questi dove vanno? (...) E cosa gli si è fatto allora noi? È un anno e mezzo che ci si lavora e poi dopo (...) Perché di per sé il progetto è bello no?, ma se io non posso farlo finire o definire con un permesso di soggiorno magari anche *ad hoc* per poterli inserire nel lavoro, perché noi si sarebbe capaci... Il modello non è strutturato male (...) perché diluendo le piccole situazioni, nelle piccole situazioni tu puoi anche trovargli da lavorare a cinque persone...

La testimonianza di una psicologa, coordinatrice di tre strutture ordinariamente dedicate alla presa in carico di tossicodipendenti, evidenzia il percorso compiuto dagli operatori ed il rischio che gli sforzi fatti si dissolvano:

È una fatica enorme. Mi sta mettendo in crisi. Ho lavorato quando è scoppiato l'AIDS e ci morivano i ragazzi uno dopo l'altro e non ho fatto questa fatica. Qui cosa devo fare? Quale è l'obiettivo? Di portare le persone al 31 dicembre perché il 1° vadano per strada?

Oltre all'incertezza rispetto a ciò che accadrà alla data del 31 dicembre, si pone il problema - ben noto anche all'interno del sistema SPRAR - di definire il tempo di permanenza nelle strutture («quanto tempo teniamo gli ospiti? - si è chiesto un coordinatore -. Gli ospiti devono essere a conoscenza che in teoria il loro tempo non è illimitato»). Per i centri di accoglienza più grandi occorre individuare le modalità di passaggio ad altre fasi di accoglienza (la eventuale trasformazione in «accoglienze ordinarie», sia nello SPRAR che in altri centri più piccoli) o definire gli strumenti per la gestione delle uscite («dalla mia esperienza se una persona ha un titolo valido espellerla da una struttura per scadenza del tempo è difficile, in realtà funziona più il lavoro educativo nel farla uscire...»).

Alcune accoglienze sono disponibili a proseguire il percorso in ogni caso, prospettiva che attenua non poco le preoccupazioni per la eventuale conclusione formale dell'ENA. Si tratta in genere di realtà nelle quali il piccolo numero di persone ospitate permette alle associazioni che le gestiscono di offrire agli ospiti la permanenza all'interno dei progetti delle medesime associazioni. Va però detto che tra le amministrazioni locali prevale la convinzione che il «dopo 31/12» ricadrà interamente sulle loro spalle. Una delle gestioni che ha deciso di distribuire le persone accolte in appartamenti ubicati in comuni diversi si è mossa tenendo conto di questa prospettiva: «la scelta degli appartamenti - ha affermato la coordinatrice - è stata una scelta degli amministratori locali. (...) Evidentemente è una scelta razionale per caricare i costi sui vari Comuni e per fare in modo che non si concentrassero, anche perché quello che poi ci si aspetta è che questa situazione rimanga in carico al territorio».

Questa previsione sembra condivisa dalla maggior parte delle persone incontrate nel corso delle visite. Sebbene una parte dei gestori e degli operatori intervistati ritenga che una volta ottenuto il riconoscimento gli ospiti se ne andrebbero (cosa che è in effetti accaduta in una struttura, nella quale i cinque ospiti, dopo l'esito positivo della Commissione, se ne sono andati all'estero) prevale l'idea che la stragrande maggioranza dei migranti intenda rimanere

indipendentemente dall'esito dell'audizione. «L'OIM - ricorda un operatore - ci ha mandato i questionari: non ce n'è uno che abbia detto "io voglio tornare al mio Paese", nessuno». La convinzione è che nessuno se ne andrà, «perché in quei dieci mesi abbiamo proprio attivato un'aspettativa, una trasformazione... ». In assenza di provvedimenti, gli usciti dall'ENA potrebbero rappresentare un nuovo emblema dei processi di costruzione sociale dell'irregolarità.

6.2. IL QUADRO NAZIONALE E LE CRITICITÀ “MACRO”

Le criticità di cui si è parlato nel paragrafo precedente non possono essere separate dal contesto più ampio nel quale si colloca il sistema ENA. Appare infatti indispensabile esaminare, sia pure sinteticamente, il quadro generale delle politiche sull'asilo e sull'immigrazione. Come ha ricordato uno dei partecipanti al *focus*, «noi siamo i responsabili unici rispetto agli ospiti, in una situazione di contorno di cui non siamo oggettivamente responsabili. Noi non è che viviamo fuori da un sistema nazionale: stiamo vivendo un'accoglienza in un Paese che i segnali che dà sono di non accoglienza». Osserva una delle autrici della recente indagine sull'integrazione dei rifugiati curata dal CIR:

la cornice politico-legale non è evidentemente neutra e può influire particolarmente nel corso di alcune fasi critiche del ciclo vitale dei rifugiati. (...) Politiche che enfatizzano le limitazioni e il controllo, tendono verosimilmente a compromettere precocemente e spesso in modo definitivo il processo di integrazione, comunicando in modo preventivo un messaggio fortemente negativo o almeno contraddittorio nei confronti dei rifugiati, che vengono così percepiti come potenziali danneggiatori della società¹⁹⁷.

La sottolineatura dell'inefficacia delle attuali politiche sull'immigrazione, che si caratterizzano per l'assenza di canali d'ingresso legali (il coordinatore di un'accoglienza: «si sta andando avanti a testa bassa per cercare di offrire i migliori servizi del mondo, ma se non entrano in rete con un sistema più complesso non si va avanti») vale a

¹⁹⁷ F. Rathaus, *Riflessioni sul concetto d'integrazione*, in Consiglio Italiano per i Rifugiati, *op. cit.*, p. 14.

maggior ragione per le politiche sull'asilo. Il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, attualmente articolato sui CPA (Centri di Prima Accoglienza), sui CARA (Centri di accoglienza per Richiedenti Asilo) e sullo SPRAR, presenta una serie di limiti da correggere. Vediamoli in sintesi.

- *La carenza di posti.* I posti disponibili nelle strutture di accoglienza sono costantemente al di sotto delle necessità, e non soltanto rispetto alle oltre 30.000 domande di asilo presentate nel 2011. Le cifre sono elevate ma non impossibili, se il sistema si dotasse di strumenti di accoglienza adeguati. È emblematico, in proposito, quanto ha osservato Gianfranco Schiavone, membro dell'Asgi (*Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione*) e curatore della ricerca *Il Diritto alla Protezione*: «il numero delle domande di colf e badanti presentate in un solo mese tra il 1° e il 30 settembre 2009 è stato superiore al numero dei richiedenti asilo che sono arrivati in Italia negli ultimi 10 anni»¹⁹⁸.

- *L'inadeguatezza dei CARA.* I CARA, istituiti nel 2008 per accogliere i richiedenti asilo per un periodo massimo di 35 giorni, sono centri di accoglienza che si pongono agli antipodi rispetto al modello di accoglienza diffusa. Possono ospitare dai 100/150 migranti fino ad un massimo di 1.500/2.000; inoltre, come ha notato l'UNHCR, «non tutti i CARA offrono gli stessi servizi di accoglienza: in particolare la qualità dell'assistenza varia da centro a centro e non sempre raggiunge standard adeguati, in particolare per ciò che riguarda l'assistenza legale e psico-sociale»¹⁹⁹. Dato che spesso la permanenza in questi centri va ben al di là di quanto previsto dalla legge istitutiva, molti richiedenti asilo si trovano a trascorrere lunghi periodi di tempo in strutture che sovente non presentano - come ha osservato l'UNHCR - standard qualitativi adeguati.

- *La scarsa attenzione per le politiche sull'integrazione.* Il quadro normativo vigente presenta un forte deficit di attenzione verso le politiche di integrazione. Le poche disposizioni esistenti in materia - contenute nel D.lgs 140/2005 e negli articoli della Legge 39/1990 che disciplinano il funzionamento dello SPRAR - non forniscono supporti adeguati per i percorsi di accompagnamento dei rifugiati verso l'acquisizione di una

¹⁹⁸ *La protezione umanitaria che non protegge. Intervista a Schiavone (Asgi)*, intervista a cura di F. Materozzi, <http://www.corriereimmigrazione.it/ci/2012/05/la-protezione-umanitaria-che-non-protegge-intervista-a-schiavone-asgi/>, 28 maggio 2012.

¹⁹⁹ UNHCR, *Raccomandazioni dell'Unhcr*, op. cit., pp. 12-13.

reale condizione di autonomia. Si tratta di una carenza che rende il sistema attuale incapace di evitare derive abbandoniche e gravi forme di disagio sociale anche per una parte significativa di coloro che riescono ad entrare nei percorsi di accoglienza. Rimane infatti «elevatissimo - ricorda la ricerca dell'Asgi - il numero di titolari di protezione internazionale o umanitaria che, al termine del percorso di accoglienza come richiedenti asilo, non hanno potuto usufruire di alcun programma pubblico nazionale di accoglienza finalizzato a favorire il loro percorso di integrazione sociale»²⁰⁰.

