

Il monitoraggio dei Centri di Accoglienza Straordinaria

Esperienze a confronto

a cura di
Paola Sacchi, Barbara Sorgoni



Il monitoraggio dei Centri di Accoglienza Straordinaria

Esperienze a confronto

a cura di

Paola Sacchi, Barbara Sorgoni

Celid 

Immagine in copertina:
Fancycrave on Unsplash

La pubblicazione del presente volume è stata realizzata con il contributo della Regione Piemonte - Assessorato alle politiche giovanili, diritto allo studio universitario, cooperazione decentrata internazionale, pari opportunità, diritti civili, immigrazione.

© 2019 Celid

prima edizione: novembre 2019

isbn 978-88-6789-164-1

LEXIS Compagnia Editoriale in Torino srl
via Carlo Alberto 55
I-10123 Torino
www.celid.it
celid@lexis.srl

Indice

Introduzione. Proposte inattuali <i>Paola Sacchi, Barbara Sorgoni</i>	7
Valutare i contesti e le pratiche di inclusione sociale: partire dalle persone <i>Roberto Di Monaco, Silvia Pilutti</i>	13
Un sistema informativo sull'accoglienza in Italia basato sui dati: i casi delle Prefetture di Trapani e Torino <i>Fabrizio Coresi</i>	31
Perché vale la pena riflettere sull'esperienza CAS e la sua efficacia <i>Michael Eve</i>	45
Il modello CAS di Pane e Rose: pratiche di accoglienza e integrazione <i>Federico Trentanove, Katia Cigliuti, Francesca Scarselli, Mario Venturella, Melissa Zorzi, Silvia Masciadri, Simone Natali</i>	55
Strutture, beneficiari, territorio: allargare il campo <i>Marta Badella, Silvia Bigando, Magda Bolzoni, Fartun Mohamed, Cristina Molfetta, Paola Sacchi, Barbara Sorgoni, Clara Vecchiato</i>	69
Appendice	
Traccia 1. Intervista a operatore/responsabile della struttura	89
Traccia 2. Intervista a richiedenti asilo/titolari di protezione internazionale o umanitaria	90
Traccia 3. Intervista ad attori del territorio	92

Introduzione.

Proposte inattuali

Paola Sacchi, Barbara Sorgoni (Università di Torino)

Il nostro è il secolo dei rifugiati, ricorda Edward Said (2008) in una celebre frase ripresa da più parti e in molte pubblicazioni relative ai processi migratori del presente; un mondo di rifugiati. A ben guardare, ciò a cui stiamo assistendo negli ultimi 10 anni, soprattutto in Italia, è la costruzione di un mondo – insieme politico, giuridico e culturale – nel quale gli unici soggetti autorizzati a migrare dal Sud verso il Nord sono coloro i quali, a prescindere dai motivi specifici per cui lasciano il proprio paese, una volta approdati “vivi” su suoli pensati come sicuri, avanzano richiesta di asilo. Solo in questo modo è per loro possibile sperare, dopo una lunga attesa, di poter legalizzare la propria posizione passando così da “clandestini” a “regolari”. Nell’attesa che questo avvenga, le persone migranti sono “ospitate” in centri di differente natura – indicati con varie sigle, mutate di sovente nel corso del tempo – che offrono differenti e differenziati tipi di servizi e forme di sostegno attuate da diversi soggetti istituzionali e/o del privato sociale che, in vario modo, affiancano i richiedenti asilo durante i lunghissimi tempi dell’attesa.

Una tipologia oramai molto diffusa di centro di accoglienza sono i CAS¹ (Centri di Accoglienza Straordinaria): istituiti nel 2014, questi centri a gestione prefettizia sono “caratterizzati da una programma-

¹ Nel periodo in cui svolgevamo la nostra ricerca, il sistema di accoglienza era caratterizzato da un modello dicotomico. Introdotto con il D.Lgs. 140/2005, questo prevedeva sia diversi tipi di “centri governativi” sia lo SPRAR come forma di accoglienza parallela gestita dai comuni su base volontaria. Come nota Schiavone (2017: 106), sebbene il D.Lgs. 142/2015 sembrasse “mettere fine proprio alla perniciosa dicotomia di cui sopra”, nella realtà il dilagante ricorso al sistema dei CAS ha finito per riprodurre e oggi – con il “decreto sicurezza e immigrazione” (ddl 840//2018) – semmai accentuare quella stessa dicotomia.

zione di corto respiro” (Schiavone 2017: 106). Più in particolare, secondo il recente Rapporto Oxfam sull'accoglienza in Italia:

i CAS sono stati aperti con accordi diretti tra organismi di varia natura e Prefetture locali, con caratteristiche molto spesso di informalità nel progetto di accoglienza [...] Il meccanismo dei bandi di gara per l'affidamento degli appalti dei servizi di accoglienza dei migranti e il diffuso sistema di affidamento diretto rendono il mondo dei CAS estremamente differenziato ed eterogeneo. La mancanza di strumenti uniformi di disciplina: dalle modalità di affidamento della gestione alla mancanza di una convenzione e regolamento unico per le diverse tipologie di strutture si ripercuotono sulla qualità dei servizi e pertanto sull'assistenza fornita ai richiedenti protezione in accoglienza [...] l'effetto di questa mancanza di criteri [...] ha prodotto una platea eterogenea di soggetti gestori di cui si sa poco o nulla (2017: 27-28).

In queste righe trova in parte spiegazione l'esigenza di questa pubblicazione. Che in realtà non nasce come tale ma, al contrario, scaturisce da un momento di riflessione collettivo sulle differenti modalità con cui è possibile monitorare ciò che avviene – in termini di traduzione delle indicazioni politiche in pratiche quotidiane di gestione – all'interno di centri che, sebbene sussunti sotto uno stesso acronimo – CAS, appunto – sono tra loro molto diversi. È senz'altro vero che le diverse Prefetture dovrebbero effettuare monitoraggi periodici per verificare il rispetto del capitolato e che quanto disposto sia effettivamente messo in pratica da chi gestisce la vita all'interno dei CAS nel quotidiano, eppure tali monitoraggi non sono pubblici e non è dunque dato conoscere se avvengano, in quali modalità, con quale frequenza, e soprattutto in relazione a quali criteri la valutazione venga effettuata.

Il Laboratorio multidisciplinare sul diritto d'asilo promosso dal Coordinamento Non Solo Asilo e dall'Università di Torino ha condotto per circa due anni, tra il 2016 e il 2018, una ricerca-azione su “I possibili strumenti di monitoraggio dei CAS”. Del Laboratorio nella sua storia e composizione, delle diverse tappe della ricerca-azione, dei partecipanti e dei risultati raggiunti si parla estesamente e nel dettaglio nell'ultimo capitolo di questa pubblicazione, redatto a più mani da “esponenti” delle tre diverse anime del Laboratorio stesso: membri del Coordinamento Non Solo Asilo, docenti universitarie e studentesse partecipanti al Laboratorio. Per tale motivo, non ci

dilunghiamo qui sul contenuto e le proposte scaturite dalla nostra ricerca. Accenniamo piuttosto al fatto che, già al momento di intraprendere il percorso ci fosse apparsa chiara l'esigenza, una volta terminato il processo di ricerca, di organizzare un evento di tipo collettivo con il quale poter mettere a confronto quanto da noi proposto sulle strategie di monitoraggio dei CAS, con quanto proposto o sperimentato da altri soggetti (anche in altre regioni) che si sono recentemente misurati con lo stesso interrogativo: come svolgere un monitoraggio serio, trasparente e uniforme dei/nei diversi CAS? A cosa serve e a quali risultati può portare?²

Da questo punto di vista, nel primo capitolo Roberto di Monaco e Silvia Pilutti propongono una riflessione più generale sul piano teorico, sugli strumenti e i criteri di valutazione dei servizi di welfare in una prospettiva volta a verificare l'efficacia degli interventi nei termini dell'inclusione sociale. Utilizzando come area esemplificativa la salute delle persone in relazione alle disuguaglianze sociali, gli autori offrono una griglia di analisi capace di identificare diversi fattori che consentano di promuovere la valutazione e il monitoraggio di differenti tipologie di servizi.

Nel secondo capitolo Fabrizio Coresi presenta i risultati dell'indagine quantitativa pubblicata nel rapporto "Centri d'Italia. Bandi, gestori e costi dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati" a cura di ActionAid e Openpolis. Utilizzando dati amministrativi provenienti da fonti diverse, il progetto presentato nel rapporto, e qui sintetizzato, si propone di costruire una piattaforma *opendata* che funga da osservatorio permanente per il monitoraggio civico e dal basso dell'accoglienza nei CAS.

In continuità con il capitolo precedente, anche il contributo di Michael Eve guarda al problema del monitoraggio dei CAS come passaggio indispensabile per rendere conto degli interventi istituzionali finanziati con fondi pubblici in relazione alla loro capacità di promuovere l'inclusione sociale. Basandosi sui risultati della ricerca realizzata dal progetto "Migral" intorno a migrazioni e mediazione culturale sul territorio di Alessandria, Eve mette a fuoco una serie di criticità nelle attuali forme di monitoraggio dei CAS.

²Questo confronto è avvenuto durante il Seminario conclusivo della ricerca che si è tenuto nel dicembre 2018 presso il Dipartimento di Culture, politiche e società dell'Università di Torino, anche grazie al contributo della Regione Piemonte.

Il gruppo di operatori sociali della cooperativa toscana Pane & Rose, autore del quarto capitolo, presenta i risultati del monitoraggio interno promosso dalla cooperativa stessa e basato su un approccio in parte innovativo. Infatti, accanto a una indagine più consueta di tipo quantitativo sugli ospiti del CAS che la stessa gestisce nella città di Prato, la ricerca ha utilizzato strumenti di tipo qualitativo per effettuare e proporre una autovalutazione delle pratiche e dell'esperienze vissute dagli operatori.

Per quanto riguarda l'ultimo capitolo a cura del Laboratorio sul diritto di asilo, il cui contenuto è stato anticipato in apertura, ci preme qui sottolineare la dimensione etnografica e più fortemente qualitativa della valutazione proposta. Questa ha consentito di proporre un allargamento dell'orizzonte di monitoraggio, includendo in un confronto dialogico non solo gli operatori, ma anche i beneficiari e alcuni interlocutori particolarmente significativi sul territorio entro il quale si collocano i CAS.

A conclusione, sono due gli aspetti del presente lavoro a cui vogliamo dare particolare risalto. Il primo riguarda il merito dell'approccio multi-disciplinare che ha caratterizzato il momento di confronto tra le diverse esperienze qui riportate. Tale comparazione fa emergere un ampio spettro di strumenti che possono essere tutti proficuamente utilizzati ai fini del monitoraggio, in quanto capaci di evidenziare questioni differenti, presentando ciascuno punti di forza ma anche limiti specifici. Questo ci porta a suggerire come vantaggiosa l'opportunità di integrare approcci diversi nel lavoro di valutazione.

Il secondo aspetto da richiamare, non senza una certa ironia (o sconforto), riguarda l'inattualità della prospettiva da noi proposta e del confronto a cui ci ha spinto. Oggi, in un contesto nel quale i CAS vengono a configurarsi come centri di grandi dimensioni all'interno dei quali consumare una lunga attesa in quasi totale assenza di quei servizi che, pure con modalità e accuratezza differenti, venivano almeno in alcuni casi offerti, proporre di allargare il campo della valutazione aprendolo all'ascolto dell'esperienza delle persone migranti e dei soggetti locali che a queste si accostano, appare quantomeno anacronistico.

Riferimenti bibliografici

- Said, E. (2008), *Nel segno dell'esilio. Riflessioni, letture e altri saggi*, Milano, Feltrinelli.
- Oxfam, (2017), *La lotteria dell'accoglienza in Italia. Il Sistema dell'emergenza permanente*, Oxfam Briefing Paper, www.oxfam.it.
- Schiavone, G., (2017) “Le prospettive di evoluzione del sistema unico di asilo nell'Unione Europea e il sistema di accoglienza italiano. Riflessioni sui possibili scenari”, in D. Licata e M. Molfetta (a cura di), *Il Diritto d'Asilo. Report 2017. Minori rifugiati vulnerabili e senza voce*, Todi, Editrice TAU, pp. 75-108.

Valutare i contesti e le pratiche di inclusione sociale: partire dalle persone

Roberto Di Monaco, Silvia Pilutti (Università di Torino)

Obiettivo di questo contributo è proporre alcune coordinate per il monitoraggio e la valutazione, che possano stimolare le analisi dei servizi di welfare e più in specifico dei servizi che lavorano all'accoglienza e all'inserimento sociale delle persone immigrate.

In questa sede vogliamo dare più rilievo ai principi basilari dell'accoglienza, in quanto anche questi sono messi in discussione, tuttavia ci parrebbe utile continuare a guardare ai servizi come al luogo dove ambiziosamente si lavora per rimuovere tutti gli ostacoli alla piena inclusione, con un disegno alto e radicale. Le riflessioni sulla valutazione, quindi, dovrebbero avere secondo noi questo traguardo come orizzonte di riferimento.

Per assumere il punto di vista concreto di un percorso di valutazione, utilizzeremo principalmente la cattiva salute delle persone, causata dalle disuguaglianze sociali, spesso collegate alla provenienza delle persone, come macro-indicatore degli effetti che genera la mancata inclusione sociale. Il medesimo percorso si potrebbe impostare assumendo un punto di vista costruito su altri stati critici delle persone, come ad esempio la povertà o la disoccupazione.

Per semplificare l'esposizione, articoliamo la nostra proposta in 7 passi, che sulla base dei nostri approfondimenti consentirebbero di imbastire una buona trama di sostegno al monitoraggio e alla valutazione dei servizi e una base di discussione delle esperienze di valutazione condotte in circostanze e contesti diversi.

Il primo passo riguarda la definizione dello scenario in cui la valutazione si inserisce. Questa esigenza di classificazione sarebbe forse apparsa scontata alcuni anni fa, quando si assumeva come orientamento generale del welfare quello impresso dai trattati e dai macro-obiettivi della programmazione europea, ma non sembra esserlo oggi.

In particolare, secondo la nostra proposta, la valutazione dovrebbe chiarire se il servizio oggetto di valutazione si colloca o meno nella scia degli sforzi di apertura, accoglienza e integrazione tra persone di diverse provenienze e culture, a livello interno e internazionale, e se mira o no alla riduzione delle disuguaglianze sociali attraverso la crescita e l'empowerment delle persone (ma anche delle imprese e delle comunità) cui si rivolge.

Sarebbe utile chiarire quale rappresentazione dei propri obiettivi assume il servizio riguardo alle problematiche dell'inclusione, per formulare in modo appropriato domande e criteri di valutazione. Infatti, è forte la tendenza a spostare gli obiettivi di politiche e servizi, dall'empowerment e dall'innovazione a visioni tradizionali di carattere assistenziale-compensativo e da quelle improntate all'apertura e all'accoglienza a quelle che fanno della chiusura e della distinzione addirittura un elemento qualificante (dal quadrante 3 al quadrante 1 della tabella 1). Questo cambiamento rappresenta a nostro avviso un vistoso regresso rispetto alla strategia europea che ha orientato le politiche sociali e quelle per lo sviluppo a partire dalla seconda metà degli anni novanta.

Per questi motivi, per impostare la valutazione, suggeriamo di tematizzare la relazione tra l'intervento e le grandi alternative strategiche tra modelli di welfare che stanno ri-emergendo, non solo per l'inerzia dei sistemi burocratici – l'assistenzialismo e la chiusura nei fatti non sono mai stati completamente superati – ma come orientamenti da promuovere. Questo vale per tutte le aree del welfare, ma appare particolarmente rilevante per le aree più interessate oggi dal cambiamento, come le politiche di regolazione dell'immigrazione e quelle che riguardano la formazione, il lavoro e il reddito.

Tabella 1

		Orientamento delle politiche verso le persone e i paesi	
		Improntate a chiusura, distinzioni dell'identità, contrapposizione tra paesi	Improntate ad apertura, accoglienza, collaborazione internazionale
Orientamento delle politiche verso le disuguaglianze	Di carattere compensativo e assistenziali	1 La retorica dei populismi	2
	Rivolta allo empowerment e all'innovazione	4	3 L'Europa di Lisbona

La letteratura sull'analisi delle politiche pubbliche mostra che l'impatto di un servizio deriva non solo dagli obiettivi dichiarati, ma anche dal modo in cui l'intervento si inserisce e viene attuato nei diversi contesti sociali. In sostanza, possono generare politiche di chiusura (invece che di integrazione) o politiche assistenziali (invece che di empowerment) non solo le norme esplicitamente orientate in questa direzione, ma anche i meccanismi applicativi previsti e di fatto, che scaturiscono da come realmente funziona un intervento calato nelle istituzioni e nei contesti locali. Un esempio può venire dalle strategie collusive di applicazione delle norme intorno al lavoro irregolare o autonomo e alla gestione dei sussidi per la disoccupazione in agricoltura e in edilizia, settori che impiegano una quota elevata di lavoratori immigrati.

Inoltre, l'azione dei soggetti può essere finalizzata al conseguimento di obiettivi specifici di loro utilità, ma può anche essere mossa da forme di paura, ostilità, rabbia, fondate sulle credenze e sulle rappresentazioni socialmente diffuse, che vengono sistematicamente collegate nella comunicazione pubblica a determinati aspetti delle azioni per l'inclusione sociale. È il caso di informazioni che vengono

usate in modo tendenzioso contro i migranti per minare la fiducia e dividere le comunità. Si pensi ai richiami alle migrazioni come un peso economico per le società ospitanti, mentre una recente revisione sistematica (The Lancet Commissions, 2018) ha dimostrato che nelle economie più avanzate l'aumento dell'1% dei migranti nella popolazione adulta aumenta il prodotto interno lordo (PIL) pro capite fino al 2%.

Sintonizzarsi sui meccanismi sociali che ostacolano l'inclusione

Il secondo passo che proponiamo riguarda l'identificazione e la comprensione dell'effetto che producono le disuguaglianze sociali su uno specifico gruppo o ambiente. Infatti, la valutazione dei servizi dovrebbe essere sviluppata in relazione ai meccanismi sociali da contrastare, che ostacolano l'inclusione delle persone e che hanno radice nelle disuguaglianze sociali. Per gettare luce su questo passo, come abbiamo anticipato, facciamo riferimento alla salute come macro-indicatore finale dell'inclusione sociale.

Come sappiamo, le persone in molte circostanze non mettono in atto i comportamenti, ovvero i modi di essere e di fare, che potrebbero migliorare o mantenere la loro salute (o la loro occupazione, o la loro istruzione, ecc.). In questo senso le disuguaglianze di salute sono un ampio rilevatore dell'insieme delle disuguaglianze sociali che agiscono e si cumulano nel corso di vita. Vi sono situazioni in cui il cambiamento dei comportamenti – scelti deliberatamente o imposti – diventa necessario, talvolta con urgenza, per conseguire il benessere. Ciò avviene in tutti gli ambienti di vita: a scuola, sul lavoro, nel proprio quartiere, nei gruppi di amici, ecc.