- *La frammentazione del sistema*. L'UNHCR, nelle sue raccomandazioni, segnala che «le condizioni e gli *standard* di accoglienza nelle varie strutture dovrebbero essere uniformati ad un livello qualitativamente accettabile»²⁰¹. La Conferenza delle Regioni ha recentemente evidenziato «la necessità di attivare un ragionamento complessivo rispetto ai sistemi di accoglienza per richiedenti asilo oggi presenti in Italia». Considerato che i vari sistemi (compreso l'ENA) sono «di fatto distinti e paralleli tra loro», le Regioni e le Province Autonome si esprimono a favore di una strategia che unifichi le diverse tipologie di accoglienza²⁰². Come sottolineano le conclusioni della ricerca dell'Asgi, questa unificazione non può non muovere nella direzione di un modello di ospitalità decentrato e diffuso, che preveda l'accoglienza di piccoli gruppi e l'attivazione di reti di supporto articolate localmente. La prospettiva dev'essere dunque quella di

un “Sistema nazionale per il diritto d’asilo”, che, pur partendo dalla positiva esperienza decennale dello SPRAR ne superi gli attuali

²⁰⁰ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *op. cit.*, p. 303.

²⁰¹ UNHCR, *Raccomandazioni dell'Unher, op. cit.*, p. 13.

²⁰² Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, *Documento per l'audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome in occasione dell'indagine conoscitiva “Diritto d'asilo, immigrazione ed integrazione in Europa” promossa dal Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione*, 12/102/CR5/C3-C8, Roma, 5 luglio 2012. La premessa del documento contiene l'indicazione delle cinque questioni ritenute più urgenti in materia di politiche sull'asilo: l'esigenza di garanzie di non respingimento indiscriminato; l'applicazione rigorosa del Regolamento Dublino II, ponendo al centro il rispetto dei diritti del richiedente; la competenza/qualità delle decisioni assunte in prima istanza dalle Commissioni; l'esigenza di “garantire il diritto a un ricorso con effetti sospensivi”; la predisposizione di forme di prima accoglienza a partire dal momento della presentazione della domanda.

intrinseci limiti strutturali, configurandosi come un articolato Sistema che prevede la partecipazione delle competenti amministrazioni statali (Ministero dell'Interno, Ministero della Sanità e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), delle Regioni e degli enti locali, degli organismi internazionali, degli enti ed associazioni di tutela dei rifugiati²⁰³.

Per quanto riguarda, nello specifico, l'ENA, appare manifesta l'esigenza di individuare una soluzione collettiva che permetta di dare una prospettiva razionale al percorso di accoglienza compiuto sino a questo momento. Come ha ricordato il responsabile di una struttura nel corso del *focus*,

un errore a monte è stato quello di non tener conto delle cifre, che tra l'altro sono esigue rispetto all'invasione minacciata, e nel non dare un umanitario - tipo cittadini tunisini prima, o tipo Kosovo ancora prima - il che veniva ad accelerare i tempi di un eventuale processo di inserimento lavorativo. (...) [La Commissione] è in grado di dire "questo non ha diritto al permesso", che non ha diritto all'umanitario e quindi respinge, ma la Commissione di per sé fa il suo lavoro, e lo fa in base alla richiesta ricevuta. È semmai l'esecutivo che può concedere un permesso umanitario, la Commissione non può dire "questo dove torna? In Libia? In Ghana?". Diamo l'umanitario.

I motivi che giustificano un intervento di questo tipo sono numerosi: gli elevati costi del contenzioso conseguente ai dinieghi; le tensioni ed i conflitti nelle strutture; l'ingiustificata differenza di trattamento rispetto ai "tunisini"; la consapevolezza del fatto che si rischia di alimentare il fenomeno dell'irregolarità, che sta per ricadere sulle amministrazioni locali («quando saranno firmati gli esiti dei ricorsi - ricorda il responsabile di una struttura -, coloro che saranno definitivamente diniegati in gran parte resteranno sul territorio, perché è impossibile procedere ai rimpatri forzati, per il costo e per l'effettiva esecuzione del provvedimento, quindi resteranno in una posizione di irregolarità, spesso agganciati ai Comuni che li hanno ospitati o alle associazioni che li hanno coinvolti»).

²⁰³ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *op. cit.*, p. 430.

Numerosissime sono state le voci che si sono levate per chiedere che si giunga all'adozione di questa soluzione²⁰⁴. Lo hanno proposto associazioni, enti di tutela dei rifugiati, enti locali. Il Tavolo Asilo, forum informale delle maggiori organizzazioni italiane attive nel campo dell'asilo e della protezione di richiedenti asilo e rifugiati, ha presentato un appello al Governo affinché si trovino al più presto delle soluzioni²⁰⁵.

La Conferenza delle Regioni ha reso nota la posizione ufficiale delle Regioni sul punto nel mese di luglio²⁰⁶. La soluzione prospettata è quella del rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art.5 co. 6 del Testo Unico; per i migranti che sono già stati ascoltati ed hanno ricevuto il diniego si propone il riesame da parte della Commissione territoriale, «con il contestuale diniego in ordine all'esistenza di presupposti relativi alla protezione internazionale» e l'invio in Questura per il rilascio dell'umanitario (oppure, in caso di ricorso già inoltrato, la rinuncia al contenzioso e il riconoscimento della protezione umanitaria). Il provvedimento richiesto è motivato da un lato con la sottolineatura della «situazione potenzialmente esplosiva» determinata nelle strutture dalla condizione dei denegati (con annesso rischio - in caso di assenza di ricorsi - di accrescere i livelli di irregolarità), e dall'altro con la constatazione che

i costi sopportati dalle amministrazioni, in termini di assistenza legale, di erogazione di servizi previsti per i richiedenti protezione internazionale, di economia e razionalizzazione dell'intero apparato

²⁰⁴ Emblematica la posizione espressa dal commissario straordinario della Croce Rossa nel corso di un'audizione svoltasi presso il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen. Secondo Francesco Rocca, «la soluzione che si è adottata con i migranti tunisini è quella auspicabile in questo momento, altrimenti noi oggi abbiamo persone senza diritti, non tutelate, ossia quella che io definisco - e me ne assumo ovviamente la responsabilità - *una bomba sociale*». Il resoconto stenografico della seduta, svoltasi il 7 febbraio 2012, è reperibile alla pagina http://www.camera.it/453?shadow_organo_parlamentare=1539&bollet=_dati/leg16/1avori/bollet/201202/0207/html/30#153n3.

²⁰⁵ *Appello Unhcr per migranti giunti da Libia*, http://www.tmnnews.it/web/sezioni/news/PN_20120312_00257.shtml, 12 marzo 2012.

²⁰⁶ Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, *Linee di intervento per il superamento dell'Emergenza Nord Africa*, cit.. La conclusione è lapidaria: «la risoluzione di queste situazioni di tipo amministrativo diventa fondamentale dato che rappresenta una zavorra per la reale integrazione locale, ricadendo sui territori».

amministrativo e giudiziario legato alla presentazione sia della domanda che del ricorso eventuale sono privi di qualsiasi fondamento che si ricollegli ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, che dovrebbero improntare tutta l'attività amministrativa²⁰⁷.

6.3. PROSPETTIVE

I giudizi riguardanti il funzionamento del sistema ENA a livello nazionale sono in genere abbastanza critici. Un autorevole osservatore ha sostenuto che nella maggior parte dei casi «ci si è limitati a una pura accoglienza alberghiera, anche quando si è trattato di strutture pubbliche o del privato sociale»²⁰⁸. Nel riepilogare la storia della gestione dell'emergenza, il documento della Conferenza delle Regioni esprime un giudizio ancora più severo:

al fianco di associazioni ed enti che vantano nel proprio *curriculum* esperienze di tutela e accoglienza, si convenzionano con i soggetti attuatori regionali strutture alberghiere, agriturismi, *bed and breakfast*, ma anche organizzazioni che hanno competenze ottime, ma in altri campi. (...) Molto spesso tali accordi sono stati presi senza condivisione formale o informale con le amministrazioni locali e allo stesso tempo non hanno previsto procedure uniformi di monitoraggio creando evidenti difformità²⁰⁹.