Sappiamo inoltre che le scelte di comportamento individuale, negative per la salute, sono associate in modo inequivocabile allo svantaggio sociale della persona, in forma di gradiente, ovvero mano a mano che diminuisce il livello della posizione sociale, comunque misurata, crescono i rischi sociali connessi a determinati comportamenti e peggiora la salute. L'evidenza empirica mostra che i comportamenti individuali più favorevoli alla salute sono ostacolati dallo svantaggio, e quindi la cattiva salute diventa un effetto delle disuguaglianze sociali.

Il problema strategico della lotta alle disuguaglianze di salute consisterebbe quindi nel riuscire a fare in modo che le persone adottino comportamenti tesi al benessere, pur non potendo spesso eliminare, soprattutto nel breve periodo, le disuguaglianze sociali, in particolare quelle che affondano le radici nell'esperienza pregressa, come le carenze di istruzione, di formazione, le esperienze sociali negative, i lutti in famiglia, ecc., oppure quelle che derivano dall'appartenenza a gruppi sociali che sono sistematicamente penalizzati in determinati contesti (Costa, 2014).

Nel caso dei migranti le diverse culture ed etnie aiutano a spiegare abitudini, pratiche relative alla salute e alla percezione della malattia stessa e convinzioni degli individui. Vivere in una comunità ospitante comporta molteplici occasioni e stimoli per l'adattamento e il cambiamento culturale, a livello individuale e collettivo. Le persone sviluppano strategie per rispondere a opportunità o vincoli, incluso il modo in cui si prendono cura della propria salute e della loro famiglia e il modo in cui interagiscono con i sistemi sanitari. Il processo di assimilazione e acculturazione dei migranti può cambiare il profilo di rischio rispetto a quello d'origine (più favorevole) e renderlo molto più simile al profilo della società ospitante (The Lancet Commissions, 2018), comprese le influenze dello svantaggio sociale.

Dunque, proponiamo di partire dall'ipotesi contro-intuitiva che la trasmissione di uno svantaggio individuale sulla cattiva salute individuale avvenga attraverso meccanismi sociali, ovvero interazioni e interdipendenze sociali che in quelle particolari condizioni stanno all'origine dei comportamenti delle persone, non favorevoli alla salute. Questo perché il contesto non sarebbe uno sfondo neutro ai comportamenti individuali, più o meno liberamente intrapresi, ma un sistema di interazioni attive con le persone stesse. Le regolarità osservate dalla ricerca nell'effetto degli svantaggi sociali sulla salute sarebbero quindi originate da processi ricorrenti che influenzano le decisioni individuali sui comportamenti, messi in atto dalle persone, immerse nelle loro relazioni sociali.

In questa prospettiva le rappresentazioni che stabiliscono relazioni dirette tra condizioni socioeconomiche (per esempio, essere un lavoratore manuale fa male, essere immigrato fa male), ecologiche (abitare vicino a spazi verdi fa bene) o socioculturali (essere istruiti e bene informati fa bene) e i danni alla salute, sono in realtà delle forme di riduzionismo riguardo alla spiegazione causale di ciò che

genera il danno (Di Monaco e Pilutti, 2014). In altre parole, mostrano un effetto vero, come ci dicono le statistiche, ma semplificano o travisano i motivi per cui l'effetto negativo si verifica.

Promuovere l'empowerment delle persone rafforzando il capitale sociale

Conseguentemente, il terzo passo che suggeriamo riguarda l'attenzione al modo di promuovere nei differenti contesti sociali di vita quotidiana l'autonomia delle persone, in modo che possano tenere sotto controllo i rischi per la propria salute. Si tratterebbe di assumere come riferimento per la valutazione un approccio all'inclusione fondato sulla *capacitazione* delle persone.

Per chiarire questo punto è utile fare riferimento ad uno schema di analisi degli effetti delle disuguaglianze sulla salute e in generale sugli stati di disagio delle persone che poggia sulla teoria di Sen, distinguendo i seguenti elementi:

- I mal-funzionamenti rappresentano disagi connessi alla difficoltà di mettere in atto comportamenti, modi di essere e di fare, orientati a conseguire il benessere, che chiamiamo funzionamenti. Possono riguardare direttamente la salute o più in generale la vita sociale.
- Le risorse sono beni strumentali al raggiungimento di tali specifici funzionamenti, ad esempio la bicicletta per muoversi;
- Le capacità di fare o di essere rappresentano il grado di controllo sulla trasformazione delle risorse per mettere in atto i funzionamenti scelti. La capacità include una componente legata alle abilità dell'individuo e una legata alle sue opportunità reali di scelta. La prima cresce con l'apprendimento e quindi con le esperienze di reale progresso nell'esercizio dell'autonomia e nell'accrescimento del patrimonio di competenze (per esempio esperienze formative, culturali, relazionali, professionali, ecc.). La seconda cresce quando aumenta il set di possibilità effettive di scelta (*entitlements*) a disposizione dell'individuo, nell'ambito di una più ampia gamma di funzionalità possibili (*functionings*). Nell'esempio, avere la bicicletta non genera di per sé la possibilità di muoversi, bisogna essere capaci ad andare in bicicletta e deve esserci una strada che è possibile percorrere, per raggiungere il luogo in cui ci si propone di andare (Sen, 1986).

L'ampiezza delle possibilità effettive di scelta denota la libertà positiva dell'individuo e consente anche di distinguere le condizioni di soggetti che hanno disagi connessi a mal-funzionamenti simili, ma fondati su regimi di libertà e autodeterminazione molto diversi. Una strategia di promozione della salute dovrebbe mirare a favorire la scelta di comportamenti coerenti, sia quando essi sono ostacolati dallo svantaggio sociale, sia quando le persone hanno ampi margini di scelta.

Promuovere questi comportamenti individuali richiederebbe, dunque, alle politiche e ai servizi di creare condizioni di capacità delle persone e di attuabilità dei comportamenti nel loro contesto sociale prossimo, ovvero nei molteplici ambienti di vita e sistemi di relazioni in cui le persone quotidianamente si trovano.

La visione "a silos" delle politiche e dei servizi frena le possibilità di capacitazione delle persone e la loro possibilità di inclusione. Nel caso dei migranti, per esempio, il bisogno della casa può essere risolto assegnando un alloggio di edilizia pubblica, in aree che ospitano tanti altri stranieri e tanti altre persone in difficoltà. Di fatto, però, all'interno di questi contesti eterogenei e carichi di bisogni e in assenza di ulteriori azioni coordinate, le persone si muoverebbero come "monadi" con scarse possibilità di essere parte di una comunità rigenerativa.

Sono quindi due i principali obiettivi operativi delle politiche e dei servizi, secondo questo approccio, all'interno dei quali si dovrebbero collocare molti differenti servizi rivolti alle persone con problemi di inclusione.

Innanzitutto, potenziare le capacità realmente esprimibili dalla persona, a parità di risorse individuali disponibili, rendendo possibili funzionamenti adeguati. In questo caso il valore aggiunto sarebbe dato dal rafforzamento di meccanismi di apprendimento e di cooperazione, che consentono alle persone di migliorare i propri funzionamenti grazie all'interazione con altri. Nel caso di persone immigrate possono avere particolare importanza aspetti legati alla lingua, alle informazioni, alle relazioni, senza le quali alle persone manca la possibilità di mettere in atto capacità adeguate a fronteggiare le sfide dell'inclusione.

In secondo luogo, accrescere le effettive possibilità di scelta disponibili e migliorare l'orientamento delle persone alle scelte di comportamento. Esse spesso sono costrette in una circoscritta

gamma di alternative ritenute appropriate nel loro ambiente sociale di vita e seguono nei fatti specifici percorsi socialmente strutturati (concatenazione di scelte nel tempo). Per le persone immigrate le alternative possono essere fortemente ridotte per esempio quando i titoli di studio non vengono riconosciuti e una gamma di alternative professionali non sono accessibili, oppure quando vengono accresciuti gli ostacoli normativi tanto da precludere una gamma di scelte potenzialmente possibili, o ancora quando certi ruoli o comportamenti, formalmente possibili, sono però percepiti come inappropriati se non impraticabili in un determinato contesto. Anche la rappresentazione sociale delle alternative praticabili potrebbe però cambiare attraverso processi diffusi di apprendimento, tali da modificare l'orizzonte di alternative che i soggetti ritengono appropriate.

In questa prospettiva, quindi, le disuguaglianze avrebbero effetto sui comportamenti più o meno orientati alla salute, attraverso il ruolo delle interazioni e interdipendenze sociali, che dipendono da come le reti sociali intorno alle persone sono costruite e funzionano.

Per questo motivo, nella progettazione e nella valutazione dei servizi, per cambiare i comportamenti delle persone, secondo la nostra ipotesi bisognerebbe influenzare le regole che guidano i comportamenti nel contesto sociale, facendo leva sulle relazioni sociali prossime ai soggetti.

Non dovrebbe sfuggire che questo modo di considerare i comportamenti individuali non si limita a dare importanza alla dimensione oggettiva delle condizioni e delle scelte delle persone (l'individuo povero, che vive in un alloggio degradato, che svolge un lavoro manuale logorante, ecc. è a rischio per la salute), ma evidenzia che i comportamenti hanno i significati che le persone gli attribuiscono, che non sono un prodotto esclusivamente individuale, ma condiviso nelle relazioni sociali prossime (per i miei conoscenti uno come me è un povero fallito, non invito nessuno in casa perché mi vergogno, ogni giorno sul lavoro mi sento svilito e umiliato). Tali significati spiegano i comportamenti delle persone e gli effetti sulla salute.

Riepilogando, per cambiare i comportamenti delle persone da cui derivano effetti significativi sulla salute, sarebbe necessario sia accrescere le loro capacità di far emergere e utilizzare le risorse a loro disposizione, sia ampliare la gamma di alternative di comportamento ritenute socialmente praticabili. Per raggiungere questo risultato sarebbe necessario agire sulle reti prossime alle persone, promuo-

vendo e facendo evolvere il sistema di interazioni, interdipendenze e significati in cui le stesse persone sono immerse e che hanno effetto contemporaneamente sulle loro condizioni oggettive e sul loro modo di viverle (Di Monaco, Pilutti, 2018). I lavoratori stranieri in un cantiere, se riescono a comunicare e condividere relazioni sociali utili a modificare i comportamenti pericolosi, continuano ad essere stranieri che non conoscono bene la lingua italiana, ma questo fatto potrebbe cessare di generare conseguenze negative sociali e di salute.

Il concetto di capitale sociale rappresenta bene quella proprietà delle relazioni sociali che le rende in grado di aumentare la capacità delle persone di raggiungere determinati funzionamenti, a parità di risorse e capacità individuali.

In base alle teorie, in presenza di un adeguato livello di capitale sociale, ci si può attendere che le persone riescano a raggiungere più facilmente i propri obiettivi (Van Der Gaaga et al., 2005), tra cui certamente affrontare criticità sociali o controllare la propria salute. Più in dettaglio, due effetti concreti caratterizzano un'adeguata disponibilità di capitale sociale in una specifica comunità:

- maggiore inclusione in reti sociali – di relazione, scambio, reciprocità, dono, ecc. – e ampliamento delle medesime. Anche la famiglia, convivente o meno, è parte di queste reti. I soggetti diventano più attivi nelle relazioni.
- Cambiamento culturale con aumento di importanza di valori e del relativo controllo sociale, favorevoli all'aiuto reciproco, alla solidarietà e alla fiducia nelle persone che si hanno intorno. Questo attribuisce senso all'attivazione.

Queste qualità delle relazioni che definiscono il capitale sociale non dovrebbero essere considerate in astratto, sulla base delle intenzioni, ma esisterebbero in tanto quanto svelate da comportamenti concreti, che ne mostrano l'esistenza.

Le proprietà del capitale sociale non si sviluppano ovunque in modo spontaneo e non hanno una distribuzione omogenea. Pertanto contribuiscono esse stesse alle disuguaglianze tra le persone e tra le comunità, in aggiunta alle disuguaglianze sociali misurate sulla posizione sociale e su altri parametri individuali.

Dunque, la promozione di comportamenti individuali tesi all'inclusione e al benessere dovrebbe considerare la duplice importanza del contesto, nell'ostacolare o nel sostenere le persone, soprattutto

quelle con maggiori difficoltà di controllo sulla salute. In entrambi i casi, la valutazione delle azioni di inclusione dovrebbe osservare in che misura le azioni incidono sull'architettura e sulla qualità delle relazioni sociali prossime alle persone.

Tutti protagonisti nei servizi

Come generare contemporaneamente il cambiamento dei comportamenti individuali e quello del contesto sociale prossimo in cui le persone sono inserite? Il quarto passo che suggeriamo riguarda la necessità di coinvolgere in modo attivo operatori e destinatari dei servizi, muovendosi nella prospettiva della ricerca azione. La tradizione dell'action research è interdisciplinare e si sviluppa nei decenni, a partire dagli inizi del secolo scorso, con varie matrici disciplinari e differenti impostazioni (Dubost e Lévy, 2007). Essa può essere definita come «un'azione deliberata, volta a promuovere un cambiamento nel mondo reale, impegnata su scala ristretta ma inglobata in un progetto più generale, sottoposta a certe regole e discipline per ottenere degli esiti di conoscenza o di senso» (Dubost, 1984). In questa logica, la salvaguardia della salute attraverso il superamento di specifici problemi, per esempio, diventa un valore guida, che muove ricercatori e operatori ad agire per modificare situazioni di rischio e aumentare il benessere. Tuttavia, l'ipotesi su cui si basa la ricerca-azione richiede a tutti di abbandonare la posizione di osservatore neutrale, che studia il problema dall'esterno e suggerisce soluzioni, ma di entrare nel campo di ricerca-azione ponendosi a fianco delle persone che lo vivono, per interpretarne con loro il senso e, per questa via, giungere a scoprire differenti configurazioni del problema e ipotesi di azione, fatte proprie in prima persona dagli stessi soggetti.

Una strategia di questo genere, quindi, dovrebbe collocarsi all'interno dei contesti sociali e di relazione delle persone e dovrebbe mirare a renderle protagoniste, prima che dell'azione, della ricostruzione del senso che assumono i problemi e i comportamenti per fronteggiarli. La necessità di formulare ipotesi non scontate sui problemi emergenti e sui cambiamenti necessari renderebbe quindi appropriata per i servizi l'opzione per la ricerca-azione, declinata in modo coerente al tipo di servizi e al loro modello di erogazione.

Essa include diverse dimensioni al suo interno: è un'attività che produce nuova conoscenza per chi la svolge, ma è anche un'azione di cambiamento, formativa per le persone e incisiva per le pratiche collettive che caratterizzano gruppi e ambienti coinvolti. Sono gli stessi partecipanti che si rendono conto del cambiamento, quando avviene, nel loro modo di interpretare alcuni aspetti della realtà in cui vivono ed è su questa trasformazione di prospettiva e di senso che si fonda il cambiamento dei comportamenti individuali e collettivi (Manoukian, 2002). In questa prospettiva la ricerca-azione è soprattutto una modalità di approccio ai problemi, più che una rigida sequenza di strumenti e metodi (Manoukian, 2002). Pensiamo, per esempio, all'importanza che ha l'accoglienza e l'accompagnamento dei minori stranieri non accompagnati: comprendere i loro vissuti negativi, entrare in sintonia con le loro esperienze e riuscire a spiegare in modo efficace le regole del paese ospitante (Long, 2018).

Tale modo di procedere dal basso, centrato sul coinvolgimento e sull'interpretazione e la riformulazione dei problemi per individuare nuove soluzioni, teorizzato fin dalla prima metà del Novecento dall'action research, appare oggi molto più in linea con gli approcci sociali e organizzativi che puntano sull'apprendimento e sul miglioramento continuo, di quanto non potesse apparire coerente con le culture organizzative di stampo gerarchico, burocratiche e tayloriste, dominanti nel secolo scorso (Di Monaco e Pilutti, 2016). Tuttavia, molti servizi di welfare ancora oggi funzionano con logiche fortemente burocratiche e non si pongono il problema del coinvolgimento dei destinatari dei servizi. Questa constatazione, ampiamente fondata sulla letteratura a partire dai filoni sul New Public Management e Governance, suggerisce di dare spazio nella valutazione a questa dimensione, al modo con cui i servizi costruiscono la propria azione nella relazione con le persone destinatarie e con i loro bisogni.

Piegare l'organizzazione a servizio delle persone e delle comunità

Dunque, il quinto passo sposterebbe il fuoco sull'analisi della dimensione organizzativa delle pratiche di inclusione. Da questo punto di vista, la valutazione dovrebbe osservare le capacità di innovazione delle politiche e dei servizi, sapendo che le modalità di funzionamento burocratiche tradizionali non consentono per definizione, oltre che per

verifica empirica, di promuovere il coinvolgimento e l'empowerment delle persone. In questa prospettiva, dobbiamo fare un passaggio delicato e cruciale. Sarebbe molto riduttivo considerare nella valutazione solo chi gestisce, per esempio, un centro di accoglienza o una comunità, perché è l'insieme organizzato e integrato dei servizi di welfare che dovrebbe mobilitarsi per generare la capacitazione delle persone. Anzi, sono le grandi organizzazione dei servizi – la scuola, i servizi per il lavoro, i servizi sociali, i servizi sanitari, le forze di polizia, i servizi che amministrano la giustizia, ecc. – che possono porsi in modo più o meno orientato al raggiungimento di quest'obiettivo e rendere o meno integrate le pratiche di inclusione dei servizi di accoglienza, spesso piccoli, con incarichi limitati, convenzionati e quindi esterni all'amministrazione pubblica, che gestiscono la *front line*, la relazione diretta con i problemi delle persone. Si tratterebbe quindi, nella valutazione, di muoversi su due piani: da un lato considerare i servizi circoscritti erogati, dall'altro prendere a riferimento la capacitazione delle persone rispetto alla gamma di problemi che incidono sulla loro salute e inclusione, guardando oltre i confini di uno specifico servizio in quanto unità organizzativa incaricata, la cui definizione, perimetro, risorse e procedure può essere artificialmente isolata da altre attività funzionalmente indispensabili all'integrazione. Questa operazione sarebbe necessaria, se si prendesse atto dei limiti che, secondo un'ampia letteratura, possono caratterizzare i sistemi di erogazione della gamma di servizi di welfare che dovrebbero rispondere alla capacitazione delle persone (Di Monaco et al., 2018).

Il servizio burocratico tradizionale ha prestazioni rigide, seguendo protocolli standardizzati. Per esempio, nella sanità, sono disegnati su specifiche patologie. La sua struttura interna attribuisce responsabilità sulla base di professioni e specializzazioni, con forte autonomia individuale dei professionisti nell'esercizio dell'attività e importanza centrale della dimensione tecnico-professionale della competenza. In questo modello, le relazioni con i destinatari sono per definizione ritenute utili al più per facilitare l'erogazione delle prestazioni predefinite e quindi si concentrano sul comportamento del soggetto portatore della patologia o destinatario della prevenzione. I sistemi di monitoraggio e valutazione si focalizzano sulle prestazioni e sugli esiti considerati sotto il profilo tecnico, ed eventualmente sul livello di adesione e di soddisfazione dei destinatari. Analoga ricostruzione potrebbe essere fatta per i servizi sociali, del lavoro, della giustizia, ecc.

In questo scenario, la persona che ha un problema deve recarsi, attendere, adattarsi ai processi predisposti dal servizio. Si trova in posizione di potere debole, per lo squilibrio che crea la competenza professionale e tecnica e la struttura burocratica. Deve usare un linguaggio specifico-specialistico e non sempre riesce ad accedere alle informazioni. Il servizio è esigente e selettivo e applica le sue soluzioni, definite in protocolli e procedure. Le persone con maggiori risorse e relazioni riescono più facilmente ad accedere, a ridurre lo squilibrio di potere, a utilizzare il servizio anche in modo appropriato. Talora il coinvolgimento della persona viene ritenuto importante, in quanto aumenta la probabilità che le indicazioni terapeutiche vengano seguite alla lettera. Ma si tratta di un coinvolgimento passivo e di una trasmissione di informazioni e istruzioni da applicare in una logica di adattamento al servizio.

Il contesto prossimo alle persone è tendenzialmente irrilevante per il servizio tradizionale, in quanto la relazione viene sviluppata con la persona e l'azione di altri è importante solo quando la loro presenza e azione è indispensabile per l'adesione alle prescrizioni di cura. In questo caso viene interpretata come prestazione esterna da erogare o acquisire, anche sul mercato.

Gli altri soggetti istituzionali e sociali sono visti nel quadro di una rigida distinzione di competenze, che salvaguarda le proprie prerogative e responsabilità nell'area di propria competenza e che al più esige o negozia l'intervento di altri soggetti nei rispettivi ambiti di responsabilità, quando hanno ricadute dirette sui costi o sull'attuazione delle procedure del servizio.

Secondo questa prospettiva valutativa, il servizio tradizionale (che sia sanitario, come in quest'esempio, oppure sociale, formativo, del lavoro, per la sicurezza, ecc.), se superasse una visione tecnico-professionale rigida e circoscritta dei modi per influenzare la salute dei destinatari, disporrebbe di un ampio spazio per estendere la propria azione, in un'area che potremmo definire di sviluppo del capitale sociale, nelle tre direzioni indicate: le persone che hanno problemi, le persone che stanno intorno a loro nell'ambiente considerato, i servizi che dovrebbero agire, a seconda del campo, in modo integrato per rendere la persona capace di affrontare i suoi problemi.

È un'area dove il rapporto con la persona assume un profilo di potere meno asimmetrico, fino a impostare la relazione sui problemi che presentano un rischio per la salute come un'azione di co-diagnosi,

co-progettazione, co-gestione e co-valutazione dei cambiamenti da praticare. Ciò implica cambiamenti nel dialogo, nel linguaggio, nella comprensione, che evolvono con il ruolo attivo e consapevole del destinatario, che viene coinvolto in processi di apprendimento, sperimentazione e scoperta di significati nuovi da attribuire alle sue esperienze.

In quest'area di innovazione, anche il rapporto attivo con il sistema di relazioni prossime significative per la persona diventa essenziale e diventa un ambito centrale di investimento del servizio, perché i processi di apprendimento, come i comportamenti, sono radicati in queste relazioni, e perché solo processi di coinvolgimento sociale possono attivare risorse nuove di tipo materiale ed emotivo, e mettere le persone in condizioni differenti nell'affrontare i loro problemi quotidiani e le scelte sulla loro salute.

Infine, la logica delle relazioni istituzionali e con gli attori sociali viene completamente rovesciata, in quanto l'analisi dei problemi con le persone mostra la necessità di un'azione integrata tra servizi differenti e politiche differenti, che abbiano come focus la riduzione delle situazioni critiche per le persone e i gruppi sociali. Dunque i problemi di risorse economiche, casa, lavoro, istruzione, degrado, criminalità, mobilità, isolamento, ecc. sono le facce concrete del rischio per la salute, e come tali andrebbero affrontate, anche per linearizzare e rendere efficace l'azione preventiva e curativa dello specifico ambito sanitario. Se i differenti piani di azione non sono coordinati con ogni probabilità gli sforzi per attenuare i rischi di salute vengono vanificati e compromessi.

Un aspetto interessante da osservare in questo quadro riguarda l'innovazione interna al servizio. Si può facilmente presumere che gli sforzi per rendere il servizio capace di modificare le proprie relazioni con il destinatario, con il suo contesto prossimo e con le istituzioni e attori sociali presenti sulla scena, richiedano di cambiare le relazioni interne all'organizzazione del servizio, le competenze e i processi di lavoro. Questo non solo perché cambiano le priorità e l'uso delle risorse dell'organizzazione del servizio territoriale, ma soprattutto perché si tratta di conseguire obiettivi differenti, che richiedono relazioni e competenze nuove. Per esempio, i meccanismi di apprendimento continuo richiesti dalle relazioni con i problemi reali delle persone, del territorio e della comunità implicano un coinvolgimento degli operatori che deve superare l'applicazione di

istruzioni, procedure e del semplice principio gerarchico. In altre parole, il primo terreno di innovazione è rappresentato dalla cultura organizzativa del servizio stesso (Di Monaco e Pilutti, 2016).

Nel caso dell'accoglienza per gli immigrati la situazione appare ulteriormente complicata dal fatto che essi costituiscono una sorta di avamposto che gestisce la relazione con la persona, ma avrebbe contemporaneamente necessità di una mobilitazione integrata e coordinata dei servizi, che seguendo la logica proposta dovrebbe essere l'oggetto più ampio di valutazione.

L'effetto di empowerment (aumento del potere di decisione e delle competenze per farlo) che deriva dal cambiamento della qualità delle relazioni svolge, in questa prospettiva, un ruolo di capacitazione delle persone (aumento delle alternative di scelta realmente praticabili e della capacità culturale e tecnica di praticarle, per ottenere funzionamenti preferibili), che tocca tutte le disuguaglianze sociali.

Cosa cercare e con quali criteri

Il sesto passo riguarda la formulazione delle domande e dei criteri di valutazione. Seguendo il filo della nostra ipotesi interpretativa, le domande di valutazione centrali rispetto alla promozione dei servizi per l'inclusione sociale dovrebbero fare da riferimento ai seguenti criteri:

- **Efficacia:** grado di aumento della qualità delle relazioni che rendono le persone più capaci di fronteggiare problemi critici (Capitale sociale).
- **Innovazione di sistema:** grado di innovazione dei servizi, aumentando il Capitale sociale interno all'organizzazione e i suoi effetti sull'integrazione con il contesto finalizzata all'empowerment delle persone, superando logiche burocratiche di intervento.
- **Efficienza:** grado di ritorno sull'inclusione e sulla salute degli investimenti per la crescita del Capitale sociale
- **Equità:** grado di riduzione delle disuguaglianze di salute causate da disuguaglianze sociali e di genere

Questi criteri consentirebbero di modulare le domande di valutazione su uno specifico contesto e a partire da un definito punto di erogazione di servizi e target di persone destinatarie.

Infine, il settimo passo riguarda i metodi di valutazione. Seguendo la nostra proposta assumono importanza sia i metodi di carattere quantitativo e quasi sperimentale, sia i metodi di carattere qualitativo.

Si dovrebbero applicare strategie di tipo sperimentale-controfattuale, per misurare se la trasformazione della realtà imputabile all'azione del servizio è stata significativa sotto il profilo quantitativo-statistico. In questo caso si lavora per simulare condizioni sperimentali – dal campionamento, alla modellizzazione, alle strategie di confronto tra popolazioni esposte o meno all'intervento, tenendo conto dei fattori che ne modificano gli effetti, ecc. –, con la consapevolezza che nelle situazioni sociali raramente possono essere riprodotte in modo pieno e spesso devono essere parzialmente simulate.

Sarebbe altrettanto necessario utilizzare strategie di tipo realista-qualitativo, per misurare se sono avvenuti cambiamenti nei meccanismi sociali che caratterizzano il contesto e la comunità esposta all'intervento, e se di conseguenza si può ritenere che l'intervento abbia inciso sui processi di generazione della salute e dell'equità di salute.

Entrambi gli approcci rispondono a domande di valutazione di importanza strategica per gli attori che si impegnano nel cambiamento dei processi di inclusione. Il primo si chiede se l'intervento ha modificato significativamente la realtà, nei suoi esiti finali o nei suoi funzionamenti intermedi, mentre il secondo intende chiarire i motivi per cui l'intervento ha funzionato o meno, ricostruendo dal punto di vista dei soggetti cosa li ha portati a cambiare comportamenti e relazioni. Come ha osservato un noto studioso di processi di valutazione, sapere che c'è stato un impatto significativo, ma non sapere esattamente perché è avvenuto, è una situazione di conoscenza insoddisfacente sotto il profilo della valutazione quanto aver individuato esattamente il meccanismo sociale messo in moto dall'intervento, ma non sapere se il suo impatto può essere ritenuto significativo (Martini, 2006).

Ciò farebbe propendere per l'utilizzo di strategie miste, attente a comprendere e misurare aspetti e fasi differenti dell'impatto (Stame 1998), fronteggiando la complessità della generazione degli impatti con una capacità di ricostruzione in sede analitica dei suoi differenti passi e dei differenti significati per i soggetti coinvolti.

In quest'ambito sarebbe possibile mobilitare le risorse e le potenzialità che scaturiscono dall'evoluzione delle tecnologie e dei sistemi di rilevazione delle informazioni: banche dati amministrative, big data e modellistica di analisi, se utilizzate nel disegno descritto, possono aumentare le capacità di esplorazione dei fenomeni e di riduzione della complessità. Tuttavia, come evidenzia un'ampia letteratura, il problema che si pone nell'analisi del funzionamento dei sistemi organizzativi e sociali riguarda innanzitutto l'accesso alle informazioni e la loro selezione, per individuare quali sono effettivamente rilevanti per le domande di valutazione. In secondo luogo, è rilevante l'attribuzione alle informazioni di specifici significati (non generici, ma verificati, per gli attori coinvolti in quella specifica situazione). Normalmente, per attingere a queste informazioni è indispensabile coinvolgere gli attori in prima linea, quale che sia il loro ruolo: persone destinatarie di servizi, soggetti vicini ai destinatari, operatori che erogano i servizi, altri soggetti che partecipano ai processi e/o sono presenti sulla scena, ecc. Queste considerazioni ci portano alla ulteriore questione, che riguarda chi dovrebbe valutare l'azione. Coerentemente con l'approccio della ricerca azione e del miglioramento continuo nelle organizzazioni e nei servizi, gli attori locali e gli operatori coinvolti dovrebbero essere protagonisti di un percorso di valutazione: un esempio di questa strategia è data dai modelli di Health Equity Audit (Pilutti et al., 2018), articolati in fasi di riflessione e analisi, progettazione sociale, azione e osservazione/valutazione degli impatti.

In conclusione

In questa prospettiva, l'attività di valutazione mira ad ottenere due risultati principali, coerenti con l'azione di inclusione e, nell'area esemplificativa che abbiamo utilizzato, di promozione dell'equità di salute. In primo luogo intende produrre e socializzare conoscenze scientifiche sull'effettiva trasformazione della realtà conseguente all'azione del servizio di inclusione, in particolare per quanto riguarda la capacitazione delle persone attraverso il capitale sociale generato. In secondo luogo, intende rafforzare i processi di capacity building e di miglioramento organizzativo e integrazione dei servizi stessi intorno ai problemi delle persone.

Entrambi questi risultati si basano sull'innescare di processi di apprendimento, che da un lato hanno gli attori locali, gli operatori e le persone destinatarie come protagonisti, dall'altro mirano a produrre conoscenza generalizzabile.

Riferimenti bibliografici

- Costa G. et al. (a cura di) (2014), *Lequità in salute in Italia. Secondo rapporto sulle disuguaglianze sociali in sanità*, Franco Angeli, Milano.
- Di Monaco R., Pilutti S. (2014), *Le azioni di correzione nel senso dell'equità delle politiche non sanitarie*, in Costa G. et al. (a cura di), *Lequità nella salute in Italia. Secondo rapporto sulle disuguaglianze sociali in sanità*, Franco Angeli, Milano, pp. 137-65.
- Di Monaco R., Pilutti S. (2016), *Scommettere sulle persone. La forza della leadership distribuita*, Egea Bocconi, Milano.
- Di Monaco R. et al. (2018), *Coinvolgimento della comunità per il contrasto alle disuguaglianze di salute*, S.C. a DU Servizio Sovraz.le Epidemiolog. Reg. Piemonte, Grugliasco, ISBN 9788895525365
- Dubost J. (1984), *Une analyse comparative des pratiques dites de Recherche-Action*, in "Connexions", 43: 8-28.
- Dubost J., Levy A. (2007), *Origine e sviluppo della ricerca-azione*, in "Spunti", VIII (9): 66-106.
- Long J. (a cura di) (2018), *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Materiali per l'informazione e la formazione*, Wolters Kluwer Italia, Milano.
- Manoukian F. (2002), *Presupposti ed esiti della ricerca-azione. L'intrapresa di percorsi di conoscenza insieme ad altri*, in "Animazione Sociale", 11: 50-60.
- Martini A. (2006), *Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche*, in "Rassegna italiana di valutazione", X (34).
- Pilutti S., Costa G., d'Errico A., Di Monaco R. (2018), *L'Health Equity Audit per un welfare equilibrato: dalle disuguaglianze sociali e di genere alle capacità di controllo sulla salute*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", 1: 173-93.
- Sen A. (1986), *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, Bologna.
- Stame N. (1998), *L'esperienza della valutazione*, Seam, Roma.
- The Lancet Commissions (2018), *The UCL-Lancet Commission on Migration and Health: the health of a world on the move*, in Lancet, 392: 2606-54.
- Van Der Gaaga M., e Snijders T.A.B. (2005), *The resource generator: social capital quantification with concrete items*, in "Social Networks", 27: 1-29.

Un sistema informativo sull'accoglienza in Italia basato sui dati: i casi delle Prefetture di Trapani e Torino

Fabrizio Coresi (ActionAid Italia)

Per noi di ActionAid oggi, è importante essere vicini e attuare collaborazioni con le università e unire una riflessione accademica, alta, ad un livello più operativo e “di policy”. Il sovrapporsi e mescolarsi di pratiche umanitarie (soccorso, accoglienza e ristoro) e di pratiche di polizia (identificazione, avvio delle procedure per la definizione degli status, respingimenti e rimpatri), nonché la commistione tra quella che viene definita accoglienza e strutture a dir poco eterogenee – alcune chiaramente detentive – crea un’ambiguità di fondo su cui è necessario aprire una riflessione. Siamo infatti persuasi che anche il terzo settore abbia un ruolo fondamentale e politico, e che abbia bisogno di un supporto – e dell’indipendenza dell’università – nel fare autocritica: centrandosi sull’approccio umanitario e *inseguendo* talvolta gli argomenti dei detrattori dell’accoglienza, ha contribuito di fatto a trasformare nella percezione comune i diritti fondamentali da rispettare in mere concessioni, che nella gestione di prassi *poco accoglienti* (quando non segnate proprio dal trattenimento) rischiano di dare legittimazione a pratiche fino a ieri extralegali, come nel caso dei cd. hotspot e delle procedure di frontiera recentemente modificate con l’approvazione della legge 132/18¹, o a forme di accoglienza foriera di invisibilizzazione, allontanamento e di diverse *forme di espulsione* dalla società.

Alcune premesse necessarie

Quello che vogliamo presentare in questo contesto è il rapporto “Centri d’Italia. Bandi, gestori e costi dell’accoglienza di richiedenti

¹ <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2018/12/03/281/sg/pdf>

asilo e rifugiati”² che ActionAid ha realizzato in partnership con la fondazione Openpolis, rimandando al testo dello stesso per una disamina più puntuale e soffermandoci in questa sede sul processo che ci ha condotto alla realizzazione dello studio e dello strumento che possiamo finalmente proporre, nonché sull’analisi che lo ha informato.

Sono a questo punto necessarie alcune premesse. Per prima cosa dobbiamo chiarire subito – per dirla con Gregory Bateson³ – che «le successioni divergenti sono imprevedibili» e che «le successioni convergenti sono prevedibili». Quando parliamo dei CAS ad esempio, parliamo del “sistema CAS”, non ci riferiamo quindi agli operatori sociali che vi lavorano, né ai responsabili delle strutture, né ai singoli centri che possono essere gestiti con le migliori intenzioni e con i migliori risultati. Quello che cerchiamo di fare anche nel rapporto “Centri d’Italia” è un ragionamento di sistema, nel nostro caso a partire dai dati amministrativi che tentiamo di monitorare. La seconda premessa è diretta conseguenza di questo e ci impone di chiarire la nostra prospettiva nell’affrontare argomenti scivolosi e facilmente strumentalizzabili come la spesa, gli appalti pubblici e le modalità di assegnazione. Su questa materia il Terzo Settore è sempre stato, se non timido, quantomeno “troppo accorto”, anche e soprattutto a seguito delle indagini salite alle cronache a partire da fine 2014. Abbiamo necessità di recuperare l’argomento della trasparenza e dell’*accountability* e di sottrarlo ai detrattori dell’accoglienza, di aprirci alla società civile e al suo protagonismo nel monitoraggio civico, perché è anche la scarsa trasparenza a dar adito alle leggende metropolitane (come il vivere in hotel o ricevere 35€ al giorno) che circondano i migranti e ad alimentare sentimenti xenofobi. È necessario – più che di business dell’accoglienza – iniziare a parlare di business sulle spalle dell’accoglienza: di chi la fa con professionalità, coscienza e consapevolezza e di chi ha la fortuna di abitarla.

Per dare l’idea di quanto ci ha mosso nell’immaginare un lavoro come “Centri d’Italia” e l’idea di un monitoraggio costante dei dati

² Il rapporto completo è reperibile al seguente link: https://www.actionaid.it/app/uploads/2018/11/Centri_Italia.pdf. Sul sito di Openpolis invece c’è la possibilità di accedere a infografiche e “esercizi” sui dati amministrativi: <https://www.openpolis.it/esercizi/i-centri-di-accoglienza-in-italia-la-spesa-e-i-contratti-pubblici/>

³ Bateson G., *Mente e Natura, un’unità necessaria*, Adelphi, Milano 1984

amministrativi, occorre anche considerare il quadro geopolitico: non è possibile comprendere la migrazione senza volgerci anche alle politiche migratorie europee e italiane che ne definiscono “contenuti e confini”, in quanto parte attiva nel processo di strutturazione del fenomeno che pretendono di controllare, gestire e volgere a proprio vantaggio. Si è detto di numeri insostenibili di migranti per il continente europeo, ma i problemi – a ben vedere, almeno per il nostro paese – non riguardano i numeri, ma la *natura* dei flussi migratori determinata dalle stesse politiche (che non si possono approfondire adeguatamente in questa sede per esigenze di spazio). Quello che preme sottolineare oggi è che è il sistema d'accoglienza ad essere in emergenza: non c'è stata e non c'è una crisi e un'emergenza migrazione; quello che è in emergenza è la politica, ciò che definisce i contorni degli *status* giuridici delle persone e che determina il sistema di accoglienza, il primo fondamentale contatto con i neoarrivati.