Il quadro toscano appare decisamente migliore. Alcuni dei gestori che hanno avuto contatti con strutture di altre regioni riferiscono di una diffusa concezione della Toscana come «un'oasi felice». L'apprezzamento del modello non deve però impedire di riflettere su possibili interventi volti a migliorare e rafforzare il sistema. Per fare ciò, prima di entrare nel merito dei correttivi e delle ipotesi di evoluzione, occorre soffermarsi su alcuni aspetti che costituiscono presupposti indispensabili per qualsiasi ragionamento di prospettiva.

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ Stuppini A., *L'emergenza profughi un anno dopo*, in "La Voce Info", 20 marzo 2012, <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1002950.html>.

²⁰⁹ Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, *Linee di intervento per il superamento dell'Emergenza Nord Africa*, op. cit..

- *Dare continuità*. Non è banale sottolineare che per prima cosa appare necessario valorizzare ciò che è stato fatto. «La grande intuizione - ha affermato il responsabile di un'accoglienza - è stata quella di impuntarsi: “no a Coltano, si fa l'accoglienza diffusa”. Il grande rischio è non dar seguito all'accoglienza diffusa (...) perché il modello toscano ce lo invidiano, però bisogna che non rimanga a mezzo altrimenti si rischia di buttar via». Considerato che «con tutte le pecche del caso, chi aveva più esperienza si è visto, chi ne aveva meno si è fatto sulle ossa un percorso incredibile» (parole di un partecipante al *focus*), il punto dal quale la riflessione può avere inizio, dopo un anno e mezzo di accoglienza diffusa, è la constatazione di ciò che si è riusciti a realizzare. Che non è poco: in molti territori sono oggi presenti strutture disposte a ripetere o consolidare l'esperienza, strutture che hanno creato o ampliato reti di relazioni e di competenze capaci di farsi carico di una domanda complessa. Ha ragione il coordinatore di un'accoglienza quando afferma che «le strutture di accoglienza diffuse, fatte con le dovute attenzioni, ottengono maggiori risultati del CARA o almeno uguali, sono veramente una valida alternativa al CARA». Il responsabile di una struttura già attiva nella rete SPRAR ha del resto riconosciuto che rispetto allo stesso SPRAR il modello di accoglienza diffusa «ha aggiunto un coinvolgimento di più persone, di più territori, tante persone che hanno fatto mente locale a questo tipo di problema...».

- *Non è un'emergenza*. È del tutto ragionevole ricordare, come è stato fatto nelle conclusioni della ricerca dell'Asgi, che «con oltre 8.000 km. di coste navigabili, molti dei Paesi non UE del Mediterraneo attraversati da instabilità politiche, conflitti, violazioni generalizzate dei diritti fondamentali dell'uomo» l'Italia sarà interessata «da numeri crescenti di stranieri che chiedono protezione e da movimenti migratori intensi e imprevedibili»²¹⁰. Se questo è lo scenario, occorre sgombrare il campo da ogni residua impostazione di tipo emergenziale. Evitare i titoli allarmistici e favorire la riduzione delle psicosi collettive è una parte del problema (un'operatrice volontaria: «sarebbe il caso di farla vedere meno come un'emergenza, che forse così emergenza non è, che sembra lo sfacelo che arrivino queste persone, invece in realtà non è lo sfacelo»); l'altra è l'adozione di strumenti e di approcci adeguati. Come ha sottolineato un assessore comunale, «gestire l'accoglienza dei

²¹⁰ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *op. cit.*, pp. 406-7.

profughi, non è gestire un campo di terremotati». Né si può evocare - nei momenti di difficoltà - il coinvolgimento del volontariato come soluzione taumaturgica: «questo è il problema - ha osservato un coordinatore -, l'idea dell'emergenza connessa alla questione che allora a quel punto chiamo il volontariato».

- *Ci vogliono soldi*. La rete costruita può rappresentare un modello di successo, ma le accoglienze decentrate, per piccoli gruppi, costano di più delle mega-concentrazioni (almeno in termini finanziari; se si considera il costo complessivo - compreso quello sociale e sanitario - il discorso è tutto da verificare). Fuor di metafora, come sostiene un coordinatore, «per creare un reale sistema d'accoglienza c'è da spendere dei soldi (...) questa è la base». Non che nel sistema ENA le risorse siano mancate, dato che i 46 euro *pro die* a persona sono circa 1/3 in più del finanziamento *pro capite* giornaliero dello SPRAR. Ma al di là del fatto che in qualche caso la qualità dei servizi, a causa di carenze gestionali, non è risultata adeguata rispetto al *budget* a disposizione, il problema dirimente è la mancanza di certezza sulle prospettive, ragione per la quale la Conferenza delle Regioni ha proposto l'istituzione di un Fondo stabile per la copertura dei costi sostenuti dagli enti locali²¹¹. Nel momento in cui scriviamo queste righe, per assicurare la prosecuzione degli interventi in corso sono stati stanziati 500 milioni di euro²¹², ma non ci sono indicazioni su ciò che accadrà dopo la fine dell'anno. Senza denaro, segnala un assessore, «finirà anche la solidarietà di tanti (...), non tutti hanno capacità di spesa, anzi parecchi sono già indebitati ed aspettano i rimborsi e quindi, probabilmente, ci sarà un grosso problema».

Detto questo, è arrivato il momento di entrare nel merito. Di seguito si presentano le tre macro-aree di intervento sulle quali è opportuno concentrare la riflessione riguardante le prospettive del sistema.

²¹¹ Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, *Documento per l'audizione della Conferenza delle Regioni*, cit.

²¹² Decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012 recante *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini* (c.d. Decreto *spending review*).

1. Il ruolo delle Regioni ed i possibili interventi correttivi del sistema ENA toscano.

Da più parti si ritiene che sia arrivato il momento di coinvolgere le Regioni nella predisposizione e gestione dei programmi di accoglienza dei richiedenti asilo. L'UNHCR raccomanda di rafforzare il ruolo di coordinamento che le Regioni svolgono in materia di politiche di integrazione, «al fine di rendere più efficaci gli interventi degli enti locali e di ottimizzare la gestione finanziaria delle relative risorse»²¹³. La ricerca dell'Asgi più volte citata sottolinea la necessità di dare pieno corso ai principi delineati dalla riforma costituzionale del 2001: allo Stato la regolamentazione della cosiddetta *immigration policy* (le politiche concernenti l'ingresso ed il soggiorno), alle Regioni la cosiddetta *immigrant policy* (le politiche per l'integrazione)²¹⁴.

Nel quadro di una piena affermazione di questo ruolo costituzionale, la Regione può svolgere una funzione fondamentale: puntare ad accrescere il livello medio della qualità delle accoglienze, fornendo indicazioni sulla qualità dei servizi e dei percorsi di presa in carico attraverso l'adozione di un approccio non emergenziale. L'accento deve essere posto sul livello qualitativo delle prestazioni, come ricorda una coordinatrice:

sì facciamo corsi d'italiano, sì facciamo l'assistenza legale (...) ma la riflessione che doveva essere fatta è “come”, no? Il corso di italiano organizzato con volontari autoprodotta è un discorso, il corso di italiano al Ctp che ti rilascia una qualifica è un'altra cosa, l'avvocato amico volontario che non sa nulla di immigrazione che viene a leggere le memorie è un discorso, l'avvocato esperto nel campo che ti segue nelle procedure e ti fa tutte le pratiche è un'altra cosa.

Gli standard minimi. È dunque indispensabile definire *standard* minimi di qualità dell'accoglienza. Non si tratta, come ben evidenzia un coordinatore, di giungere ad una impossibile (e non auspicabile) uniformità assoluta: «con tutto il rispetto per chiunque - ha ricordato - io non dico che tutti i gestori debbano fare per forza tutti uguali (...) c'è un modello SPRAR di riferimento, diamo pure un margine di discrezionalità, però stabiliamolo qual è questo margine di discrezionalità (...) c'è parecchia differenza tra le professionalità che

²¹³ UNHCR, *Raccomandazioni dell'Unher*, op. cit., p. 16.

²¹⁴ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, op. cit., p. 366.

sono messe in campo». Come ha aggiunto un'altra coordinatrice, «ci può essere un *range* di attività che chi le fa è più bravo e chi non le fa non le fa, ma sui corsi di italiano di un certo livello, sull'assistenza legale, sull'orientamento al territorio, su come funziona lo stato italiano, secondo me dovrebbero essere cose che sono per tutti».