Da quando possiamo definire l'Italia un paese di immigrazione, gli ingressi sono infatti rimasti pressoché costanti (tra 300 e 500.000 l'anno) con una variazione sostanziale nel rapporto tra ingressi regolari e irregolari. Non esistendo più la possibilità di entrare regolarmente in Italia se non in maniera residuale, i migranti sono costretti a rotte irregolari e sempre più pericolose e all'approdo hanno la richiesta di protezione internazionale come *unica soluzione*. In questo senso la politica restrittiva che ha raggiunto l'apice con le ultime due legislature ha complicato ancor più lo scenario, a fronte dell'aumento dei dinieghi e quindi dell'aumento di persone in condizione di irregolarità, con la logica conseguenza di alimentare sacche di disagio, possibilità di grave sfruttamento lavorativo e adescamento da parte di reti criminali.

Quando ho iniziato a lavorare, nel 2005, mi insegnavano che gli sbarchi erano minoritari rispetto alle altre forme di ingresso e che quelli per richiedenti asilo e rifugiati erano una piccola percentuale dei “primi rilasci”. Oggi la situazione è l'esatto opposto. Gli ingressi per motivi legati al lavoro sono sostanzialmente azzerati dal 2012 e l'unica possibilità attualmente è rappresentata da un ingresso in maniera irregolare con la sola richiesta d'asilo come unica possibilità di regolarizzazione della propria posizione sul nostro territorio. Il decreto flussi infatti è stato reso pressoché inutile da anni perché legato esclusivamente al rilascio di permessi e ingressi per lavoro stagionale e a riconversioni. I permessi per motivi di lavoro – se-

condo dati ISTAT – sono passati dal 56% del 2007 al 4,3% nel 2016 rispetto al totale “dei primi rilasci”.

Questo permette di tematizzare un altro aspetto importante, che ha anche a che vedere con il sistema di accoglienza e con la specificità del lavoro con richiedenti asilo e rifugiati. Il quadro geopolitico e le micro-pratiche degli operatori contribuiscono a costruire le categorie e gli umani specifici che vi si ritengono inclusi: li costruiamo costringendo le persone a delle rotte pericolose, nascoste, irregolari, che traumatizzano e che, in un certo modo, portano a una “maggiore assistenza” per i migranti “di serie a”, gli unici migranti almeno nella retorica dominante “ancora ammessi”, quelli che fuggono da guerre e oppressioni. Queste politiche configurano le persone come delle vittime – come quelle che tentiamo di aiutare nella preparazione all’audizione presso la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale – che tanto più sono vittime, tanto più riescono ad accedere a diritti, con conseguenze spesso devastanti in termini di autopercezione e che altrettanto spesso mostrano la capacità di manipolazione della nostra logica in un ironico gioco di ingresso/uscita dalla patetica immagine di sé e dalla *rassicurante* identità di vittima attivata a beneficio di istituzioni e cittadini autoctoni.

Nel contesto appena delineato dobbiamo riferirci al sistema di accoglienza così come lo conoscevamo fino all’approvazione del d.lgs 113/18 – il cosiddetto decreto Salvini – e alla sua conversione nella legge 132/18, perché in esso è calato il report Centri d’Italia e il monitoraggio dei dati amministrativi. In conclusione si cercherà di mettere in luce anche l’impatto del “nuovo” sistema di accoglienza e il ruolo imprescindibile del monitoraggio civico.

Il sistema italiano di accoglienza prima del “decreto Salvini”

Il sistema italiano di accoglienza – pre L. 132 – si caratterizza per la cosiddetta *governance multilivello*⁴ con una struttura tripartita. Al

⁴Una fase di soccorso e primissima accoglienza, in centri interessati dall’approccio *hotspot*, nei quali si deve manifestare l’intenzione di fare richiesta d’asilo e si palesa la distinzione tra chi prosegue l’iter e chi è destinato all’espulsione perché ritenuto migrante economico. Segue una fase di prima accoglienza, assicurata in centri governativi, teoricamente per il tempo necessario all’identificazione, alla formalizzazione

di là di quanto disposto dalla legge, se analizziamo il sistema di accoglienza “pre-decreto Salvini” non si può non notare come la sua strutturazione fosse già incentrata su una logica emergenziale con una netta preminenza del circuito non ordinario (o “emergenziale”) che cresceva con un ritmo pari a tre volte lo SPRAR. Di fatto non c'erano criteri che permettevano alle persone di entrare *certamente* in un circuito: l'ingresso in CAS o quello in strutture SPRAR era arbitrario.

Nonostante l'individuazione che la legge 142/2015 faceva dello SPRAR e nonostante la Costituzione italiana (art. 118) assegni le funzioni amministrative ai Comuni⁵ – tra cui quindi anche l'accoglienza – si è favorita con l'adesione volontaria al Sistema di Protezione, l'implementazione di un sistema accessorio, teoricamente temporaneo, senza standard garantiti, che accoglieva a fine 2017 circa l'80% degli “ospiti” dell'intero assetto italiano. Siamo arrivati a questo quadro sebbene nel corso del tempo ci siano state importanti novità normative e misure che fungevano da incentivo. Il decreto del ministero degli Interni del 10 agosto 2016, la circolare del ministro dell'Interno dell'11 ottobre 2016 e quella successiva diramata ad agosto 2017 alle prefetture costituiscono misure volte all'ampliamento del sistema SPRAR. Un ulteriore incentivo è poi contenuto nel decreto legge n. 193/2016 recante «disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili»⁶. A questo è da aggiungere però il capitolato di gara per la fornitura di beni e

della domanda, all'avvio della procedura e all'accertamento dello stato di salute diretto anche a verificare situazioni di vulnerabilità. Questa fase è interessata dall'istituzione di *hub* regionali o interregionali, a partire dai quali si procede con lo smistamento in strutture di seconda accoglienza identificate dal d.lgs. 142/2015 con il Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Qualora sia esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di prima e/o seconda accoglienza, sono apprestate dal prefetto misure straordinarie di accoglienza, in strutture temporanee (Centri di accoglienza straordinaria, CAS) e per il periodo di tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture di prima o seconda accoglienza.

⁵ P. Bonetti, *Asgi: Tutti i Comuni devono aprire progetti Sprar; è scritto nella Costituzione*, articolo del 5 maggio 2016: <http://www.vita.it/it/article/2016/05/05/asgi-tutti-i-comuni-devono-aprire-progetti-SPRAR-e-scritto-nella-costi/139297/>

⁶ ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale SPRAR, in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, 2017, https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2017/10/Rapporto_2017_web.pdf.

	31.12. 2014	31.12. 2015	25.02. 2016	15.06. 2016	16.09. 2016	31.12. 2016	31.12 2017
presenze nei CAS	35499	76683	78685	90445	121211	137118	148502
presenze in centri governativi e Hotspot	9592	7394	8202	14606	14947	24954	10438
Posti SPRAR occupati	20975	19715	20564	20086	22010	26012	24741
Totale presenze nelle strutture	66066	103792	107451	125137	158168	188084	183681

Fonte: Elaborazioni ActionAid su dati del Cruscotto statistico – Ministero dell’Interno e DEF2018

servizi relativi alla gestione e al funzionamento delle strutture temporanee di accoglienza (CAS) approvato e adottato nel marzo del 2017⁷ che, nonostante recepisca le indicazioni dell’ANAC, tradisce un’impostazione conservatrice e anacronistica che tende a fare dei centri di accoglienza istituzioni totali che *includono, ma escludendo*: dal linguaggio utilizzato fino a servizi ampiamente superati nell’approccio SPRAR, come la vigilanza h24 o l’assistenza sanitaria interna, tutto sembra volto a un allontanamento dal resto della società relegando completamente il richiedente asilo alla vita in cattività. Tutti i servizi vengono forniti senza alcun raccordo con quelli del territorio, dove peraltro si suppone che lo straniero soggiorni in futuro. Oltre a ciò sono del tutto assenti servizi fondamentali negli standard SPRAR: «ciò pone ragionevoli dubbi sulla possibilità di trasformare progressivamente strutture CAS così concepite in SPRAR»⁸.

Questo è utile anche per notare uno scollamento profondo tra i processi normativi e i processi politici. Come messo in luce in precedenza, passiamo da un approccio dato dalla conferenza unificata del luglio 2014 e dalle su menzionate circolari (che avrebbero dovuto favorire un assorbimento del circuito CAS all’interno di SPRAR di cui si riconoscevano i pregi visti), a una completa schizofrenia di cui

⁷ http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/decreto_capitolato_p.pdf; http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/schema_di_capitolato_di_appalto_p.pdf.

⁸ https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2017/10/Rapporto_2017_web.pdf.

accenneremo a breve con la relazione dell'agosto 2018 e l'approvazione delle novità contenute nella L. 132/18, nonché nella legge di bilancio. Questa opacità si riflette non solo sulle condizioni di vita degli *ospiti* e sul lavoro degli operatori dell'accoglienza, ma anche sulle possibilità di monitorare la spesa e i flussi di denaro. Che si tratti della legge di bilancio, delle informazioni contenute sui portali delle prefetture o dei dati dichiarati nel Documento di Economia e Finanza, siamo sempre di fronte a *stime* e a categorizzazioni improprie delle politiche e dei servizi dell'asilo e dell'accoglienza (con un'ambigua confusione ad esempio tra ciò che è accoglienza e ciò che è detenzione amministrativa). Questa mancanza di trasparenza non è risolta neanche dal riferimento alla necessità di un maggiore monitoraggio da parte delle prefetture sulla qualità dei servizi erogati, poiché non è ammesso controllo da enti esterni se non previa autorizzazione della prefettura interessata e/o del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Non si vede dunque come si possa attuare un controllo civico e come siano risolti i casi di segnalazione della violazione delle convenzioni o dei diritti dei migranti, essendo l'organo che gestisce lo stesso che controlla. I luoghi di accoglienza – temporanea e governativa – si confermano a ogni modo dei luoghi chiusi alla società civile.

I CAS al centro del monitoraggio

Nel report Centri d'Italia, ActionAid e Openpolis si focalizzano proprio sui CAS poiché il circuito straordinario dell'accoglienza è di gran lunga il più deficitario e meno trasparente. Infatti sappiamo da diversi studi che il vecchio sistema SPRAR – che non esiste più, occorre sottolinearlo – oltre a essere più trasparente e *accountable*, si configurava nelle espressioni più felicemente riuscite come una forma di welfare locale, mantenendo la titolarità pubblica dell'accoglienza (in capo agli enti locali) e generando sul territorio opportunità lavorative (10.600 ca. gli occupati in SPRAR nel 2012⁹), nonché un ritorno anche economico sui territori in termini di stipendi, indotto, affitti, consumi e tenuta sociale. Non dobbiamo andare con il pensiero alla

⁹ http://www.fondazioneleonemoressa.org/newsite/wp-content/uploads/2016/01/LA-BUONA-ACCOGLIENZA-20_01_2016.pdf

sola Riace per incontrare esperienze di territori rivitalizzati dall'accoglienza: anche nel ricco Piemonte l'arrivo di persone in località di provincia messe alla prova dall'emigrazione, dall'invecchiamento della popolazione e dalla diversificazione delle aspirazioni dei giovani, ha determinato – basti pensare a quanto accaduto nell'astigiano, nel territorio di Chiusano¹⁰ e comuni limitrofi – il mantenimento di servizi per la popolazione locale che altrimenti sarebbero andati verso la chiusura definitiva.

Abbiamo parlato di schizofrenia, ma forse è più appropriato riferirsi all'ambiguità estrema che contraddistingue le politiche migratorie nelle ultime due legislature, nonché la preoccupante cultura politica del Viminale. Emblematica è una relazione trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Camera dei deputati il 14 agosto del 2018¹¹ (“Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale”) relativa al 2017. Il principale volto delle politiche migratorie e, nella fattispecie, della destrutturazione del sistema SPRAR e del passaggio a quello che ora viene definito SIPROIMI, nonché l'ideatore – con il capo di gabinetto, il prefetto Matteo Piantedosi – del nuovo capitolato di gara e demolitore di forme diffuse di accoglienza anche straordinaria, firmava infatti una relazione in cui si legge:

Il numero dei comuni che accolgono i migranti, è passato dai 2.800 del dicembre 2016 ai 3.386 del dicembre 2017, con una crescita del 21% ed un incremento della rete SPRAR del 34%. L'alleanza strategica con i territori, inoltre, unitamente al decremento dei flussi, ha consentito, nel secondo semestre dell'anno e con effetti immediatamente leggibili, azioni di alleggerimento progressivo dei grandi centri di accoglienza, luoghi difficili da gestire e da vivere, nel convincimento che i grandi numeri producano effetti negativi oltre che nell'impatto con le collettività locali anche sull'efficienza dei servizi forniti ai migranti e, nello stesso tempo, per il connesso, rilevante onere finanziario siano fonte di attrazione per gli interessi criminali. [...] Si tratta di un modello [Piano di accoglienza diffusa ANCI] che risponde all'esigenza di superare i centri di grandi

¹⁰ <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/la-piattaforma-di-chiusano/>

¹¹ http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceE-Testi/051/001/INTERO.pdf

dimensioni, nella consapevolezza che le concentrazioni di migranti, accolti in un'unica grande struttura, rendono difficile la gestione del centro con effetti negativi sia sull'efficienza dei servizi forniti ai migranti, sia sulle collettività locali, sia infine per l'eventuale rischio di attirare interessi economici degli ambienti criminali. La più equa distribuzione dei migranti sul territorio, unitamente alla riduzione del numero degli arrivi, ha fatto registrare, nel 2017, un alleggerimento dei centri di maggiori dimensioni a vantaggio di una gestione degli stessi in armonia con la finalità del Piano (pp. 5 e 46).

Siamo dunque al paradosso, ormai compiuto, di una relazione che dovrebbe informare le politiche ma che al contrario viene smentita nel giro di un paio di mesi da una decretazione d'urgenza su una materia delicata come il diritto d'asilo e dell'immigrazione, su cui peraltro è stata posta la fiducia ai fini dell'approvazione.

Questa relazione inoltre illumina il lettore anche sull'esistenza di un Sistema informatico di Gestione dell'Accoglienza (SGA) che oltre a dover *seguire* il richiedente asilo nel suo percorso anche geografico in Italia, anche attraverso un dialogo con altre banche dati (imprescindibili per le sorti dei migranti, come vestanet, dublinet, il SIA e banche dati di polizia), dovrebbe permettere di ricostruire dati amministrativi relativamente al sistema d'accoglienza. Parimenti la relazione contiene aggiornamenti sul progetto Mi.Re.Co.¹² e su un Osservatorio permanente istituito presso il medesimo Ministero dell'Interno con il compito specifico di implementare i controlli nei centri di accoglienza. Purtroppo nulla di tutto questo ci risulta sia pubblico, ad eccezione di quanto riportato nella relazione del 14 agosto e che mostra le possibilità di monitoraggio offerte da una centralizzazione della gestione dei dati.

Prima di questa relazione infatti – e anche dopo, visto che la relazione è solo una fotografia dello *status quo*, attualmente in corso di evoluzione per effetto dell'approvazione del decreto 113/18 – non conoscevamo pressoché nulla dei centri di accoglienza straordinari. È stato questo che ci ha portato a interessarci ai centri CAS nel report “Centri d'Italia” cercando di rispondere – e riuscendoci,

¹² <http://www.cespi.it/it/ricerche/progetto-mireco-monitoraggio-e-accreditamento-sistema-di-accoglienza-dei-rifugiati-e>

almeno in parte – a molte delle domande insoddisfatte¹³ rispetto al circuito emergenziale: quanto costa l'accoglienza straordinaria, quanti sono i centri, quali sono i centri, dove sono i centri, quante persone vi transitano e come vengono accolte, quali sono le modalità di assegnazione, etc. Parimenti, non si può non notare come rispetto all'accoglienza prefettizia manchino anche solo dei criteri di scelta univoci per gli enti gestori. Da un lato abbiamo ad esempio l'esperienza piemontese che mette in luce la possibilità di fare rete e ovviare alle problematiche insite nel capitolato di gara del marzo 2017 – che favoriva le alte concentrazioni di persone a scapito dell'accoglienza diffusa – come mostrano i progetti della Val di Susa, che hanno evitato l'ingresso di capitali non locali che avrebbero sconvolto il genuino assetto dell'accoglienza diffusa, realizzata con successo da tempo sul territorio sotto l'egida delle amministrazioni locali. D'altro lato invece ci sono situazioni come quella della Prefettura di Roma dove aziende a responsabilità limitata, attive nell'edilizia, non essendo più florido il mercato del mattone si riciclano nella gestione di centri "emergenziali", riempiendo i propri palazzi di richiedenti asilo.

Tutti questi aspetti oscuri della gestione emergenziale dell'accoglienza erano oggetto di critica da parte di addetti ai lavori e organi più o meno istituzionali di garanzia¹⁴. Tra questi non si può non menzionare il caso della "Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate" e in particolare quello del Sottosegretario di Stato del Ministero dell'Interno, Domenico Manzione, che nel corso della sua audizione del 13 ottobre 2015 ha riconosciuto come «i CAS sono ovviamente una spina nel fianco. Al di là di situazioni specifiche, sono una spina nel fianco in termini oggettivi». Le conclusioni della commissione parlamentare – parziali rispetto al mandato iniziale – sono

¹³ Appare utile ricordare inoltre che dalla metà di aprile 2017 scompaiono dal cruscotto statistico del Ministero dell'Interno i dati sulla distribuzione territoriale dei migranti ospitati nei centri, dapprima classificati almeno per quantità di ospiti e tipologia di strutture di accoglienza su base regionale.

¹⁴ Va ricordato che oltre ai monitoraggi già citati, eseguiti nell'alveo del progetto Mi.Re.Co. – non pubblici – non sono consultabili da parte della società civile né i monitoraggi dell'Osservatorio Permanente di cui si è fatta menzione, né quelli di enti di tutela come UNHCR.

di fatto rimaste lettera morta. Si è al contrario continuato nel solco della straordinarietà e dell'emergenza (vera, creata o presunta) e rafforzata la contrazione dei diritti dei migranti, come mostra la riforma in atto con l'approvazione della L. 132/18.

I database e i FOIA per il monitoraggio

In questo rapporto dunque riportiamo i frutti di un monitoraggio sui dati amministrativi, un lungo processo che ci ha portato all'estrazione di dati provenienti da tre fonti principali: la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) dell'Autorità nazionale AntiCorruzione (ANAC); i dati reperiti dai siti delle prefetture in virtù della legge 190/2012; e i dati ottenuti dalle prefetture attraverso apposite richieste di accesso generalizzato agli atti (cosiddetto FOIA ex d.lgs 97/2016). Quest'ultimo passaggio si è reso necessario per ovviare alla parzialità e all'incompletezza dei dati, agli errori ortografici nelle stringhe, a database non in grado di dialogare tra loro, ad atteggiamenti molto diversi tra le varie prefetture interrogate e per far sì che dai contratti si potesse risalire ai singoli centri.

In Italia, tra il 2012 e il 2017 sono stati oltre 10.000 i contratti pubblici attraverso i quali è stato finanziato il sistema di accoglienza. Scarsa trasparenza del sistema straordinario; mancata coerenza nelle procedure di assegnazione dei bandi di gestione sul territorio nazionale; disomogeneità delle stime e delle voci di spesa; difficoltà di accesso ai dati. È quanto emerge dal rapporto "Centri d'Italia. Bandi, gestori e costi dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati". Non solo, ma dall'analisi emerge inoltre come le Prefetture abbiano seguito procedure diverse per quanto riguarda la gestione dei contratti: in alcuni casi più trasparente, in altri potenzialmente più critica.

Il livello di disomogeneità è ancora più evidente quando si passa all'esame della dinamica degli appalti pubblici sul territorio riguardanti la stessa materia. A Trapani, i contratti per la gestione dei centri di accoglienza assegnati con affidamento diretto tra il 2012 e il 2017 sono stati il 95,5%. All'opposto, la Prefettura di Torino ha scelto l'affidamento diretto tra il 2012 e il 2017 nel 12,6% dei casi. Chiaramente dai bandi non riusciamo a guardare criticamente ai dati e abbiamo sentito il bisogno di centrarci anche sul "come", dopo aver scavato nel "cosa". È per questo che ci siamo rivolti a persone

che conoscono e che vivono il territorio, come Cristina Molfetta del coordinamento “Non solo Asilo” per Torino, e Alberto Biondo di Borderline Sicilia per Trapani: affinché ci permettessero di *umanizzare* il dato e leggerlo contestualizzandolo, portando effettivamente la voce di chi conosce la ricaduta di quei dati amministrativi sulla vita delle persone.

Il rapporto *Centri d'Italia* è frutto di un faticoso lavoro di raccolta dati finalizzato alla realizzazione di un sistema informativo che intendiamo mettere a disposizione di chiunque sia interessato a costruire un osservatorio indipendente per il monitoraggio del sistema di accoglienza. La trasparenza dei dati è preconditione per un dibattito pubblico informato, basato su numeri e fatti anche e soprattutto in un momento come questo in cui, volendo colpire la migrazione e il cosiddetto business dell'accoglienza, si è colpito il diritto dei migranti, ma anche dei lavoratori e delle comunità locali. Basti infatti dire in conclusione che il decreto Salvini limita l'accoglienza dei richiedenti asilo ai soli centri governativi e straordinari e, nel cancellare lo SPRAR, ha inciso molto fortemente sulla concezione teorica dell'accoglienza. È proprio il diritto all'accoglienza che è stato svuotato dall'interno, poiché divenuto sinonimo di mero vitto e alloggio (come mostra anche il nuovo capitolato di gara¹⁵ per CAS, centri governativi, hotspot e CPR) al punto da non armonizzare le nuove previsioni normative: l'accoglienza nei centri governativi, grandi e in frontiera principalmente, è pensata come *sistemazione* provvisoria che diventa definitiva, con standard di servizi sostanzialmente nulli.

Rispetto alla ristrutturazione dell'intero sistema d'accoglienza a seguito delle nuove previsioni restano aperte alcune domande sullo stesso destino dei CAS, vista l'insistenza sul trattenimento e le risorse allocate all'uopo nella legge di bilancio. Allo stesso modo anche i riferimenti alla trasparenza sembrano essere rimasti sterili proclami in cui politiche e norme sembrano collidere.

A pesare sulla valutazione negativa delle misure previste a bilancio infatti c'è anche una modifica al codice degli appalti che certo non costituisce ulteriore ostacolo alla corruzione. L'articolo 1, comma

¹⁵<http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/schema-capitolato-gara-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativo-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-prima-accoglienza>

912 della legge finanziaria 2019 infatti alza la soglia dell'affidamento diretto da 40.000 a 150.000 €. Anche nel caso dell'accoglienza questa misura sembra essere deleteria, poiché sebbene l'innalzamento riguardi lavori e non servizi, molti degli stanziamenti (cap. 2351) sono volti alla ristrutturazione, adeguamento e installazione dei centri in frontiera o di CPR. Inoltre il rischio è che si apra al caos: mentre si abbattano tutti gli steccati sugli affidamenti diretti dei lavori (solo per il 2019), dall'altra parte restano pienamente in vigore le linee guida dell'ANAC nelle quali sono previsti molteplici paletti proprio per gli stessi affidamenti diretti. Tutto questo è inoltre aggravato da una previsione normativa contenuta nella L. 132/18 (art. 2, comma 2): «al fine di assicurare la tempestiva esecuzione dei lavori per la costruzione, il completamento, l'adeguamento e la ristrutturazione» dei CPR per i prossimi 3 anni e per lavori sotto soglia «è autorizzato il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara». A complemento di quanto descritto va detto che nella legge 132/18 si prevede che dal rafforzamento dell'esecuzione delle espulsioni e dei CPR o altri cd. *luoghi idonei* che garantiscono la disponibilità della persona da rimpatriare non debbano «derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». Ma poi si chiarisce che agli oneri «pari a 1.500.000 euro per l'anno 2019, si provvede a valere sulle risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), cofinanziato dall'Unione europea per il periodo di programmazione 2014-2020» sancendo dunque un travaso di risorse dalle misure per l'integrazione alle misure per la detenzione e i rimpatri.

In conclusione, quello che intendiamo predisporre è una infrastruttura tecnologica che ci permetta di avviare un processo sociale nuovo: una base informativa che sia al servizio di tutti, una piattaforma *opendata* a cui possano aver accesso non solo giornalisti o addetti ai lavori, ma anche le stesse amministrazioni per pianificare politiche e la società civile per un efficace monitoraggio civico. Quello che ActionAid e Openpolis vorrebbero fare è anche permettere di ancorare a una base-dati oggettiva, concreta, reale e per certi versi indiscutibile, tutte quelle forme di monitoraggio dal basso¹⁶ che vi

¹⁶ Molte sono sui nostri territori le forme di monitoraggio dal basso, come quelli delle campagne Lasciateci centrare e Welcome Taranto, o ancora di realtà come il Naga di Milano, Borderline Sicilia, o l'ex OPG di Napoli.

sono sui territori italiani, dando loro nuova vita e continuità, affinché sopravvivano anche quando il clamore di una notizia affievolisce.

Perché vale la pena riflettere sull'esperienza CAS e la sua efficacia

Michael Eve (Università del Piemonte Orientale)

Questo contributo ripropone le riflessioni avanzate durante l'incontro seminariale dedicato alla questione del monitoraggio dei CAS che si è svolto a Torino. Può sembrare un po' strano proporre in questo momento un seminario sul tema: la stessa assessora Monica Cerutti, nel suo intervento durante il seminario, ha accennato al cosiddetto "Decreto Sicurezza e Immigrazione" (ormai convertito in legge), ricordando che questo introdurrà profondi cambiamenti nel sistema di accoglienza italiano. Anche il nuovo capitolato per i Centri di accoglienza avrà effetti importanti sul sistema poiché non prevede più i diversi servizi presenti nei precedenti capitolati e impone costi molto bassi; sembra probabile che molti tra gli enti gestori più professionali non si presenteranno al bando. Infine il numero di richiedenti asilo in arrivo in Italia è in forte calo rispetto agli anni precedenti (secondo l'UNHCR, nel 2018 sono arrivate via mare poco più di 23 mila persone, contro 119 mila nel 2017 e 180 mila nel 2016). Per tutti questi motivi, i CAS si svuoteranno e nel giro di un anno o due è prevedibile che quasi tutti avranno cessato le attività.

Allo stesso tempo, come i colleghi presenti allo stesso seminario, non credo che sia affatto inutile riflettere sull'esperienza dei CAS. Da una parte, i Centri di accoglienza straordinaria possono essere considerati alla stregua di un intervento che mira all'inclusione sociale, e valutati in termini generali di efficienza ed efficacia di un intervento finanziato con fondi pubblici: così ci si può chiedere fino a che punto gli obiettivi sono stati realizzati, quali sono stati i problemi incontrati nel monitoraggio effettivo dei risultati e nel controllo dei vari attori sociali coinvolti.

Dall'altra parte, il sistema dei CAS non è soltanto un intervento pubblico come tanti; è un sistema specificamente organizzato per i

richiedenti asilo. Anche in futuro sicuramente ci saranno richiedenti asilo e rifugiati in Italia, quindi è importante capire le criticità emerse nel tentativo di gestire un sistema adatto alle specifiche esigenze di questi migranti.

Consideriamo un aspetto che ha ricevuto molta attenzione da parte di organismi internazionali e nazionali, l'inserimento lavorativo. La ricerca internazionale suggerisce che i migranti che arrivano attraverso il canale umanitario trovino difficoltà di inserimento lavorativo maggiori rispetto ai migranti arrivati attraverso altri canali. Si è coniato il termine *'refugee gap'* per indicare il divario tra il tasso di occupazione delle persone arrivate come richiedenti asilo e quello (molto più alto) delle persone arrivate per motivi di lavoro. Diverse ricerche (Fasani, Frattini, Minati 2017; Bakker, Dagevos, Engbersen 2017) hanno inoltre mostrato che i rifugiati rimangono svantaggiati per diversi anni dopo l'arrivo nel paese di immigrazione. Le informazioni disponibili sull'inserimento lavorativo dei richiedenti asilo in Piemonte sembrano confermare questo svantaggio, non solo rispetto ai lavoratori locali ma anche rispetto ad altri migranti (Eve, Perino 2018): infatti pochissimi migranti alla fine del percorso di accoglienza hanno un regolare contratto di lavoro, e anche se molti svolgono qualche attività lavorativa (spesso 'in nero'), prevalgono una fortissima precarietà e periodi di lavoro temporaneo alternato a fasi di disoccupazione. In Italia come in altri paesi occidentali, il raggiungimento dell'autonomia economica e sociale da parte dei richiedenti asilo è visto come uno degli obiettivi principali di un sistema di accoglienza (OECD 2016; Perino, Eve 2017). Tuttavia i dati sul livello assai basso di inserimento lavorativo nonostante gli sforzi di molti enti gestori di attivare tirocini e corsi di formazione, indicano una capacità molto modesta di realizzare questo obiettivo fondamentale. Perciò sembra importante cercare di capire le cause di queste difficoltà. Anche nel mutato contesto giuridico e politico, i percorsi socio-economici delle migliaia di migranti che usciranno dai centri di accoglienza nei prossimi mesi e anni sono di una certa importanza per l'economia regionale, come anche per la tenuta della coesione sociale. È in questo contesto quindi che presento qualche risultato preliminare di un progetto FAMI (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione) intitolato 'Migral', con capofila la Prefettura di Alessandria. Migral è un progetto di mediazione culturale e

costruzione di rete sul territorio della provincia di Alessandria, ma una parte del progetto, affidato al Dipartimento di giurisprudenza, scienze politiche, economiche e sociali dell'Università del Piemonte orientale, è dedicata al monitoraggio (inteso in senso lato) del sistema CAS nell'alessandrino. Questa parte del progetto ha il compito di individuare "criticità" e punti di forza del sistema dei CAS, sia al livello della capacità di realizzare obiettivi generali come l'inserimento lavorativo, sia in termini del controllo degli enti gestori. L'équipe di ricerca ha letto i rapporti mensili mandati alla prefettura dagli enti gestori e i verbali delle ispezioni svolte dalla prefettura, e ha svolto interviste con gli operatori dei CAS.

Cosa è emerso in termini di criticità? Comincio con le forme di controllo degli enti gestori. Una prima osservazione riguarda il fatto che i controlli esercitati sono in grande prevalenza controlli 'dall'alto'. Le ispezioni sono svolte dal personale delle prefettura, a volte accompagnato da altre figure come personale della questura. Come riconosciuto dagli stessi ispettori, il limite principale delle ispezioni riguarda le conoscenze molto limitate dei servizi che gli enti gestori dovrebbero fornire e dei problemi che devono affrontare. D'altra parte, gli ispettori ricevono solo mezza giornata di formazione e solo in pochi casi il loro lavoro in prefettura riguarda l'immigrazione. In questo contesto non sorprende che i verbali delle ispezioni contengano soprattutto informazioni sulle condizioni materiali del centro o dell'alloggio ispezionato, e su aspetti della gestione evidenti ad una ispezione visiva, come la pulizia degli appartamenti, il cibo mal conservato o l'adeguatezza del mobilio. Gli ispettori controllano la compilazione dei vari registri usati dagli enti gestori per documentare le presenze, l'erogazione del *pocket money* ricevuto, e utilizzano un questionario standardizzato per chiedere ad almeno un ospite del centro informazioni e valutazioni rispetto ai servizi forniti. Si tratta quindi di una verifica piuttosto formale di beni e servizi forniti dall'ente gestore.

Questi limiti delle ispezioni non sono da attribuire tanto ad inadeguatezze degli ispettori che, come ho detto, in generale hanno competenze per altri tipi di mansioni. In parte si tratta di problemi inevitabili in un sistema di accoglienza "straordinaria" costruito per far fronte al numero elevato delle richieste di asilo che ha caratterizzato il 2015, il 2016 e i primi mesi del 2017. Di maggiore interesse

generale sono i limiti di un sistema di controllo svolto da parte di agenti che hanno il vantaggio di essere separati istituzionalmente dagli enti gestori incaricati a fornire i servizi, ma anche i limiti di essere formati in un altro ambiente professionale e di avere poca familiarità con il lavoro che sono chiamati a svolgere.

La stessa impostazione di un sistema di controllo, concepito come controllo dall'esterno per contrastare eventuali comportamenti strumentali da parte degli enti gestori, riguarda il progetto ministeriale di monitoraggio e accreditamento dei centri di accoglienza MIRECO. MIRECO ha elaborato lunghi questionari e indicatori del funzionamento dei centri di accoglienza (CAS e SPRAR). Tuttavia sembra improbabile che strumenti del genere possano essere gestiti dal personale della prefettura, numericamente limitato e privo delle competenze e conoscenze specialistiche necessarie. Inoltre, alcuni aspetti del monitoraggio sono poco adatti alla situazione locale: per esempio, alcune voci del questionario sembrano più appropriate a grandi centri collettivi che non ai centri piccoli o ai singoli appartamenti prevalenti in provincia di Alessandria. Ma soprattutto, strumenti di questo genere trascurano l'importanza del ruolo delle informazioni che arrivano ai controllori attraverso canali informali e il ruolo di una comunità professionale nello stabilire criteri di pratiche funzionali. Le informazioni che abbiamo raccolto in provincia di Alessandria invece suggeriscono l'importanza di queste forme di controllo meno formalizzate. In diversi casi, il malfunzionamento di un CAS è stato segnalato alla Prefettura dal sindaco del comune in cui si trova, a sua volta avvertito da volontari locali. In altri casi, informazioni preziose sono arrivate ai funzionari della Prefettura attraverso figure con cui i funzionari in questione avevano già un rapporto a causa di relazioni lavorative precedenti. I contatti informali di questo tipo, costruiti durante diversi anni di presenza sul territorio, spesso forniscono informazioni di un tipo che non emerge, per esempio, dai rapporti mensili che gli enti gestori CAS dovrebbero fornire alla Prefettura.

Anche l'importanza del controllo e autocontrollo esercitato dalle persone che lavorano in un centro di accoglienza è emerso con chiarezza dal progetto Migral. Infatti una criticità importante nell'alessandrino come in altre province italiane riguarda il fatto che il personale dei CAS forma una 'comunità professionale' estremamente debole. Molte cooperative che hanno vinto contratti durante l'espansione del sistema di accoglienza non avevano mai lavorato con gli immigrati

in precedenza, mentre molti dei singoli operatori, sovente giovani, erano alle prime armi in questo tipo di lavoro. Allo stesso tempo, è importante notare che molti gestori e numerosi singoli operatori erano ben consapevoli dell'esigenza di formazione e orientamento. In generale, gli operatori che abbiamo incontrato durante le interviste (svolte nel 2017 e nella prima parte del 2018, quindi prima del ridimensionamento del sistema CAS) erano motivati, ma hanno anche espresso perplessità su alcuni aspetti del proprio lavoro e un'esigenza di formazione per capire meglio gli obiettivi da raggiungere. Questa domanda di orientamento è emersa anche nella forte risposta al progetto VeSTA, progetto di formazione della Regione Piemonte: gli operatori dei centri di accoglienza erano la categoria professionale che si è iscritta con maggiore frequenza al corso e anche quella che ha partecipato più attivamente alle discussioni.

Tutte queste indicazioni sembrano mostrare l'importanza di concepire 'il controllo' di un servizio pubblico e degli agenti che forniscono il servizio non solo dall'alto (spesso di efficacia limitata), ma anche in termini informali e di autocontrollo professionale. In questa prospettiva le iniziative che promuovono reti sul territorio, e una 'comunità di pratiche' (Wenger 2006) tra gli operatori, non vanno sottovalutate.

I rapporti mensili inviati dagli enti gestori alla Prefettura avrebbero potuto dare qualche stimolo di autoriflessione, ma quelli che abbiamo letto non avevano una funzione di questo tipo. Evidentemente, sono stati immaginati come strumento di controllo dall'alto; perciò chi stendeva il rapporto ha voluto semplicemente raccontare la conformità agli obblighi contrattuali, senza parlare di problemi strutturali e organizzativi o della capacità di realizzare obiettivi generali. Chiaramente, i problemi di questo tipo rispetto alle forme di controllo esercitato non riguardano solo i CAS, ma molte altre situazioni in cui si cerca di controllare un servizio pubblico.

Cosa emerge invece rispetto alla capacità di realizzare un obiettivo fondamentale (per gli stessi migranti come per la società accogliente) come l'inserimento lavorativo dei rifugiati?¹ Ho fatto cenno prima

¹Con il termine "rifugiati" intendo genericamente sia i richiedenti asilo sia coloro che godono di una forma di protezione.

al *refugee gap* rilevato da diverse ricerche, le maggiori difficoltà di inserimento lavorativo sperimentate dai rifugiati rispetto a migranti arrivati attraverso altri canali. Le ricerche internazionali mostrano che questo svantaggio non è spiegabile in termini di caratteristiche individuali dei rifugiati come il genere, l'età o il livello di istruzione. Ma non sembrano spiegarlo appieno nemmeno le aree del mondo da cui provengono i migranti, né le condizioni economiche del paese accogliente (Fasani, Frattini, Minale 2017). Infatti i rifugiati sembrano subire uno svantaggio rispetto ad altre categorie sia in tempi di crisi sia in momenti di piena occupazione. Data l'inadeguatezza di queste variabili nello spiegare lo svantaggio dei rifugiati, alcune ricerche hanno suggerito che lo stesso sistema di accoglienza possa avere un ruolo. In particolare, si è ipotizzato che le politiche di dispersione sul territorio nazionale – attuate con l'obiettivo di evitare grosse concentrazioni di richiedenti asilo, viste come possibile fonte di controversia politica – possano mandare i richiedenti asilo in zone economicamente depresse dove ci sono poche aziende che potrebbero fornire posti di lavoro (Edin, Fredriksson, Åslund 2004; Fasani, Frattini, Minale 2017).