La definizione degli *standard* dovrebbe puntare al raggiungimento di due obiettivi.

a) *La dotazione di base in termini di servizi*. In primo luogo occorre individuare un *plafond*, un *set* minimo di servizi da configurare - al di là del vitto e dell'alloggio - come parametro di riferimento per la valutazione delle richieste di adesione al sistema. L'indicazione dei servizi da garantire, direttamente o in convenzione, e la descrizione delle caratteristiche irrinunciabili di tali servizi sono necessarie sia per ridurre la frammentazione del sistema, sia per alzarne il livello qualitativo. Il punto di partenza non può che essere il Manuale Operativo SPRAR, che nel primo anno di vita dell'ENA è già stato utilizzato come *standard* anche dal punto di vista formale (in quanto parametro di riferimento presente all'interno delle convenzioni). Dato che però nel corso delle visite è emersa una conoscenza non sempre adeguata di questo riferimento e delle implicazioni ad esso legate da parte di un significativo numero di gestori, occorre diffondere tra le gestioni (rendendola sistematica) una riflessione operativa su *cosa fare* e su *come farlo*. I temi concreti intorno ai quali si dovrebbe avviare il ragionamento potrebbero essere due: a) la fase di raccolta della memoria e di preparazione dell'audizione (in questo caso le eccellenti modalità di lavoro rilevate in alcune gestioni potrebbero diventare un punto di riferimento per l'intero sistema); b) la circolazione del denaro e la gestione del *pocket money* all'interno delle strutture: l'obiettivo dovrebbe essere quello di ridurre le difformità rilevate riconducendole ad una logica unitaria; tale logica deve necessariamente tenere conto sia dell'obiettivo di fondo delle accoglienze - l'acquisizione di autonomia da parte dei migranti -, sia della prospettiva di uscita graduale e negoziata dalle strutture²¹⁵.

²¹⁵ La Provincia di Bologna ha elaborato delle linee guida finalizzate a definire le modalità di supporto dei migranti che escono dal sistema di accoglienza. Le misure sono graduate e dettagliate (in termini di quantità e di durata) in relazione alla condizione lavorativa ed abitativa della persona. Le linee guida prevedono anche la definizione delle modalità di contribuzione da parte dei migranti alla gestione delle spese di accoglienza sostenute dal Soggetto attuatore, «anche allo scopo di accumulare

b) *Le caratteristiche strutturali delle accoglienze*. In secondo luogo occorre ragionare attorno al tema delle caratteristiche strutturali delle accoglienze. L'impostazione basata sul decentramento e sui piccoli gruppi deve essere ovviamente confermata e rafforzata, ma più che a *standard* di tipo dimensionale²¹⁶ è opportuno pensare alle caratteristiche delle accoglienze in stretta connessione con il tema della fruibilità dei servizi di cui al punto a). Se infatti s'ignora quest'ultimo aspetto la controversia sulle soglie minime e massime rischia di diventare una discussione astratta. Il materiale raccolto mostra che il numero degli ospiti non rappresenta di per sé un fattore che fa la differenza in termini di qualità ed efficacia delle accoglienze. A differenza delle "accoglienze tradizionali", che possono contare su competenze mediamente esperte, le piccole strutture richiedono la presenza di forme più incisive di coordinamento, regia e supporto da parte dei livelli superiori e delle istituzioni di controllo: sono le gestioni che hanno più bisogno di indicazioni "dall'alto" rispetto alle modalità di attivazione ed erogazione dei servizi (indirizzi e linee guida).

Se non si vuole perdere quello che si è acquisito con la costruzione del sistema di accoglienza diffusa, comprese alcune esperienze di accoglienze "micro" in contesti nei quali fino a poco più di un anno fa nemmeno si sapeva cosa significasse la locuzione "richiedente asilo", non si deve tanto ragionare in termini di fissazione di dettagliate soglie numeriche, ma collegare il ragionamento sulle caratteristiche spaziali e dimensionali delle strutture alle effettive possibilità di rendervi fruibili ed accessibili i servizi. Per essere più chiari, strutture isolate o decentrate possono anche funzionare bene (come si è visto nel paragrafo 5.2.), ma in tal caso bisogna capire *chi* organizza l'accoglienza e *come* si assicurano modalità di trasporto che non compromettano le possibilità di interazione con il contesto esterno. Lo stesso ragionamento vale per le strutture ricettive: per evitare che queste

risorse per l'erogazione di contributi finalizzati all'inserimento sul territorio». Si veda Provincia di Bologna, *Documento del sottogruppo di lavoro "Linee guida per l'uscita dall'accoglienza"*, Servizio Politiche Sociali e per la Salute - Tavolo tecnico di coordinamento per l'accoglienza dei profughi dal Nord-Africa, 2011.

²¹⁶ Nel monitoraggio del Soggetto Attuatore Puglia si fa esplicito riferimento a *standard* molto dettagliati per le accoglienze nelle strutture private di tipo alberghiero commerciale: ad esempio, un rapporto bagno (wc+doccia)/ospiti non inferiore a 1/4 ed un rapporto camere/ospiti non inferiore a 1/3. Si veda Soggetto Attuatore Puglia, *op. cit.*, p. 51.

strutture riducano l'accoglienza alle sole prestazioni di vitto e alloggio, si deve fare in modo che attorno alla struttura si attivino la rete locale e le competenze necessarie a supportare i servizi. In mancanza di queste, anche se la struttura presenta tutti i requisiti strutturali e dimensionali adeguati, sarebbe opportuno pensare ad altre soluzioni.

Le attività trasversali. La definizione degli *standard* dovrebbe essere accompagnata da una serie di attività che possiamo definire trasversali, essendo riconducibili alle funzioni di coordinamento e regia del sistema. Tra queste possiamo comprendere:

1) gli interventi riguardanti i percorsi formativi e le attività propedeutiche all'inserimento lavorativo; in questo settore si sta già intervenendo, come si è ricordato nel paragrafo 4.4. a proposito delle disposizioni della Regione Toscana in materia di tirocini e certificazione delle competenze;

2) l'organizzazione di incontri formativi destinati agli operatori (si ricordi che le attività di questo tipo già svolte nell'ambito del sistema ENA sono state generalmente apprezzate);

3) le attività di supporto informativo finalizzate a migliorare la conoscibilità delle opportunità presenti all'interno del sistema o delle reti formali ed informali che lo stesso sistema può attivare (qualche intervistato ha auspicato l'istituzione di una funzione di *help desk*); questo supporto dovrebbe sostenere, in particolare, le strutture più piccole, quelle che con più difficoltà possono accedere ad informazioni utili per la gestione quotidiana delle attività (si pensi ad esempio ad esigenze peculiari come il reperimento di mediatori per determinate lingue, o la ricerca di contatti per effettuare una certificazione);

4) la promozione di incontri periodici finalizzati a favorire la costruzione e lo sviluppo di reti orizzontali tra le strutture di accoglienza; queste reti inter-strutture, intese come canali di comunicazione capaci di favorire lo scambio e la condivisione tra i gestori, potrebbero essere pensate come un primo passo verso la creazione di forme di coordinamento sovra-comunale (attualmente esistono dei coordinamenti di questo tipo, ma sono il frutto di iniziative ed esperienze informali);

5) l'adozione di strumenti di controllo cogenti; la verifica dei requisiti di base da parte delle gestioni deve essere pensata innanzitutto come una funzione finalizzata a mantenere la coerenza e l'uniformità delle gestioni, ma deve essere anche provvista di adeguati poteri

sanzionatori per i casi nei quali le gestioni si rivelino inadeguate rispetto agli *standard* richiesti;

6) l'implementazione di un sistema di monitoraggio concepito come funzione di supporto continua (non puntiforme) del sistema; raccogliendo uno spunto contenuto nell'indagine del CIR più volte citata, potrebbe essere interessante cominciare a definire, insieme agli attori coinvolti a vario titolo nel sistema, un *set* di indicatori che consenta di operativizzare le attività più rilevanti (apprendimento della lingua, percorsi di avvicinamento all'audizione, inserimenti lavorativi)²¹⁷.

2. Le reti locali: i rapporti tra amministrazioni comunali e terzo settore.

I dati raccolti dimostrano che se si vogliono attivare percorsi di accoglienza articolati non si può prescindere dalla presenza dell'ente locale. Nei casi nei quali il Comune non è stato coinvolto (per scelta dello stesso Comune o perché l'ente locale è stato ignorato nella fase di attivazione delle strutture) le difficoltà sono state notevoli. Come ha affermato una coordinatrice, «la struttura che accoglie non può prescindere dal territorio in cui opera». Fondamentale è anche il ruolo svolto dal terzo settore, che rappresenta certamente un punto di forza del sistema («in Toscana - ha notato il responsabile di una struttura - se parli di volontariato caschi sulla piuma»). Tuttavia bisogna far sì che tra questi due attori vi sia un rapporto equilibrato. Quando questo equilibrio non c'è, in genere ciò accade perché il Comune fa ricadere la gestione interamente sulle spalle del soggetto associativo: una tentazione forte, per alcune amministrazioni locali (l'ospitalità di richiedenti asilo è un tema complesso e le difficoltà operative possono essere numerose), ma che rappresenta anche un grosso rischio. Il pericolo è infatti che «alla fine le associazioni si sentano usate: *questa è sussidiarietà all'incontrario*» (parole pronunciate dal coordinatore di un'accoglienza incardinata sul lavoro svolto da alcune associazioni). Come ha notato un altro coordinatore,

dare tutto in mano a una associazione è perdente perché il Comune perde di vista il tutto (...) Il Comune fa da regia e coinvolge due, tre, quattro, cinque associazioni e questo è il punto di forza, perché poi ognuna dà il suo contributo e (...) chi viene accolto ha modo di

²¹⁷ M.I. Maciotti, C. Genova, *Ragionando su possibili indici di integrazione*, in Consiglio Italiano per i Rifugiati, *op. cit.*, pp. 177-178.

imparare da un'associazione una cosa, da un'altra un'altra, e quindi di accelerare anche la sua integrazione.

Il Comune deve dunque costituire il perno del sistema, e l'esercizio di questo ruolo dev'essere sostenuto a livello di coordinamento dalla definizione degli *standard* e degli indirizzi sopra menzionati. Non si può realisticamente pensare, al momento, di introdurre un obbligo per tutti i Comuni di aderire al sistema, superando il principio dell'adesione esclusivamente su base volontaria. Un intervento di questo tipo potrebbe essere concepito soltanto da una normativa nazionale che si ponesse l'obiettivo di costruire un sistema nazionale di accoglienza realmente decentrato ed ispirato al principio del *responsibility-sharing*²¹⁸. Resta il fatto che occorre riflettere sull'individuazione di strumenti che possano favorire il coinvolgimento degli enti locali nei casi nei quali tale coinvolgimento non si è verificato dall'inizio in modo spontaneo («è vero - segnala una coordinatrice - che là dove le amministrazioni intervengono, come al Comune di [denominazione del Comune], funziona tutto. Ma quando le amministrazioni se ne lavano le mani?»).

3. Il rapporto con lo SPRAR: verso un sistema allargato.

La convergenza tra sistema ENA regionale e rete SPRAR costituisce una prospettiva naturale, per certi versi persino ovvia. Il protagonismo delle Regioni nelle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo non deve infatti essere pensato come una premessa in vista della costituzione di sistemi di accoglienza regionalmente differenziati. Al contrario, si tratta di consolidare il principio della responsabilizzazione dei territori regionali introdotto dall'ENA. Con riferimento alle ipotesi di riforma del sistema nazionale di accoglienza, la Conferenza delle Regioni nella sua proposta si è espressa esplicitamente in tal senso:

Si potrebbe prevedere un sistema graduale e flessibile, modellato sull'Emergenza Nord Africa, con quote regionali di posti in accoglienza, divise in base alla popolazione residente, e variabili a

²¹⁸ Sul dibattito riguardante la necessità di passare dal principio del *burden-sharing* (la suddivisione dei costi di accoglienza, concetto dalla connotazione negativa) a quello del *responsibility-sharing* (la condivisione delle responsabilità, prospettiva dalla connotazione solidaristica ed umanitaria), si veda Parlamento Europeo, *What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?*, Direzione Generale per le Politiche Interne, 2010.

seconda del numero di richieste di protezione internazionale che vengono presentate²¹⁹.

Allo stesso tempo appare indispensabile rafforzare lo SPRAR²²⁰, come raccomanda l'UNHCR²²¹ e come si è già cominciato a fare, sia pure in parte. Sarebbe naturalmente auspicabile che il consolidamento della rete ENA ed il rafforzamento dello SPRAR si verificassero all'interno di quella prospettiva di unificazione del sistema nazionale sull'asilo di cui si è parlato in precedenza. In ogni caso, caratterizzandosi lo SPRAR per il modello di accoglienza "integrata" e per la valorizzazione delle reti locali, il sistema ENA toscano non può non porsi il problema di come far interagire le esperienze maturate al suo interno con quelle sviluppatesi in una rete già attiva da oltre dieci anni a questa parte.

Questa prospettiva è condivisa anche dai gestori aderenti all'ENA che facevano già parte della rete SPRAR. Il responsabile di una di queste strutture si è espresso in questo senso: «credo che [l'esperienza ENA] possa creare una rete stabile che non risponde da sola alla domanda ma va integrata fortemente con la risposta SPRAR o almeno va collegata in modo da dare risposte uguali a tutti». In fin dei conti, gli operatori e le strutture formatesi "sul campo" con l'ENA hanno ripercorso le orme dei primi attori SPRAR, come ha ricordato uno dei partecipanti al *focus*: «con tutta la buona volontà e professionalità che ci hanno messo, le persone che si sono scontrate con questa realtà partono dal limite oggettivo che è stata tutta l'esperienza che negli anni è stata già vissuta dallo SPRAR».

Di fatto quest'ultimo è già divenuto - sia pure in corso d'opera, e con qualche già ricordata "dimenticanza" - il modello di riferimento per alcuni gestori. Non sorprende che alcuni tra questi, avendo acquisito competenze e *know how*, dichiarino di voler entrare a far parte di quel sistema: «se ora sono 138 i Comuni d'Italia che fanno lo SPRAR - nota il responsabile di un'accoglienza -, sicuramente un'altra quarantina o cinquanta son maturati per entrare nella rete». Con un'espressione efficace il coordinatore di un'accoglienza ha comunque sottolineato il punto nodale:

²¹⁹ Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, *Linee di intervento per il superamento dell'Emergenza Nord Africa*, cit.

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ UNHCR, *Raccomandazioni dell'Unher*, op. cit., p. 16.

la bibbia minima è lo SPRAR, se una struttura d'accoglienza non offre cose uguali allo SPRAR non è una struttura adatta per richiedenti asilo, è perdere tempo e soldi. È una struttura d'accoglienza adatta per far mangiare e dormire povera gente, però è un po' diverso...

Come si può notare, tutti i punti esaminati ruotano attorno al cardine che ha sorretto, sia pure in forme e con modalità sperimentali, il modello di accoglienza diffusa: l'esigenza di mettere in relazione il diritto dei richiedenti asilo di essere accolti con il dovere di fornire risposte di accoglienza da parte di un rinnovato Sistema Asilo, che veda al centro il riconoscimento del ruolo dei territori ed il principio equitativo della condivisione delle responsabilità.

QUESTIONARIO STRUTTURE E QUESTIONARIO OSPITI

QUESTIONARIO STRUTTURE

1. SEZIONE ANAGRAFICA

1.1 SOGGETTO GESTORE

1.2 Sede (via, Piazza, n. civico)

1.3 Comune

1.4 Provincia

1.5 Capienza massima disponibile

[Compilare la parte che segue solo se soggetto gestore e struttura ospitante coincidono]

1.6 Numero degli operatori del soggetto gestore complessivamente impiegati, anche a tempo parziale, nell'accoglienza

- di cui, numero operatori volontari

- numero operatori retribuiti

1.7 Numero degli operatori del soggetto gestore che si dedicano esclusivamente all'accoglienza dei migranti

1.8 Numero degli operatori con esperienze pregresse di interazione con richiedenti asilo o con formazione personale specifica (educatori, esperti immigrazione e asilo, ecc.)

[La parte che segue dev'essere compilata soltanto se soggetto gestore e struttura ospitante NON coincidono; per i soggetti gestori cui fanno capo più strutture ospitanti, compilare tante volte quante sono le strutture di riferimento]

1.9 STRUTTURA OSPITANTE

1.10 Sede (via, piazza, n. civico)

1.11 Comune

1.12 Provincia

1.13 Capienza massima disponibile

1.14 Numero degli operatori nella struttura complessivamente impiegati, anche a tempo parziale, nell'accoglienza

- di cui, numero operatori volontari
- numero operatori retribuiti

1.15 Numero degli operatori della struttura che si dedicano esclusivamente all'accoglienza dei migranti

1.16 Numero di operatori con esperienze pregresse di interazione con richiedenti asilo o con formazione personale specifica (educatori, esperti immigrazione e asilo, ecc.)

2. SERVIZI EROGATI

[Per i soggetti gestori cui fanno capo più strutture ospitanti, compilare tante volte quante sono le strutture di riferimento]

2.1 Il vitto: in quale modo è fornito agli utenti?

- ☐ mensa interna
- ☐ catering esterno; specificare (ente/associazione/cooperativa)
- ☐ cucina autonoma
- ☐ erogazione denaro
- ☐ altro (specificare)

2.2 Mediazione linguistico culturale

Gli utenti possono avvalersi di mediatori/interpreti?