Un altro fattore che potrebbe avere la sua importanza riguarda i tempi di attesa imposti dalle procedure di richiesta d'asilo (Hainmueller, Hangartner, Lawrence 2016; Bakker, Dagevos, Engbersen 2015). Si ipotizza che l'incertezza rispetto all'esito della richiesta potrebbe scoraggiare l'investimento in capitale umano specifico del paese in cui è stata presentata la domanda e nell'apprendimento della lingua. Le informazioni di cui disponiamo per la provincia di Alessandria, come sul Piemonte più in generale, suggeriscono che fattori di questo tipo potrebbero incidere sulle difficoltà di inserimento evidenti anche in Italia. Nell'alessandrino, gli operatori dei centri di accoglienza hanno raccontato di richiedenti asilo riluttanti ad avvantaggiarsi delle lezioni di italiano offerte, proprio a causa dell'incertezza rispetto all'Italia come destinazione permanente. In effetti una significativa minoranza degli ospiti dei centri di accoglienza è assai incerta se rimanere in Italia: le commissioni territoriali responsabili della valutazione della richiesta di asilo hanno respinto più della metà delle richieste fatte negli ultimi anni (anche se molte persone sono riuscite ad ottenere qualche forma di riconoscimento in appello) quindi questa è una fonte di incertezza per quasi tutti i richiedenti. Inoltre non sono poche le persone che progettano di

trasferirsi in un paese dell'Europa settentrionale, dove hanno parenti o conoscenti e credono (realisticamente o no) di avere maggiori possibilità di trovare un inserimento lavorativo (eventualmente 'in nero') e un reddito maggiore da mandare a casa.

Per quanto riguarda gli effetti della politica di dispersione sul territorio, anche nell'alessandrino probabilmente la situazione geografica condiziona significativamente le opportunità di trovare un lavoro. Infatti alcuni CAS sono situati in luoghi geograficamente piuttosto remoti e mal collegati con il sistema di trasporti pubblici.

Infine, un altro tipo di effetto che il sistema di accoglienza può avere riguarda lo sviluppo di atteggiamenti assistenzialistici. Alcuni operatori CAS descrivono una minoranza di ospiti, scoraggiata dalla incapacità di trovare un lavoro e dalla sensazione di vivere una 'vita sospesa', che passa molto tempo a letto e chiedono l'accompagnamento di un operatore anche per fare la più semplice pratica burocratica. Come dice Manocchi (2012), fa parte dell'esperienza del richiedente asilo di assumere una nuova identità, quella di un 'rifugiato' bisognoso di protezione. Più in generale, l'esperienza del richiedente asilo è un'esperienza frustrante, che può addirittura sfociare in problemi di disagio mentale. Va ricordato infatti che i problemi di disagio mentale non sono dovuti unicamente ad esperienze violente subite nel paese di origine o nei paesi di transito, in particolare in Libia, ma possono essere anche dovuti alla situazione stressante del richiedente asilo nel paese di approdo.

A mio parere, questi effetti del sistema di accoglienza non sono i *principali* motivi della difficoltà dei richiedenti asilo di trovare lavoro. Tuttavia in Italia, come in altri paesi, è probabile che abbiano un certo ruolo. Va ricordato infatti che i sistemi di accoglienza non offrono solo supporto a chi richiede protezione internazionale, ma esercitano anche controllo e questo probabilmente ha effetti anche sulla ricerca del lavoro.

Tornando sulle cause di fondo delle difficoltà di inserimento lavorativo, credo che queste si possano capire meglio tenendo presente per confronto il modo in cui altri migranti si inseriscono nel mercato del lavoro. Gran parte delle persone arrivano attraverso una 'catena migratoria': si dirigono verso una determinata città e una determinata nazione perché un fratello o un cugino si sono già inseriti in una nicchia del mercato di lavoro locale. In molti casi il parente presenta

il nuovo arrivato direttamente al datore di lavoro e in ogni caso è capace di orientarlo verso una nicchia del mercato del lavoro in cui le aziende sono abituate all'assunzione di lavoratori migranti (o di lavoratori di una determinata nazionalità) e hanno un'organizzazione del lavoro che tiene conto delle difficoltà linguistiche del nuovo arrivato e della mancata familiarità con il processo di lavoro. La presenza sul luogo di lavoro di altri migranti (e soprattutto di altri migranti che parlano la stessa lingua) può essere di grande aiuto a un nuovo arrivato che non parla la lingua della nazione di arrivo.

I rifugiati normalmente non arrivano attraverso una catena migratoria di questo tipo, che mette il neo-arrivato in contatto con una consolidata nicchia del mercato di lavoro locale. Normalmente i rifugiati non possono scegliere la nazione di accoglienza. Questo sembra vero anche per i richiedenti asilo arrivati in Italia negli ultimi anni: è significativo in questo contesto l'affermazione di un certo numero di persone che non volevano venire 'in Italia' ma piuttosto 'in Europa'. Più in generale, pochissime persone sembrano avere parenti o amici arrivati in anni precedenti e stabilmente inseriti nel lavoro.

Vista in questa prospettiva, la specificità dei richiedenti asilo nella ricerca del lavoro non sta soltanto nell'esperienza nel paese di origine o durante il viaggio (attraverso un contesto estremamente violento come la Libia oggi), ma anche nella debolezza della rete sociale nel paese di arrivo.

Molti gestori di CAS sono consapevoli dell'importanza delle reti sociali nella ricerca del lavoro e molti singoli operatori cercano di fornire contatti con datori di lavoro. Anche i tirocini e i corsi di formazione offerti da molti CAS² hanno l'obiettivo di 'far conoscere' un lavoratore migrante a un potenziale datore di lavoro. Tuttavia questi contatti raramente sostituiscono quelli ai quali accedono gran parte dei migranti arrivati tramite canali diversi dalla richiesta d'asilo, e che introducono il neo-arrivato in una nicchia del mercato del lavoro che esprime una domanda sostenuta di lavoro immigrato. Infatti la rete personale o istituzionale degli operatori CAS tende a fornire un contatto con una singola azienda, che in molti casi ha bisogno di un lavoratore solo per un lavoro temporaneo. Questo sembra il motivo

² Parlo di CAS che hanno un contratto sotto un capitolato degli anni precedenti: il modello di capitolato più recente non prevede nessun servizio di avviamento al lavoro.

principale per cui solo un numero molto basso di tirocini accordati dai CAS sfociano in un normale contratto di lavoro.

Una parziale eccezione riguarda i lavori stagionali in agricoltura: molti comparti dell'agricoltura italiana hanno in effetti organizzato il lavoro della raccolta attorno a una forza lavoro immigrata. Tuttavia questa nicchia del mercato del lavoro a cui molti ospiti CAS accedono autonomamente, ha il limite di essere appunto fortemente stagionale (per non parlare del reddito molto basso che fornisce, né delle condizioni di lavoro).

Non ho modo in questa sede di affrontare tutte le criticità dei CAS emerse nel corso del monitoraggio svolto nel progetto Migral (e ne anche i punti di forza). Ho voluto focalizzare l'attenzione su qualche problema generale, che reputo di importanza anche per il futuro. A proposito delle forme di controllo esercitato sugli enti gestori CAS da parte delle Prefetture e da parte del Ministero dell'Interno tramite il progetto MIRECO, ho notato che l'impostazione è quella di controlli 'dall'alto', concepiti per contrastare comportamenti strumentali degli enti gestori (pubblicizzati da 'Mafia Capitale' e altri scandali). Ma dal punto di vista della reale efficacia del servizio, simili controlli 'dall'alto', per quanto necessari, devono essere integrati da controlli meno formali. In questo senso, ho anche sottolineato l'importanza del controllo e dell'autocontrollo esercitato da una comunità professionale in grado di orientare il personale.

Rispetto agli obiettivi che un sistema di accoglienza per richiedenti asilo dovrebbe raggiungere, ho focalizzato l'attenzione sulla questione cruciale (anche dopo l'uscita dal centro di accoglienza) dell'inserimento lavorativo. Ho suggerito che, in Italia come all'estero, lo stesso sistema di accoglienza può avere degli effetti negativi sulla capacità dei richiedenti asilo di trovare un inserimento lavorativo. Ho anche discusso quello che è, a mio parere, il fattore principale dietro le difficoltà documentate in Italia come in altri contesti nazionali: la debolezza delle reti sociali. Le implicazioni per le politiche pubbliche non sono chiare, ma mi sembra importante in ogni caso capire meglio la specificità dei migranti arrivati negli ultimi anni come richiedenti asilo, anche rispetto a gran parte dei migranti arrivati negli anni '90 e 2000.

Riferimenti bibliografici

- Åslund O., Rooth D-O. (2007) “Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings”, *Economic Journal*, 117 (518): 422–48.
- Bakker L., Dagevos J., Engbersen G. (2015) “The importance of resources and security in the socio-economic integration of refugees. A study on the impact of length of stay in asylum accommodation and residence status on socio-economic integration for the four largest refugee groups in the Netherlands”, *Journal of International Migration and Integration*, 15 (3): 431-48.
- Bakker L., Dagevos J., Engbersen G. (2017), “Explaining the refugee gap: a longitudinal study of labour market participation in the Netherlands”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43 (11): 1775-1795.
- Eve M., Perino M. (2018) *Quale autonomia dopo l'uscita dai percorsi di accoglienza?*, in G. Henry (a cura di) *L'inserimento sociale e lavorativo dei richiedenti asilo e titolari di protezione in Piemonte*, www.piemonteimmigrazione.it.
- Edin P., Fredriksson P., Åslund O. (2004), “Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants”, *Journal of Population Economics*, 17 (1): 133-55.
- Fasani F., Frattini T., Minale L. (2017), *The (Struggle for) Labour Market Integration of Refugees: Evidence from European Countries*, CReAM Discussion Paper 16/17, www.cream-migration.org.
- Hainmueller J., Hangartner D., Lawrence D. (2016), “When lives are put on hold. Lengthy asylum processes decrease employment among refugees”, *Science Advances*, 2 (8): e1600432.
- Henry G. (a cura di) (2018), *L'inserimento sociale e lavorativo dei richiedenti asilo e titolari di protezione in Piemonte*, www.piemonteimmigrazione.it.
- OECD (2016), *Making Integration Work. Refugees and others in need of protection*, OECD Publishing, Paris.
- Manocchi M. (2012), *Richiedenti asilo e rifugiati politici: percorsi di ricostruzione identitaria. Il caso di Torino*, F. Angeli, Milano.
- Perino M., Eve M. (2017), *Torn Nets. How to explain the gap of refugees and humanitarian migrants in access to the Italian labour market*, FIERI Working Paper, www.fieri.it.
- Wenger E. (2006), *Comunità di pratica. Apprendimento, significato e identità*, Raffaello Cortina, Milano.

Il modello CAS di Pane e Rose: pratiche di accoglienza ed integrazione

*Federico Trentanove, Katia Cigliuti, Francesca Scarselli,
Mario Venturella, Melissa Zorzi, Silvia Masciadri, Simone Natali*
(Cooperativa Pane e Rose)

La ricerca

In questo articolo sono sintetizzati i contenuti più importanti del report finale intitolato “Il modello CAS di Pane e Rose: pratiche di accoglienza ed integrazione” frutto della ricerca condotta nel 2017 dalla Cooperativa Pane e Rose sul servizio CAS che gestisce per conto della Prefettura di Prato. Alla ricerca hanno partecipato come ricercatori Katia Cigliuti, Francesca Scarselli, Federico Trentanove, Mario Venturella e Melissa Zorzi, ed è stata coordinata dal dott. Simone Natali e supervisionata dal prof. Maurizio Gentile. Alla stesura del report finale ha contribuito anche la dott.ssa Silvia Masciadri in quanto responsabile del servizio. L'obiettivo della ricerca è stato quello di intraprendere un'azione riflessiva che avrebbe permesso di conoscere le pratiche messe in atto dal servizio attraverso il punto di vista degli operatori che ci lavorano. Con questa ricerca la cooperativa ha voluto aprirsi al confronto, innescando un dialogo con altre realtà che contemporaneamente stavano vivendo la stessa esperienza ma procedevano parallelamente senza una conoscenza reciproca. In questo estratto si presenterà una panoramica dei servizi offerti dalla cooperativa, i risultati dell'analisi quantitativa dei dati sulle persone ospitate e una parte dei risultati emersi dalla ricerca qualitativa con gli operatori del servizio.

Quadro di riferimento e servizio offerto

La Cooperativa Pane&Rose ha iniziato nel 2014 l'attività di accoglienza a favore dei richiedenti asilo con l'attivazione dei cosiddetti Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS). Notoriamente tali centri

nascono come strutture temporanee d'emergenza anche se, nel corso degli anni successivi al 2014, sono diventati la forma di accoglienza della maggior parte dei richiedenti asilo in Italia, costituendo quindi un tassello fondamentale dell'attuale sistema. L'individuazione delle Prefetture come principali promotrici dell'accoglienza a livello locale rispondeva a una logica di urgenza dettata dall'insufficienza delle strutture esistenti e dalla pressione degli arrivi. In una tale situazione, il Ministero dell'Interno ha fornito alcune indicazioni procedurali, lasciando a ciascuna Prefettura margini per adattare le procedure ai territori, alle esigenze, alle interpretazioni e alle circostanze. In assenza di indicazioni ministeriali chiare la Regione Toscana ha sostenuto il modello di accoglienza diffusa che prevede la dislocazione dei centri in appartamenti, posti in zone abitate e con azioni di inclusione sociale integrate con gli enti locali, i soggetti del terzo settore e del volontariato. Oltre a sostenere attivamente il modello dell'accoglienza diffusa e la necessaria partecipazione degli enti locali alla gestione dell'accoglienza, la Regione ha anche intrapreso un progetto di mappatura delle esperienze e buone pratiche attuate da enti gestori del territorio. Il progetto “#accoglienzaToscana”, avviato nel marzo 2017, ha raccolto e selezionato 120 esperienze di accoglienza finalizzate a promuovere coesione sociale e crescita di competenze per i richiedenti asilo e le comunità accoglienti che si è conclusa nella redazione di un Libro Bianco, documento programmatico sull'accoglienza in Toscana (Regione Toscana, ANCI Toscana, 2017, p.5). È in questo quadro che prende corpo il modello CAS di Pane&Rose nel territorio pratese, nel tentativo di garantire a ciascun ospite, seppur in un periodo definito emergenziale, un'accoglienza dignitosa, rispettosa dei diritti e finalizzata ad una vera inclusione sociale. Coerentemente con il modello di “accoglienza diffusa”, sono stati individuati alloggi di piccole e medie dimensioni. Nel settembre 2017, a fronte di 193 ospiti, erano attivi 19 alloggi, con una presenza media di 10 persone a centro. Si sono inoltre sviluppati alcuni servizi specifici, finalizzati a colmare i vuoti legislativi e le lacune contenute all'interno dei bandi prefettizi. Di seguito presenteremo 6 aree operative che ci sembrano di maggiore interesse.

Tutela legale

Il gestore si è impegnato a offrire agli ospiti gli strumenti conoscitivi utili per l'accesso al procedimento e per l'acquisizione di elementi

di consapevolezza in materia di diritti soggettivi dei richiedenti asilo. Per far sì che la tutela legale fosse garantita in ogni suo aspetto sono stati definiti una serie di passaggi e coinvolte molteplici figure professionali. Primo passaggio, l'operatore CAS di riferimento del beneficiario, debitamente formato, si occupa di realizzare le informative legali personalizzate per ciascun ospite. Oltre a ciò supporta l'ospite, insieme al mediatore, nella preparazione dell'audizione presso la Commissione, e nella raccolta del materiale utile. Secondo passaggio, un legale, interno alla Cooperativa, si occupa di supervisionare le memorie, fornisce consulenza su problematiche contingenti, svolge, in ultimo, la formazione degli operatori sugli aspetti legali e l'aggiornamento della normativa. Non trattandosi soltanto di percorso legale, l'équipe ha deciso di intraprendere un percorso di autoformazione. Il percorso ha puntato a condividere prassi per la costruzione di una relazione tra operatore e ospite che permettesse l'emersione spontanea e cosciente della storia di vita del richiedente attraverso un percorso protetto e tutelante le fragilità della persona.

Supporto socio-psicologico

Data la difficoltà dei beneficiari di accedere ai servizi socio-sanitari del territorio, la cooperativa ha strutturato un servizio di supporto socio-psicologico costituito dalle seguenti figure: due psicologi interni, diversi mediatori, un antropologo culturale. Lo sportello opera in questi termini: a) l'operatore fa emergere e segnala il problema; b) segue un colloquio di valutazione tra operatore e sportello per decidere se vi sono gli elementi per la presa in carico; c) si valuta insieme all'ospite l'ipotesi di intraprendere un simile percorso; d) con l'ospite segnalato e il mediatore si svolgono cinque colloqui aventi funzione di supporto e valutazione clinica; e) si decide un eventuale invio ai servizi socio-sanitari del territorio, accompagnato da una relazione redatta dallo psicologo. Lo sportello garantisce una consulenza specifica agli operatori CAS su situazioni contingenti riferite ai vissuti individuali degli ospiti o alle dinamiche di gruppo all'interno degli alloggi. Lo sportello psicologico si fa anche carico della raccolta di quelle storie di vita particolarmente delicate che espongono il richiedente ad un rischio di ri-traumatizzazione. Infine, lo sportello offre una supervisione sistematica agli operatori sia a livello di equipe sia individuale.

Apprendimento dell'Italiano

Tutti gli ospiti dei 19 CAS frequentano la Scuola di lingue istituita da Pane&Rose. La Scuola, attingendo al patrimonio di competenze specialistiche interne, offre percorsi di apprendimento dell'Italiano L2, mediante un sillabo e una serie di unità di lavoro didattico specificamente studiate per l'apprendimento dell'Italiano L2 in contesti migratori. L'impianto didattico della Scuola segue il Quadro comune di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER), ovvero un sistema descrittivo riconosciuto internazionalmente per valutare le capacità linguistiche dei frequentati. Una specifica attenzione è posta ai corsi di letto-scrittura: i docenti che operano nella Scuola possiedono competenze specifiche in questa area di apprendimento linguistico. Le iscrizioni alla Scuola di lingue sono aperte durante tutto l'anno: i discenti sono accolti mediante l'attivazione di corsi specifici in relazione al livello di padronanza linguistica valutato in entrata. La Scuola di lingue favorisce lo scambio di informazione sui beneficiari e la co-gestione di eventuali situazioni critiche.

Formazione, orientamento e inserimento lavorativo

In aggiunta a quanto dichiarato nell'offerta tecnica la Cooperativa offre un servizio aggiuntivo, finalizzato, da un lato, alla formazione, orientamento e inserimento lavorativo, e dall'altro, alla realizzazione di percorsi di socializzazione. La formazione e l'orientamento al lavoro, rivolta agli ospiti il cui livello linguistico tende verso l'A2 del quadro comune europeo, consiste nelle seguenti attività: a) un bilancio di competenze e relativa stesura del CV; b) una rilevazione dei bisogni formativi; c) l'organizzazione di percorsi formativi specifici (ad esempio HACCP); d) l'orientamento professionale in forma sia collettiva e sia individuale, e) il tutoraggio per la partecipazione al Servizio Civile, e l'iscrizione a stage e tirocini. In questo contesto, un capitolo specifico è dedicato all'ingresso nei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA). Nei CPIA si configura, per alcuni ospiti, un percorso di preparazione all'esame di Stato del primo ciclo; per altri la frequenza di corsi di secondo ciclo a carattere professionalizzante.