Se sì, in quale ambito? *[possibile più di una risposta]*

- ☐ rapporti con gli operatori della struttura
- ☐ accompagnamento ai servizi pubblici per adempimenti
- ☐ accompagnamento ai servizi socio-sanitari
- ☐ legale, sanitario
- ☐ altro (specificare)

Il servizio di mediazione/interpretariato è assicurato da:

- ☐ personale della struttura, volontario
- ☐ personale della struttura, retribuito
- ☐ personale esterno, volontario (specificare)
- ☐ personale esterno, retribuito/in convenzione (specificare)

2.3 La struttura ospita minori?

☐ Sì ☐ No

Se sì, ed il minore è in età scolare, è assicurato l'inserimento scolastico?

☐ Sì ☐ No

2.4 Assistenza legale: di quale delle seguenti attività possono fruire gli utenti?

Ascolto storia di vita/costruzione del *dossier* personale

Se prevista, l'attività è svolta da:

☐ personale della struttura, volontario

☐ personale della struttura, retribuito

☐ personale esterno, volontario (specificare)

☐ personale esterno, retribuito/in convenzione (specificare)

Consulenza legale

Se prevista, l'attività è svolta da:

☐ personale della struttura, volontario

☐ personale della struttura, retribuito

☐ personale esterno, volontario (specificare)

☐ personale esterno, retribuito/in convenzione (specificare)

Accompagnamento all'audizione

Assistenza ricorso: è assicurata un'assistenza legale professionale?

2.5 Corsi di lingua: gli utenti frequentano corsi di lingua italiana?

☐ Sì ☐ No

Se previsti, i corsi sono organizzati da

☐ personale della struttura

☐ in accordo con il centro territoriale permanente

☐ in accordo/convenzione con associazione/ente esterno
(specificare)

☐ altro (specificare)

2.6 Animazione e laboratori: di quale delle seguenti attività possono fruire gli utenti?

Laboratori culturali/teatrali, attività di animazione

Se prevista, l'attività è svolta da:

☐ personale della struttura, volontario

☐ personale della struttura, retribuito

☐ personale esterno, volontario (specificare)

☐ personale esterno, retribuito/in convenzione (specificare)

Attività sportive/ricreative

Se prevista, l'attività è svolta da:

- ☐ personale della struttura, volontario
- ☐ personale della struttura, retribuito
- ☐ personale esterno, volontario (specificare)
- ☐ personale esterno, retribuito/in convenzione (specificare)

Attività finalizzate alla conoscenza del territorio e dei servizi

Se prevista, l'attività è svolta da:

- ☐ personale della struttura, volontario
- ☐ personale della struttura, retribuito
- ☐ personale esterno, volontario (specificare)
- ☐ personale esterno, retribuito/in convenzione (specificare)

NOTE, OSSERVAZIONI E COMMENTI

QUESTIONARIO OSPITI

1. Nome, cognome

2. Genere

3. Data di nascita

4. Nazionalità

5. *Status* giuridico al 15/4/2012

- ☐ richiedente asilo
- ☐ titolare di status di rifugiato
- ☐ titolare di protezione sussidiaria
- ☐ titolare di protezione umanitaria
- ☐ ricorrente
- ☐ altro (specificare)

6. Condizione rispetto all'audizione al 15/4/2012

- ☐ in attesa della convocazione
- ☐ in attesa dell'audizione (ha ricevuto la convocazione)
- ☐ in attesa della notifica della risposta della Commissione
- ☐ in attesa di presentare ricorso rispetto al diniego
- ☐ ricorrente
- ☐ altro (specificare)

7. Com'è assicurata l'assistenza sanitaria [*possibile più di una risposta*]?

- ☐ *screening* sanitario

☐ a prenotazione, accompagnamento, per visite specialistiche e /o ricovero in ospedale

☐ presenza mediazione culturale nel corso delle visite

☐ altro (specificare)

8. In quale lingua la struttura comunica con l'utente? [*possibile più di una risposta*]

☐ in lingua italiana

☐ in una lingua veicolare (inglese, francese, spagnolo, ecc.)

☐ attraverso un mediatore/interprete

☐ in nessun lingua

☐ altro (specificare)

9. Altri *benefits* forniti:

☐ Scheda telefonica Valore euro ☐

☐ Frequenza giorni

☐ *Pocket money* Valore euro ☐

☐ Frequenza giorni

☐ Accesso *Internet*

☐ Altro (specificare)

10. In relazione alla questione dello *status*, di quali servizi ha potuto fruire l'utente? [*possibile più di una risposta*]

☐ Raccolta della storia di vita, ricostruzione del *dossier* personale

☐ Consulenza legale

☐ Accompagnamento audizione

☐ Consulenza per ricorso

11. Partecipazione a corsi di italiano

☐ Sì ☐ No

Se sì, n. ore di frequenza del corso

12. Partecipazione a corsi di formazione, *stage*, attività di avviamento al lavoro

☐ Sì ☐ No

Se sì, descrivere la tipologia dell'attività/corso/*stage*

NOTE, OSSERVAZIONI E COMMENTI

SCHEDA DI RILEVAZIONE UTILIZZATA PER LE VISITE

1. INFORMAZIONI GENERALI SUL CONTATTO:

- Data della visita
- Struttura/Ente gestore
- Provincia
- Modalità di contatto
- Accompagnatore/i (nome, cognome, ruolo)

2. DESCRIZIONE DELLA STRUTTURA

- Tipologia (abitazione, centro di accoglienza, parrocchia, ecc.)
- Stato (condizioni dello stabile, condizione degli arredi, accessibilità)
- Ubicazione rispetto all'ambiente circostante in termini di vicinanza al centro abitato e/o al comune più vicino, nonché di accessibilità alla rete dei trasporti (bus, treno), dei servizi pubblici (biblioteche, servizi sanitari) e degli esercizi commerciali (bar, esercizi di prossimità, supermercati)

3. L'INGRESSO DELLA STRUTTURA NEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA:

- In quale modo i soggetti gestori sono entrati nella rete? Facevano già parte della rete SPRAR?

4. PERSONALE/OPERATORI IMPIEGATI:

- Quante sono le persone che operano con e per gli ospiti?
- Come è stato reperito il personale (volontario/non volontario; dedicato/non dedicato; assunto *ad hoc*/già in servizio)?
- Quali esperienze/profili hanno gli operatori? Gli operatori hanno già avuto esperienze di contatto - anche indipendenti da quelle intrattenute dalla struttura - con richiedenti asilo?

5. PRESTAZIONI EROGATE

- Descrivere l'*iter* di presa in carico dell'utente dal momento dell'ingresso a quello dell'uscita

6. FOCUS ASSISTENZA LEGALE

- La memoria viene raccolta? Come e da chi?
- È previsto un accompagnamento all'audizione?
- Cosa accade dopo il diniego e l'eventuale ricorso?

7. CATEGORIE VULNERABILI

- Sono stati rilevati casi di vulnerabilità (persone che hanno subito torture, che hanno sofferto traumi migratori o post-migratori, o che hanno manifestato problemi di salute/salute mentale rilevanti)? In quale modo si è manifestata tale condizione di vulnerabilità?
- Con quali strumenti sono stati affrontati i casi di vulnerabilità rilevati?

8. VITA QUOTIDIANA DEGLI OSPITI

- Il quadro delle persone ospitate: numero, genere, nazionalità, condizione familiare (persone sole, con il coniuge, minori, ecc.)
- Descrivere la giornata tipo di una persona ospitata nella struttura

9. INTERAZIONI TRA E CON GLI OSPITI

- Esiste un regolamento riguardante il funzionamento della struttura? È stato illustrato agli ospiti? È stato stipulato/illustrato un contratto di accoglienza?
- Descrivere la natura dei rapporti instaurati tra gli ospiti
- Descrivere la natura dei rapporti instaurati tra operatori della struttura ed ospiti
- Rilevare la presenza di criticità/ostilità/tensioni interne alla struttura e tra gli operatori e gli utenti: da quali motivi sono originate queste tensioni? Si sono modificate nel corso del tempo?

10. RAPPORTI CON IL TERRITORIO

- Come è stata percepita la presenza dei richiedenti asilo nel territorio in cui opera la struttura?
- La struttura e/o gli operatori hanno avviato/sviluppato rapporti con associazioni e gruppi presenti sul territorio finalizzati a facilitare l'interazione tra gli ospiti ed il contesto locale?

- Si sono verificati “incidenti”, incomprensioni o episodi di manifesta ostilità/razzismo/discriminazione nei confronti di ospiti della struttura? Se sì, di quale tipo?

- Gli ospiti intrattengono rapporti con ospiti di altre strutture (toscano, italiane)? Quali effetti hanno relazioni di questa natura sul rapporto tra ospiti e struttura?

11. RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI

- Esistono rapporti con altre strutture che si occupano dell'Emergenza Nord Africa? Se sì di quale tipo?

- Descrivere le modalità di coordinamento e la frequenza dei contatti con gli enti operanti all'interno del modello (Regione Toscana, Protezione Civile, Prefettura, Questura, Provincia, Società della Salute, Asl)

- Descrivere, in particolare, i rapporti con il Comune in cui ha sede la struttura

12. ASPETTATIVE E PROSPETTIVE

- Ci sono persone che hanno ricevuto risposta positiva (protezione piena, sussidiaria, ecc.) dalla Commissione? Cosa è accaduto dopo il riconoscimento dell'istanza?

- Quali sono le prospettive del percorso di accoglienza?

NOTE ED OSSERVAZIONI PERSONALI DEL RICERCATORE

DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Definizione. La domanda di protezione internazionale è la domanda diretta ad ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria (D.lgs 25/2008).

Permesso di soggiorno. Il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale ha una validità temporanea, può essere rinnovato per tutta la durata della procedura, ma non può mai essere convertito.

Condizione giuridica. I richiedenti hanno una condizione giuridica (e un relativo permesso di soggiorno) di carattere temporaneo e questo comporta una limitazione nel riconoscimento e nel godimento di diritti.

Al richiedente è consentito:

- esercitare attività lavorativa decorsi sei mesi dalla presentazione della domanda di protezione, senza che nel frattempo sia stata adottata una decisione in merito;
- accedere al Servizio sanitario nazionale e ai servizi locali;
- beneficiare delle prestazioni di assistenza sociale;
- seguire i corsi di lingua e di formazione;
- richiedere il patrocinio a spese dello Stato, nel caso di azioni di tutela giurisdizionale.

I minori hanno, a parità degli altri cittadini stranieri e italiani, il diritto/dovere di accedere all'istruzione pubblica.

RIFUGIATO

Definizione. rifugiato è la persona cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951.

Permesso di soggiorno. Il permesso di soggiorno ha una durata di 5 anni ed è rinnovabile ad ogni scadenza.

²²² Le definizioni e le informazioni contenute in questa sezione sono tratte da Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Rapporto Annuale, op. cit.*, p. 25; Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Manuale operativo, op. cit.*, pp. 59-60.

Condizione giuridica. I rifugiati godono dei diritti umani fondamentali e sono equiparati ai cittadini italiani per quanto riguarda i diritti normativamente garantiti. Nello specifico:

- diritto al lavoro (dipendente e autonomo) a parità di trattamento con i cittadini italiani;
- diritto di accesso al pubblico impiego, secondo le modalità previste per i cittadini dell'Unione europea;
- diritto al ricongiungimento familiare;
- diritto all'assistenza sociale;
- diritto alla previdenza sociale;
- diritto all'assistenza sanitaria;
- diritto all'istruzione pubblica;
- diritto di circolare liberamente all'interno del territorio dell'Unione europea (esclusi Danimarca e Gran Bretagna) senza alcun visto, per un periodo non superiore a 3 mesi;
- diritto a chiedere la cittadinanza italiana dopo 5 anni di residenza in Italia;
- diritto al matrimonio (il nulla osta viene rilasciato dall'UNHCR, dopo aver proceduto a un atto notorio presso il tribunale civile, in giurisdizione volontaria);
- diritto a partecipare all'assegnazione degli alloggi pubblici.

Il rifugiato ha inoltre il diritto ad avere il documento di viaggio, che va a sostituire il passaporto nazionale (che al rifugiato viene ritirato).

PROTEZIONE SUSSIDIARIA

Definizione. È la protezione che viene accordata ad un cittadino non appartenente all'Unione europea o apolide, che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che se tornasse nel Paese di origine, o nel Paese nel quale aveva la propria dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, e il quale non può o non vuole, a causa di tale rischio, avvalersi della protezione di detto Paese (D.lgs 251/2007).

Permesso di soggiorno. Il permesso di soggiorno per protezione sussidiaria ha la durata di tre anni. Al momento del suo rinnovo, può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, a condizione che:

- la richiesta di conversione venga presentata prima della scadenza della validità del precedente permesso;

- l'interessato sia in possesso di un documento d'identità: passaporto o titolo di viaggio;

- l'interessato abbia un contratto di lavoro o un'attività autonoma.

Condizione giuridica: Anche ai titolari di protezione sussidiaria sono riconosciuti i diritti umani fondamentali. Oltre a questi, gli altri diritti di cui possono godere sono:

- diritto al lavoro (dipendente e autonomo) a parità di trattamento con i cittadini italiani;

- diritto all'assistenza sociale e sanitaria;

- diritto alla previdenza sociale;

- diritto al ricongiungimento familiare;

- diritto all'istruzione pubblica;

- diritto di circolare liberamente all'interno del territorio dell'Unione europea (esclusi Danimarca e Gran Bretagna) senza alcun visto, per un periodo non superiore a 3 mesi;

- diritto all'alloggio;

- diritto al rilascio della patente di guida;

- il diritto al matrimonio ma senza la previsione del nulla osta da parte di UNHCR.

Come nel caso del rifugiato, anche il titolare di protezione sussidiaria ha diritto al rilascio di un titolo di viaggio per stranieri, nel caso sia nell'impossibilità di ottenere o rinnovare il passaporto.

PROTEZIONE UMANITARIA

Definizione: Nel caso in cui la Commissione territoriale, pur non accogliendo la domanda di protezione internazionale, ritenga possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, provvede alla trasmissione degli atti della richiesta di protezione al questore competente per un eventuale rilascio di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria (art. 5, comma 6 del Decreto legislativo n. 286/1998).

Permesso di soggiorno: Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ha la durata di un anno e può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro alle stesse condizioni indicate per la protezione internazionale.

Condizione giuridica: Oltre a beneficiare dei diritti umani fondamentali, ai titolari di protezione umanitaria è consentito:

- lavorare sul territorio italiano;

- accedere all'assistenza sanitaria, sociale;

- richiedere il rilascio di un titolo di viaggio per stranieri, nel caso ci sia l'impossibilità a ottenere o rinnovare il passaporto.

IL SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI (SPRAR)

Il *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* (SPRAR) è stato istituito dalla Legge n. 189/2002 ed è costituito dalla rete degli enti locali che realizzano progetti territoriali di "accoglienza integrata" con le risorse del *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo* (FNPSA). La struttura di coordinamento dello SPRAR è il *Servizio Centrale*, attivato dal Ministero dell'Interno e affidato con convenzione ad ANCI.

Al FNPSA possono accedere, nei limiti delle risorse disponibili, gli enti locali che realizzano servizi di accoglienza in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale. L'accesso al fondo è disciplinato da un Decreto del Ministero dell'Interno che stabilisce le linee guida dell'accoglienza.

Dal 2011 il finanziamento della FNPSA allo SPRAR ha carattere triennale e la rete di accoglienza coinvolge:

- 128 enti locali (Comuni, Province e Unioni di Comuni);
- 151 progetti territoriali di accoglienza;
- 3.000 posti di accoglienza, di cui 450 per casi vulnerabili e 50 per persone con disagio mentale.

I progetti territoriali dello SPRAR sono tenuti a seguire le linee guida di intervento che mirano alla realizzazione di una "accoglienza integrata", vale a dire comprensiva di tutta una serie di servizi di assistenza, orientamento e accompagnamento della persona. Si vedano il Decreto del Ministero dell'Interno 5 agosto 2010. *Modifiche al Decreto ministeriale del 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* ed il *Manuale operativo SPRAR*, più volte citato nel testo.