Socializzazione

I percorsi di socializzazione seguono quattro linee: a) lavori socialmente utili svolti in collaborazione con i Comuni della Provincia

di Prato (ad esempio, manutenzione spazi verdi, attraversamento pedonale degli studenti in orario scolastico, pulitura argini, ecc.); b) attività sportive e partecipazione a tornei (calcio, basket, ecc.), con inserimento dei beneficiari in società sportive locali; c) stipula di Convezioni per l'inserimento degli ospiti come volontari presso soggetti che svolgono servizi sanitari di urgenza e di emergenza medica (ad esempio con l'Associazione Croce D'oro); d) attività laboratoriali (tra cui riportiamo laboratori di fotografia, di teatro e di riciclo) offerti in collaborazione con le associazioni del territorio.

Mediazione linguistica

L'elevata differenziazione tra le nazionalità dei nuovi flussi rispetto a quelle storiche presenti sul territorio ha imposto la necessità di reclutamento e formazione di nuove professionalità. In ragione di ciò sono state pianificate tre misure di intervento con relativi investimenti. La prima misura, riferita al personale, è stata articolata in tre azioni: a) selezione del personale di mediazione; b) progettazione e realizzazione di un database per la gestione dei mediatori; c) creazione di un sistema di monitoraggio e controllo degli interventi svolti dai mediatori. La seconda misura ha previsto un piano di formazione finalizzato allo sviluppo del ruolo e alla definizione di metodologie e strategie da applicare a situazioni specifiche che implicano, ad esempio, la gestione dei rapporti con la Prefettura, le ASL e altre istituzioni del territorio. L'ultima misura riflette la selezione e l'inserimento di un gruppo di mediatori, previamente formati, nell'equipe multi-disciplinare prevista dallo sportello di sostegno socio-psicologico.

La ricerca quantitativa sugli ospiti del servizio

In questo studio sono stati presi a riferimento gli arrivi e le partenze all'interno dei CAS a gestione Pane&Rose. Le date utili vanno dal mese di maggio 2014 sino alla fine del settembre 2017 (ultimo aggiornamento prima della chiusura del Rapporto di ricerca). Ai fini analitici, la popolazione di riferimento è stata suddivisa tra una parte "storica" (ovvero le persone che sono arrivate e hanno lasciato il CAS) e una "attuale" (ovvero coloro che, alla data del 30 settembre 2017, sono risultati attualmente ospiti presso il CAS).

La matrice dati creata comprende 647 record suddivisi in 454 persone non più presenti, e 193 presenti, rilevati all'ultima data utile del 30 settembre 2017. La zona dell'Africa Occidentale rappresenta da sola il 46,85% della popolazione transitata nei CAS di Pane & Rose, seguono l'Africa Orientale con il 27,3% e l'Asia Occidentale con l'11,8 %.

Dall'analisi del periodo storico emerge che l'Eritrea è il paese con il più alto numero di arrivi (104, il 24,1%) seguito dalla Nigeria (85, il 19,7 %) e dalla Siria (51, l'11,8%). L'Eritrea rappresenta inoltre la maggior parte degli arrivi provenienti dall'Africa Orientale, raggiungendo da sola la quota dell'88,1% degli ingressi. La Siria invece rappresenta la totalità degli arrivi dall'Asia Occidentale. Più equilibrata la distribuzione dell'Africa Occidentale, in cui la Nigeria rappresenta il 42% circa degli arrivi. Quasi il 50% ha un'età compresa tra 18 e 25 anni. Il 90% della popolazione ha un'età inferiore ai 35 anni. I minori conteggiati sono spesso all'interno di un nucleo familiare. La distribuzione dei giorni di permanenza è molto sbilanciata sui brevi periodi: si concentra nei primi 9 giorni. La permanenza media nel periodo storico è di 130 giorni, valore che risulta fortemente influenzato dallo squilibrio nella distribuzione: si evidenzia che la metà dei migranti rimane nel CAS entro i 9 giorni di permanenza. La predominanza della modalità "transito" indica un forte turnover di persone almeno nei primi anni del servizio.

Per quanto riguarda l'analisi delle persone accolte alla data del 30 settembre 2017, l'84,9% degli ospiti proviene dall'Africa Occidentale; il restante 15% proviene dall'Africa Centrale e Meridionale. Mediante un questionario elaborato *ad hoc*, al gruppo di ospiti presenti nel 2017 è stato chiesto di indicare il grado d'istruzione ottenuto nel paese di provenienza e l'occupazione esercitata prima dell'arrivo in Italia. Il metodo utilizzato è stato quello della compilazione assistita, con la presenza di due operatori. In totale, sono stati somministrati 82 questionari su un totale di 193 ospiti, con una copertura di circa il 42,5% della popolazione censita. L'analisi dei questionari evidenzia che buona parte degli ospiti, in tutto il 63,4%, abbia frequentato scuole fino al grado di Istruzione di secondaria superiore. Il 48,8% dei rispondenti si concentra tra l'Istruzione secondaria inferiore e superiore. Solo in 5 hanno titoli di studio post-secondari (istruzione tecnica post-diploma, lauree, master). Il 30,5% dichiara di non avere alcuna istruzione o di aver ricevuto un'istruzione informale. Con

istruzione informale s'intendono quei sistemi educativi terzi rispetto alle istituzioni nazionali. Essa può essere trasversalmente presente in alcuni sistemi scolastici. A titolo esemplificativo, citiamo il caso delle madrasa, istituzioni nelle quali si studia il Corano: "*Most of these Madrassahs award sanads (certificates) either on their own or through one of their affiliating organizations. Most of these Madrassahs have regular classes, examination system and (generally) a nine-year course*" (APPEAL, 1991, p. 16-17). Per quanto riguarda i dati emersi sul lavoro, l'"Operaio edile" era l'occupazione più esercitata, con il 23,2 % di risultati. Seguono lo "Studente" (14,6 %) e il "Contadino" (11%). Quasi il 35% lavorava come "Commerciante", "Meccanico", "Operaio", "Elettricista", "Sarto", "Tassista". Il 5%, infine, non svolgeva alcuna occupazione. Il restante 12% aveva altri lavori.

La ricerca qualitativa sugli operatori

Alcune scelte metodologiche hanno contribuito a definire l'impianto della ricerca qualitativa sugli operatori. In primo luogo, tre membri dell'équipe, due operatori e una coordinatrice sono stati coinvolti come ricercatori in modo da poter offrire all'analisi delle pratiche di accoglienza e integrazione un doppio sguardo. L'obiettivo era quello di favorire un processo che portasse a costruire un cambiamento di prospettiva: permettere agli 11 operatori intervistati di affrancarsi temporaneamente dall'esercizio delle "mansioni quotidiane" per elaborare una visione d'insieme del proprio operato. Questo percorso di consapevolezza è stato sostenuto da un percorso parallelo che permettesse una graduale emersione induttiva dei temi da indagare. Per questo il lavoro è stato articolato in tre fasi: 1) scrittura di un diario riflessivo; 2) progettazione e realizzazione di un focus group; 3) progettazione e realizzazione di interviste individuali rivolte agli operatori.

Il diario riflessivo (tenuto dai tre operatori-ricercatori): ha permesso all'operatore/ricercatore di staccarsi e prendere la giusta distanza dalla pratica quotidiana, in modo da riuscire ad osservarsi e a riflettere per ricostruire delle linee di senso all'interno di una giornata di lavoro. È stato un momento di sistematizzazione e riorganizzazione del vissuto operativo e di inquadramento di fatti e processi attraverso punti di vista diversi. Questi diari sono andati a far parte del corpus

di informazioni della ricerca e sono stati suggeriti come strumento operativo da utilizzare nella pratica operativa CAS.

Focus Group: sono state chiamate 6 persone che ricoprivano ruoli diversi all'interno dell'équipe (un responsabile del servizio, un referente territoriale, una figura trasversale, tre operatori con diversa anzianità di servizio) ed ha avuto l'obiettivo di far emergere le dimensioni che avrebbero orientato la traccia di intervista individuale da somministrare agli operatori. Anche il contenuto del focus group è finito nel corpus di informazioni della ricerca.

Interviste: sono state effettuate interviste qualitative semi-strutturate, ibridate, con alcune tecniche riprese delle interviste narrative. Il metodo ha puntato all'emersione del vissuto profondo dell'intervistato attraverso il recupero dei dettagli e dei vissuti provati in un determinato momento operativo. La traccia è stata creata a partire da quanto emerso nei diari riflessivi e nel focus group e i temi sono stati organizzati all'interno di una struttura temporale: prima, adesso, dopo.

Di seguito riportiamo i punti principali emersi all'interno dei 4 temi di indagine: 1) profilo dell'operatore; 2) operatività e mansioni; 3) il ruolo e la sua evoluzione nel tempo; 4) percezione dell'impatto del proprio lavoro.

Tema 1 – Il profilo dell'operatore

Al momento della rilevazione, il numero totale di operatori era pari a 16. Come già illustrato nel paragrafo sugli aspetti metodologici, 3 operatori hanno partecipato solo al focus group, 2 hanno ricoperto il ruolo di ricercatori. Per tali ragioni il numero di intervistati è stato pari a 11. Di questi, 6 sono donne e 5 uomini; l'età media degli intervistati è di 33 anni. Per quanto riguarda gli anni di anzianità all'interno del servizio gli operatori si distribuiscono equamente tra quanti lavorano nel servizio da 2-3 anni, coloro che lavorano da circa 1 anno e chi ha iniziato a lavorarci da meno di 1 anno. L'équipe è divisa in due gruppi territoriali. Il primo gruppo lavora in appartamenti dislocati nel territorio del Comune di Prato; il secondo opera in alloggi ubicati nella Provincia di Prato. Tutti gli intervistati hanno un titolo di studio universitario. I percorsi universitari riguardano soprattutto le discipline umanistiche, ed in particolare studi in ambito antropologico e linguistico. Alcuni intervistati, prima di iniziare l'attività nei CAS, hanno vissuto esperienze di lavoro (tirocinio,

servizio civile, collaborazioni) nel settore dei servizi dedicati a soggetti “vulnerabili”: disabilità, immigrazione, sistema penitenziario. Il livello di conoscenza delle lingue straniere è elevato, in particolare l’Inglese e il Francese in quanto lingue veicolari dei richiedenti asilo: tutti gli operatori padroneggiavano, prima del loro ingresso nella Cooperativa, una di queste due lingue, soprattutto l’Inglese, e alcuni avevano familiarità con entrambe.

Tema 2 – L’operatività e le mansioni

Incidenza del sistema amministrativo e organizzativo. Dall’analisi delle interviste è emerso in modo chiaro quanto, nel lavoro quotidiano degli operatori, sia forte la presenza di una costellazione di sistemi “altri” che incidono in maniera più o meno diretta nel lavoro degli operatori. Partendo da osservazioni a livello macro vediamo l’influenza del sistema normativo-legislativo che impatta nel quotidiano attraverso due direttrici principali: 1) investendo l’operatore di responsabilità e doveri legali (quelli propri dell’incarico di svolgere pubblico servizio) che esulano dalla sfera dell’accoglienza creando un’ambivalenza sul suo ruolo e sulla rappresentatività; 2) investendo l’ospite (quindi indirettamente anche l’operatore) con il confuso iter legislativo per il riconoscimento della protezione disposto dal sistema italiano (assenza di chiarezza nelle linee guida e nelle decisioni delle Commissioni, mancanza di tempi certi di attesa, problematiche relative alla classificazione normativa della protezione umanitaria). Scendendo a livello scalare meso, osserviamo il ruolo dei servizi territoriali che, spesso, non dispongono di specifiche procedure pensate per rispondere ai bisogni degli ospiti. È quindi l’operatore che si fa carico di risolvere situazioni specifiche, di colmare vuoti procedurali e di essere innesco e motore di un processo che altrimenti non partirebbe. Nel quadro appena descritto, diventa cruciale il ruolo dell’Ente gestore che si è fatto carico delle problematiche che circondano il servizio cercando soluzioni e assetti organizzativi a garanzia degli operatori e degli ospiti.

A detta degli operatori il sistema messo a punto in questi anni dalla Cooperativa è diventato fondamentale perché: fa fronte ai vuoti, alle carenze e alle richieste del sistema ministeriale e di quello legislativo; fa fronte alle criticità dei servizi territoriali e a uno scarso coordinamento tra Enti territoriali (tra loro) ed Enti territoriali ed Enti gestori; argina il carattere emergenziale del lavoro; migliora

l'efficacia del lavoro, di conseguenza incrementa la ricaduta in termini di benessere dell'ospite e dell'operatore.

Mansioni associate al ruolo

Senza dubbio la parte più corposa delle interviste verte sulle attività e sulle mansioni dell'operatore. L'operatore infatti è il fulcro di un sistema complesso che mescola vita quotidiana degli ospiti, rapporti tra pari, dinamiche di alloggio, relazioni a più livelli con il territorio, relazioni con Enti e professionisti pubblici. Di seguito riportiamo le mansioni più rilevanti emerse nei tre principali ambiti operativi.

Ospite

- prima accoglienza: ascolto dei bisogni, emersione delle vulnerabilità, presa in carico;
- aspetto sanitario: salute psico-fisica (accompagnamenti sanitari, screening, follow-up, emergenze sanitarie, terapie di breve e lunga durata, accompagnamenti in percorsi psicologici, ecc.);
- accompagnamento iter legislativo: informativa sul progetto, informativa sull'iter legislativo, preparazione all'audizione, scrittura memoria, accompagnamento al ricorso, produzione documenti per commissione, per ricorso, ricerca di fonti, ecc.;
- accompagnamento/facilitazione nel mondo culturale italiano e informazione sui diritti: cosa si può fare, cosa non si può fare, cosa è legale e cosa non lo è, cosa vuol dire vivere in un appartamento con altre persone richiedenti, ecc.;
- sicurezza: far apprendere principi basilari di sicurezza e come si agisce in emergenza;
- autonomia: autonomia dell'ospite, orientamento al territorio, e uscita dal CAS (passaggio ad altri progetti, uscita sul territorio);
- relazioni: colloqui individuali (formali e informali).

Territorio:

- relazione: gestione delle relazioni con i servizi del territorio;
- area sanitaria: gestione delle relazioni con MMG e SSN per quanto riguarda Igiene Pubblica, Malattie Infettive, l'invio ai Centri di Salute Mentale, le prestazioni specialistiche;
- mediazione dei conflitti sul territorio e lotta anti-stereotipo: azioni col vicinato, gli Enti locali e le associazioni mediante percorsi di integrazione e anti-stereotipo, mediazione del conflitto sociale;

- area giuridico-amministrativa: relazioni con la Prefettura, la Questura, le Forze dell'Ordine, le Commissioni e gli avvocati;
- inclusione e socializzazione: ricerca di attività di integrazione e socializzazione facendo ricorso ad accordi con associazioni di volontariato, associazioni sportive dilettantesche, ed Enti locali per quanto riguarda l'inserimento degli ospiti in lavori socialmente utili.

Alloggio:

- gestione della struttura: monitoraggio e attivazione manutenzione ordinaria e straordinaria, condivisione delle regole di convivenza;
- clima: cura del benessere degli ospiti nell'alloggio e delle relazioni tra coinquilini;
- monitoraggio: monitoraggio delle relazioni tra ospite-ospite, gruppo di ospite-ospiti, gruppi di ospiti-gruppo di ospiti, ospiti operatori/gruppo di ospiti-operatori, attivazione di funzioni di monitoraggio tra pari;
- bisogni: individuazione di bisogni collettivi;
- mediazione: mediazione dei conflitti interni alla struttura;
- benessere: promozione del benessere degli ospiti nell'alloggio;
- vulnerabilità: gestione delle vulnerabilità all'interno dell'alloggio.

Dalle interviste emergono inoltre alcuni rischi insiti nell'operatività tra cui segnaliamo quello di avere un operatore poco lucido o poco preparato; la solitudine nella gestione delle relazioni con ospite, alloggio e territorio; la difficoltà nel saper dare e riconoscere i confini e nel saper dare le priorità alle mansioni da svolgere.

Tema 3 – Il ruolo e la sua evoluzione nel tempo

La riflessione sul ruolo dell'operatore ha condotto gli intervistati a proporre un confronto tra i primi anni di avvio del servizio e i periodi successivi nei quali la Cooperativa ha gestito processi continui di miglioramento e sistematizzazione.

Dai racconti degli intervistati emerge un cambiamento nella percezione del proprio ruolo, in cui l'operatore passa dal sentirsi una "lavatrice emozionale" alla fase "ce la sto facendo". Queste due immagini, proposte da un'operatrice, sembrano fotografare un percorso in cui è andato definendosi, progressivamente, il ruolo professionale dell'operatore. Secondo gli intervistati, ad oggi, l'ope-

ratore è un ponte tra l'utenza e il sistema di accoglienza, un sistema complesso nel quale operano Pane&Rose, la Prefettura, e i servizi territoriali. Si tratta, in sintesi, di un lavoro multi-sfaccettato che ha come obiettivo principale quello di fornire all'ospite tutti gli strumenti che possano renderlo consapevole nel suo percorso di autonomia. Una preconditione essenziale per il raggiungimento di tale obiettivo è la capacità di gestire la relazione con l'ospite, puntando a definire un equilibrio tra distanza ed empatia.

La ricerca ha proposto ai singoli intervistati un bilancio dei successi e degli insuccessi del proprio operato. Nell'analisi rimane centrale la figura dell'ospite: è infatti su questa che si valuta, primariamente, la qualità del proprio lavoro. Nel dettaglio, diversi operatori riconoscono di svolgere un buon lavoro in relazione all'obiettivo primario di favorire consapevolezza e autonomia negli ospiti. Per alcuni intervistati, un altro successo è l'ottenimento di una forma di protezione da parte dell'utenza, anche se c'è piena consapevolezza che tale esito non dipende dal lavoro dell'operatore. L'ingresso dell'utente in percorsi di integrazione, nella forma di attività di volontariato, di servizio civile e in attività lavorative, sono valutate dagli operatori come elementi positivi del proprio operato. Un altro aspetto chiave è la gestione del rapporto interpersonale con gli ospiti e i colleghi dell'equipe.

Tema 4 – Percezione dell'impatto del proprio lavoro

Valutando il proprio operato, gli operatori fanno emergere che la promozione dell'autonomia degli ospiti è senza dubbio il risultato su cui il loro lavoro incide maggiormente. Per alcuni operatori è di particolare importanza prestare attenzione alla fase di preparazione dell'audizione in commissione per aiutare i richiedenti asilo ad accedere alla procedura di protezione internazionale al meglio. Oltre all'impatto sull'ospite, gli operatori si rendono conto di essere immersi in un contesto territoriale che sembra non avere a cuore l'esito finale dei vari percorsi (sociali e sanitari) intrapresi dai richiedenti. In questa situazione, l'attivazione e il continuo monitoraggio dell'operatore sui percorsi diventa garanzia di una corretta gestione del processo per il loro buon esito. C'è poi un contrasto al senso comune, la lotta contro gli stereotipi nei confronti degli immigrati e di coloro che li aiutano. In questo senso è anche importante trasmettere la qualità del servizio di accoglienza, riportando sul territorio

una visione corretta del lavoro svolto, spesso in aperto contrasto con alcune distorsioni mediatiche. Infine, viene sottolineato l'impatto che ha il lavoro sull'operatore stesso. Sul piano personale alcuni operatori sentono di essere arrivati a sacrificare in parte o totalmente la propria vita privata. Altri si sentono accresciuti (sia come lavoratore che come persona) perché hanno sviluppato una maggiore consapevolezza circa le proprie competenze e/o sono riusciti a far fronte a situazioni difficili e complesse.