Bibliografia

- Acocella I., *Il focus group. Teoria e tecnica*, Milano, Franco Angeli, 2008.
- Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Il diritto alla protezione. Studio sullo stato del sistema di asilo e proposte per una sua evoluzione*, Progetto co-finanziato dall'Unione europea e dal Ministero dell'Interno, Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013, Programma annuale 2009 - Azione 2.1.A, 2011.
- Brown R., *Psicologia sociale dei gruppi*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- Commissione dell'Unione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Terza relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2011)*, COM(2012) 250 final, Bruxelles, 30.5.2012.
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Documento per l'audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome in occasione dell'indagine conoscitiva "Diritto d'asilo, immigrazione ed integrazione in Europa" promossa dal Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione*, 12/102/CR5/C3-C8, Roma, 5 luglio 2012.
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, *Linee di intervento per il superamento dell'Emergenza Nord Africa*, 12/106/CR8/C8, Roma, 5 luglio 2012.
- Consiglio d'Europa, *Lives lost in the Mediterranean Sea: Who is responsible?*, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Doc. 12895, Strasburgo, 5 aprile 2012.
- Consiglio Italiano per i Rifugiati, *Le strade dell'integrazione. Ricerca sperimentale quali-quantitativa sul livello di integrazione dei titolari di protezione internazionale presenti in Italia da almeno tre anni*, Fondo Europeo per i Rifugiati 2008 – 2013, AP 2010 Azione 2.1.A, pp. 183-188, Roma, 2012.
- Corrao S., *Il focus group*, Milano, Franco Angeli, 2000.
- Davies J.C., *The J-curve of rising and declining satisfactions as a cause of some great revolutions and a contained rebellion*, in H.D. Graham e T. R. Gurr, a cura di, "The history of violence in America: historical and comparative perspectives", New York, Praeger, 1969.
- Dollard J. et al., *Frustration and Aggression*, New Haven, Yale University Press, 1939; trad. it. *Frustrazione e aggressività*, Firenze, Giunti, 1967.
- Fiorini A., a cura di, *Emilia-Romagna terra d'asilo. Richiedenti e titolari di protezione internazionale in Emilia-Romagna. Monitoraggio 2012. Sintesi dei dati principali*, Bologna, Regione Emilia-Romagna, 2012.
- Gurr T.R., *Why men rebel*, Princeton, Princeton University Press, 1970.
- Hein C., *Prefazione*, in Consiglio Italiano per i Rifugiati, "Le strade dell'integrazione. Ricerca sperimentale quali-quantitativa sul livello di integrazione dei titolari di protezione internazionale presenti in Italia da almeno tre anni", Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013, AP 2010 Azione 2.1.A, pp. 5-7, Roma 2012.
- IOM, *Migrants Caught in Crisis: the IOM Experience in Libya*, Ginevra, 2012.

- Istat, *Anni 2011- 2012. Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti*, Statistiche Report, Roma, 25 luglio 2012.
- Lelleri R., Vanelli V., a cura di, *Emergenza Nord Africa. Accoglienze di adulti e famiglie in provincia di Bologna. Report di monitoraggio n. 3 (aggiornato al 15 aprile 2012)*, Bologna, Osservatorio delle Immigrazioni della Provincia di Bologna, 2012.
- Luhmann N., *La fiducia*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- Macioti M.I., *Conclusioni*, in Consiglio Italiano per i Rifugiati, “Le strade dell'integrazione. Ricerca sperimentale quali-quantitativa sul livello di integrazione dei titolari di protezione internazionale presenti in Italia da almeno tre anni”, Fondo Europeo per i Rifugiati 2008 – 2013, AP 2010 Azione 2.1.A, pp. 183-188, Roma, 2012.
- Macioti M.I., Genova C., *Ragionando su possibili indici di integrazione*, in Consiglio Italiano per i Rifugiati, “Le strade dell'integrazione. Ricerca sperimentale quali-quantitativa sul livello di integrazione dei titolari di protezione internazionale presenti in Italia da almeno tre anni”, Fondo Europeo per i Rifugiati 2008 – 2013, AP 2010 Azione 2.1.A, pp. 177-182, Roma, 2012.
- Manconi L., Anastasia S., a cura di, *Lampedusa non è un'isola. Profughi e migranti alle porte d'Italia. Rapporto sullo stato dei diritti in Italia*, Roma, L'articoloTre-A Buon Diritto, Roma, 2012.
- Marchetti G., *In fuga dalla Libia. Una risposta locale ad un'emergenza globale*, Prato, Provincia di Prato, 2011.
- Marchese M., Milazzo G., *La rappresentazione mediatica delle crisi umanitarie nel 2011*, in Medici Senza Frontiere, “Le crisi umanitarie dimenticate dai media 2011”, Venezia, Marsilio, 2012.
- Merton R.K., Fiske M.O., Kendall P.L., *The Focused Interview*, New York, Free Press, 1956.
- Paradisi R., *Lo stato delle attività relative all'accoglienza dei profughi*, in R. Lelleri R., V. Vanelli, a cura di, “Emergenza Nord Africa. Accoglienze di adulti e famiglie in provincia di Bologna. Report di monitoraggio n. 2 (aggiornato al 15 gennaio 2012)”, Bologna, Osservatorio delle Immigrazioni della Provincia di Bologna, pp. 12-14, 2012.
- Parlamento europeo, *What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?*, Direzione Generale per le Politiche Interne, Strasburgo, 2010.
- Provincia di Bologna, *Documento del sottogruppo di lavoro “Linee guida per l'uscita dall'accoglienza*, Servizio Politiche Sociali e per la Salute - Tavolo tecnico di coordinamento per l'accoglienza dei profughi dal Nord-Africa, Bologna, 2011.
- Rathaus F., *Riflessioni sul concetto d'integrazione*, in Consiglio Italiano per i Rifugiati, “Le strade dell'integrazione. Ricerca sperimentale quali-quantitativa sul livello di integrazione dei titolari di protezione internazionale presenti in Italia da almeno tre anni”, Fondo Europeo per i Rifugiati 2008 – 2013, AP 2010 Azione 2.1.A, pp. 13-17, Roma, 2012.
- Regione Umbria, *Emergenza profughi Nord Africa. Situazione al 13/09/2011*, Perugia, Centro regionale Protezione Civile.

- Runciman W.G. , *Relative deprivation and social justice*, Londra, Routledge and Kegan, 1966.
- Scanavini K., *Focus tematici: Le reti informali*, in Consiglio Italiano per i Rifugiati, “Le strade dell'integrazione. Ricerca sperimentale quali-quantitativa sul livello di integrazione dei titolari di protezione internazionale presenti in Italia da almeno tre anni”, Fondo Europeo per i Rifugiati 2008 – 2013, AP 2010 Azione 2.1.A, pp. 168-176, Roma, 2012.
- Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Manuale operativo. Per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, Roma, 2010.
- Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, *Rapporto Annuale del Sistema di protezione per richiedenti Asilo e rifugiati 2010/2011*, Roma, 2012.
- Società della Salute Colline Metallifere, *Profughi nelle Colline Metallifere: tra identità e bisogno di integrazione*, Follonica, 2011.
- Soggetto Attuatore Puglia, a cura di, *Piano di Accoglienza “Emergenza Immigrazione Nord Africa”*, Commissario delegato ex O.P.C.M. 3933/2011, Allegato 1 del Decreto numero 119/CD del 29 dicembre 2011.
- Stouffer S.A., *The American soldier*, Princeton, Princeton University Press, 1949.
- UNHCR, *Considerazioni sulla protezione delle persone in fuga dalla Libia. Raccomandazioni Unhcr al 29 giugno 2011*, 2011.
- UNHCR, *A year of Crisis. Unhcr Global Trends 2011*, Ginevra, 2012.
- UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*, Ginevra, 2012.
- UNHCR, *Raccomandazioni dell'Unhcr sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia*, 20 luglio 2012.
- Valastro V., *L'accoglienza temporanea dei minori stranieri non accompagnati arrivati via mare a Lampedusa nel contesto dell'emergenza umanitaria Nord Africa*, Roma, Save the Children Italia Onlus, 2011.
- Zammuner V.L., *I focus group*, Bologna, Il Mulino, 2003.

Gli autori

Fabio Bracci

Dottorando di ricerca in Sociologia presso l'Università di Urbino. Collabora con l'Osservatorio Sociale Regionale e con Asel s.r.l. È il coordinatore scientifico del Rapporto immigrazione della Provincia di Prato.

Enrico Brandi

Laureato presso la Facoltà di Scienze Politiche "C. Alfieri" di Firenze. È titolare di borsa di studio di ricerca presso l'Osservatorio Sociale Provinciale di Prato. Si occupa in particolare di politiche sociali e immigrazione.

Gaia Colombo

Dottoranda in Storia e Sociologia della modernità presso l'Università di Pisa. Si occupa prevalentemente di sociologia delle migrazioni e di sociologia dello sviluppo.

Fabio Malfatti

Antropologo e tecnologo presso Centro Ricerche EtnoAntropologiche. Realizza ricerche su applicazioni dei saperi tradizionali, gestione sostenibile del territorio e politiche di pianificazione territoriale.

Gabriele Tomei

Ricercatore presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pisa. Si occupa di sociologia dello sviluppo e delle migrazioni internazionali.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2012
da Digital Book srl - San Giustino (PG)
per conto di Pisa University Press