In questo breve articolo si è tentato di toccare in maniera analitica i punti più importanti della vasta ricerca condotta da Pane&Rose ma, perlomeno nella conclusione, è doveroso lasciare la parola alle testimonianze vive degli operatori che la hanno, di fatto, costruita ed alimentata. Purtroppo in questa sintesi non si è potuto trovare lo spazio che meritavano anche se, come dimostra lo stralcio selezionato, la loro forza esemplificativa ed evocativa resta di vitale importanza.

“[...] perché effettivamente giri, guidi, sotto il sole, sotto la pioggia, scarichi roba, carichi roba, cioè è anche fisico il nostro lavoro e poi è anche tanto, tanto tanto mentale e oltre che mentale è tanto, tanto tanto di pancia e di cuore. Quindi te stai mettendo in gioco tutto il tuo corpo. Cioè io lo dico sempre [...] quello che sento io quando torno a casa la sera è una stanchezza che non so descrivere che però è tutta di occhi, di pancia, di cuore, di gambe perché te metti in gioco tutto te stesso perché non lo puoi definire solo un lavoro fisico però non è neanche solo mentale nel senso, non sei a riempire dei file. Te fai tutto cariche e scariche, riempi i file riempi i moduli, fai la memoria fai il colloquio con l'ospite lo supporti quando è all'ospedale questo vuol dire attivare ogni singola cellula di te per fare una cosa, è una cosa che ti stanca.” (Gentile et al., 2018, p. 41)

Riferimenti bibliografici

- Asia-Pacific Programme of Education for All (APPEAL) (1991), *National studies: Pakistan. Bangkok*, UNESCO Principal Regional Office for Asia and the Pacific.
- Gentile M., Cigliuti K., Scarselli F., Trentanove F., Venturella M., Zorzi M., Masciadri S., (2018), *Il modello CAS di Pane e Rose, pratiche di accoglienza e integrazione*, Rapporto finale di ricerca.
- Regione Toscana, ANCI Toscana (2017). *Libro Bianco sulle politiche di acco-*

glienza di richiedenti asilo politico e protezione internazionale, Regione Toscana
e ANCI Toscana: <http://open.toscana.it/web/accoglienza-toscana>.

Strutture, beneficiari, territorio: allargare il campo

Marta Badella, Silvia Bigando, Magda Bolzoni, Fartun Mohamed, Cristina Molfetta, Paola Sacchi, Barbara Sorgoni, Clara Vecchiato
(Laboratorio multidisciplinare sul diritto d'asilo –
Università di Torino)

Il testo che proponiamo, frutto di circa due anni di ricerca condotta dal Laboratorio multidisciplinare sul diritto d'asilo, rappresenta una rielaborazione di quanto presentato all'incontro seminariale descritto nell'Introduzione. È articolato in tre parti distinte, ciascuna curata da alcune delle partecipanti alla ricerca stessa. La prima parte, redatta da Cristina Molfetta e Magda Bolzoni, illustra il contesto in cui è originata la ricerca a partire da un'accurata ricostruzione delle attività anche precedenti del Laboratorio multidisciplinare sul diritto d'asilo, all'interno del quale è stata concepita e svolta la ricerca che presentiamo. La seconda parte è stata redatta da alcune delle studentesse partecipanti al Laboratorio che hanno preso parte alla ricerca-azione (Marta Badella, Silvia Bigando, Fartun Mohamed, Clara Vecchiato) e descrive, in modo particolare dal loro punto di vista, le modalità di svolgimento della stessa e il processo di costruzione delle schede di valutazione proposte, nonché le difficoltà esperite. La terza ed ultima parte, scritta da Paola Sacchi e Barbara Sorgoni, presenta i risultati, le riflessioni e le proposte che sono emerse dal lungo processo di ricerca descritto nel testo, con l'obiettivo di offrire alle Prefetture spunti e indicazioni concrete per poter predisporre delle schede di monitoraggio dei CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria) capaci di far emergere anche gli aspetti qualitativi del funzionamento delle strutture.

Nonostante questo opportuno riconoscimento delle rispettive autorialità – che come vedremo rappresentano le diverse anime del Laboratorio stesso – tanto la ricerca-azione quanto la redazione di questo testo sono frutto di un lavoro collegiale condiviso in tutte le sue parti.

In questa prima parte del nostro contributo offriamo un quadro generale della direzione intrapresa dalla ricerca che presentiamo e delle scelte compiute, alcune delle quali sono state fatte molti anni fa all'interno del Laboratorio multidisciplinare sul diritto d'asilo, che è il contenitore dentro cui si è realizzata questa ricerca-azione specifica. Il Laboratorio multidisciplinare sul diritto d'asilo è nato nel 2011, promosso da una parte dal Coordinamento Non Solo Asilo e dall'altra dall'Università di Torino (all'inizio dai corsi di laurea in Antropologia Culturale ed Etnologia e in Sociologia, in un secondo momento solo dal corso di Antropologia culturale ed Etnologia nel contesto del Dipartimento di Culture Politiche e Società). Il Coordinamento Non Solo Asilo è una realtà di secondo livello che unisce enti, organizzazioni ed associazioni del Piemonte che si definiscono *enti di tutela* e non *enti gestori*. Si è trattato di una scelta critica nei confronti dell'espressione *ente gestore* che implica, secondo noi, una catena di comando dove qualcuno può prendere decisioni per altri, mentre *enti di tutela* ci sembra indicare meglio il nostro obiettivo di posizionarci piuttosto *vicino* a qualcun altro a difesa della protezione internazionale e del diritto d'asilo.

Sempre rispetto al posizionamento, è importante ricordare che lo SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), di cui pure continuiamo a parlare, non esiste già più perché il decreto sicurezza ed immigrazione recentemente introdotto (novembre 2018), escludendo i richiedenti asilo da questo contenitore (che era nato invece proprio per loro e che voleva offrire in filiera e con continuità servizi e azioni di sostegno dell'autonomia di chi poi avrebbe ricevuto una forma di protezione) ha stabilito la sua fine. Lo SPRAR era nato con tanta fatica nel 2001 in seguito a numerose "battaglie" dal basso e ora, prima di compiere 18 anni, è stato "condannato a morte"¹. Anche nello SPRAR in realtà, a distanza di anni dalla sua nascita, si sarebbero dovuti fare dei miglioramenti e introdurre profondi cambiamenti, solo che questi cambiamenti e miglioramenti

¹ Nel momento in cui scriviamo con l'approvazione del "decreto sicurezza e immigrazione" (ddl 840/2018) il sistema SPRAR è stato abolito, sostituito da Siproimi (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati).

sarebbero dovuti andare nella direzione totalmente opposta a quella invece imposta dal decreto sicurezza-immigrazione, come allargare lo SPRAR a tutti i richiedenti asilo, superare la volontarietà di adesione dei Comuni e farlo diventare uno dei servizi del territorio, far confluire alcune sue funzioni in servizi del territorio specialistici per la ricerca del lavoro e della casa, rivolti non solo a richiedenti asilo ma a chiunque in situazioni di difficoltà.

Tornando al Laboratorio multidisciplinare sul diritto d'asilo, questo si è rivolto a studenti e studentesse delle Lauree magistrali in Antropologia culturale e in Sociologia (ma ci sono stati negli anni anche studenti di Giurisprudenza o di Scienze politiche e sociali), agli operatori sia istituzionali che del privato sociale, e alle associazioni che operano con richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale e seguono i loro possibili percorsi sociali, di inserimento lavorativo ed abitativo. Il Laboratorio è nato proponendosi di avvicinare in modo concreto il mondo universitario e della ricerca scientifica a quello del terzo settore impegnato sul tema, e più in particolare negli interventi di accoglienza, supporto e accompagnamento di titolari di protezione internazionale. Ha inteso creare uno spazio possibile di incontro e stimolo reciproco, in cui il diritto d'asilo possa essere osservato contemporaneamente da tre punti di vista e di azione: quello storico-giuridico, quello socio-antropologico e quello degli interventi sociali, ma sempre in una prospettiva critica e costruttiva, mettendo a confronto quello che avviene nella città di Torino e nella Regione Piemonte con quello che si sta pensando e facendo in altre città d'Italia e d'Europa.

Per quanto riguarda l'Università di Torino, nell'istituzione del Laboratorio sono stati protagonisti i corsi di laurea in Antropologia culturale e in Sociologia perché antropologhe e sociologi erano i primi "quattro fondatori" (Cristina Molfetta, Paola Sacchi, Magda Bolzoni e Michele Manocchi): sapevamo infatti che proprio in questi corsi c'erano molti studenti e studentesse che volevano svolgere tesi e ricerche sul mondo dell'accoglienza, dei richiedenti asilo e dei rifugiati, ma a volte non avevano facile accesso alle realtà dove queste accoglienze venivano gestite. Ci sembrava quindi importante costruire uno spazio di riflessione, ma anche un luogo di incontro tra studenti e operatori in modo che si creassero possibilità per i

primi – attraverso tirocini, ricerche e progetti – di entrare nelle realtà che facevano accoglienza, formazione e/o percorsi di inserimento sociale e lavorativo e quindi di mettere alla prova gli strumenti “teorici” acquisiti a lezione. Il fatto che tre dei quattro fondatori oltre ad avere un legame con l’Università facessero parte di realtà che avevano costituito il Coordinamento Non Solo Asilo si è dimostrato particolarmente utile.

Abbiamo scelto il campo del diritto d’asilo, che è il tema specifico di questo Laboratorio, adottando da subito uno sguardo multidisciplinare: quello storico-giuridico, perché si tratta di un campo delimitato da una serie di norme giuridiche e burocratiche nazionali e internazionali e per cercare di informare e aggiornare rispetto alle novità che via via emergevano; la prospettiva socio-antropologica per fermare l’attenzione su chi “transitava” e sperimentava sulla propria pelle le conseguenze delle norme e procedure più o meno “balzane” emerse negli anni rispetto alla gestione di questo fenomeno nel nostro paese ed in Europa, senza tralasciare il punto di vista delle persone direttamente interessate e i “contesti” dove queste esperienze avvenivano; infine lo sguardo delle politiche sociali in relazione alla promozione dell’autonomia delle persone (che dovrebbe essere un obiettivo sin dall’inizio dell’accoglienza), per provare a vedere gli effetti di queste politiche. Inoltre, essendoci sempre auto-finanziati², siamo stati una realtà molto libera, che poteva permettersi di essere anche estremamente critica. Per questo abbiamo provato negli anni a confrontare quello che stava succedendo in questa città, in questa regione, in questo Paese con altre esperienze europee, con l’obiettivo di essere anche di stimolo e di portare studi ed elementi concreti per migliorare le pratiche e le politiche che si stavano mettendo in atto.

Vediamo alcuni dati quantitativi relativi alle sei edizioni del Laboratorio multidisciplinare sul diritto d’asilo svolte sino ad ora:

- 2011-2012: 30 partecipanti – 15 tirocini -1 ricerca-azione su «Salute e malattia»

² Il 2018 è stato l’unico anno in cui abbiamo avuto un contributo dalla Regione Piemonte per la ricerca-azione, destinato a coprire le spese vive dei viaggi per visitare le realtà di accoglienza e per organizzare una giornata seminariale finale di presentazione e discussione dei risultati del nostro lavoro.

- 2012-2013: 30 partecipanti – 15 tirocini -1 ricerca-azione su «Casa ed abitare»
- 2013-2014: 30 partecipanti – 15 tirocini -1 ricerca-azione su «Le trappole della relazione tra operatori e richiedenti»
- 2014-2015: 30 partecipanti – 20 tirocini – 3 gruppi di lavoro
- 2015-2016: 30 partecipanti – 20 tirocini – 4 gruppi di lavoro sui progetti possibili
- 2016-2018: 30 partecipanti – 1 ricerca-azione su «I possibili strumenti di monitoraggio dei CAS»
- Totale: 180 partecipanti – 95 tirocini – 4 ricerche-azioni – 7 gruppi di lavoro

Come si vede dai dati riportati, abbiamo svolto una prima ricerca-azione sull'idea di malattia e salute (che cosa voleva dire per le persone essere “sani” o “malati”) parlando direttamente con i richiedenti asilo e i titolari di protezione all'interno delle diverse realtà piemontesi, chiedendo loro come si sentivano, se la loro idea di malattia e di salute era diversa o meno da quella che gli proponeva e/o imponeva il servizio sanitario, se si riconoscevano dentro questo servizio sanitario e/o cosa avrebbero modificato.

Abbiamo poi condotto una seconda ricerca-azione sull'idea dell'abitare e della casa: cosa vuol dire stare dentro un centro di accoglienza, cosa vuol dire vivere in un appartamento, se queste realtà sono (e sino a che punto) “casa” per chi le abita, che tipi di relazione si costruiscono con i vicini, con il quartiere. In questo modo negli anni abbiamo costruito un “sapere” che poi abbiamo usato anche in questa ultima ricerca-azione.

Una terza ricerca-azione l'abbiamo svolta il terzo anno del Laboratorio – sulle trappole delle relazioni tra operatori e richiedenti asilo e rifugiati – provando ad esplorare quali siano le possibilità di incontro e (in)comprensione, che tipo di relazione di amore-odio si possa instaurare, come si possa – pur nelle migliori intenzioni – riuscire a non capirsi, quanto i percorsi classici che abbiamo in mente non tengano conto delle risorse e delle reti sociali delle persone, o come le risposte che “le persone più autonome” danno mettano in crisi la “nostra idea” di quale sarebbe il percorso ideale “per loro”.

Poi per due anni abbiamo abbandonato la ricerca-azione come strumento formativo e ci siamo concentrati su progettualità possi-

bili: sono così nati dei gruppi di lavoro all'interno del Laboratorio (a composizione mista tra studenti e operatori) che hanno portato alla scrittura e alla realizzazione in due anni di sette diversi progetti.

Rispetto alla struttura che ha assunto negli anni il Laboratorio, è importante ricordare che tutte le edizioni hanno avuto circa 10-13 incontri; a questi sono seguiti nel corso dell'anno dei tirocini e la realizzazione della ricerca-azione, attività sempre terminate a loro volta entro la fine dell'anno successivo. Solo l'edizione 2016-2017 si è protratta un anno in più: ai soliti 10-13 incontri in Università tra settembre e dicembre 2017 è seguita la preparazione, impostazione e svolgimento della ricerca-azione e l'elaborazione delle riflessioni che presentiamo. Quest'ultima attività ha coinvolto non solo studenti, referenti del Coordinamento Non Solo Asilo e docenti dell'Università, ma anche alcuni funzionari della Regione e delle Prefetture del Piemonte.

Se è intuitivo capire perché abbiamo provato a coinvolgere le diverse Prefetture, forse vale la pena illustrare le ragioni fondamentali del coinvolgimento della Regione. Pur non avendo una funzione specifica nel monitoraggio dei CAS, questa ha però molte funzioni trasversali rispetto ai possibili percorsi di formazione e accompagnamento all'inserimento sociale e lavorativo che ci interessavano. Volevamo dunque capire se si potevano "creare" degli strumenti di valutazione non solo dell'accoglienza in senso stretto che si stava mettendo in atto nei CAS, ma anche delle azioni e delle prassi, che favorissero l'autonomia delle persone e la loro inclusione nella società e nel lavoro. Avendo la Regione competenza sulla formazione, sull'insegnamento della lingua italiana e sulle pratiche attive del lavoro era importante per noi mantenere questo scenario regionale, in cui normalmente si muove il Coordinamento Non Solo Asilo. Si è trattato di un processo necessariamente lungo in cui si sono tenuti molti momenti di confronto. Nello specifico, tra febbraio 2017 e dicembre 2018 abbiamo organizzato:

- 30 incontri in Università tra referenti del Coordinamento Non Solo Asilo, docenti dell'Università e i circa 15 studenti coinvolti nella ricerca-azione;
- 10 incontri in Regione tra le rappresentanti del Coordinamento Non Solo Asilo, le docenti dell'Università, le studentesse a turno,

alcuni funzionari della Regione e alcuni funzionari delle diverse prefetture del Piemonte

- Visite ripetute in 4 diversi CAS in provincia di Torino (Carignano, Moncalieri, Pessinetto, Torino) e in 3 diversi CAS in provincia di Vercelli (Crescentino, Viancino, Vercelli), per un totale di più di 15 visite sui due territori.

Facendo la somma degli incontri dentro e fuori l'Università, ci siamo viste in media due volte a settimana. Questa alta frequenza degli incontri ci ha consentito di discutere e ricalibrare di volta in volta la direzione da seguire ed è alla base delle "specificità" della nostra ultima ricerca-azione, che è stata costruita in maniera partecipativa ed è stata una ricerca qualitativa più che quantitativa. Questa aveva anche un intento formativo nei confronti delle studentesse che partecipavano alla ricerca-azione, sui possibili modi sia di fare ricerca antropologica-sociale, sia di relazionarsi con enti quali le istituzioni e le realtà del terzo settore e dell'associazionismo.

Rispetto allo strumento per il monitoraggio, per esplicita scelta metodologica non siamo partite con un nostro modello prestabilito ma da quello che le Prefetture già facevano, chiedendo a ciascun referente di raccontarci che cosa avevano pensato, che tipo di ragionamento avevano fatto per mettere in atto gli strumenti di monitoraggio che stavano utilizzando per le visite di valutazione. Delle otto Prefetture del Piemonte³ Alessandria era già impegnata in una ricerca analoga con l'Università di Alessandria, quindi le potenziali altre Prefetture rimaste erano sette, e da sei abbiamo ricevuto i materiali utilizzati o un racconto di come avevano creato i loro strumenti di monitoraggio. In mancanza di uno strumento nazionale riconosciuto da tutti, ciascuna Prefettura aveva infatti sviluppato un proprio modo che sino a quel momento non aveva condiviso con le altre. Una volta ricevuti i diversi materiali, è stato evidente che tutte le Prefetture, pur usando ognuna un metodo diverso, avevano avuto due obiettivi comuni: verificare come venissero spesi i fondi, e vedere se ci fosse o meno una congruenza tra il capitolato finanziato e i servizi offerti nel centro.

³ Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Torino, Verbania-Cuseo-Ossola, Vercelli. Di queste, Asti, Biella, Cuneo, Torino, Verbania-Cuseo-Ossola e Vercelli hanno condiviso con noi i materiali predisposti per il monitoraggio.

A noi sembrava però importante capire anche come vivesse e valutasse quegli stessi servizi chi era ospitato in quei centri, e che tipo di coinvolgimento e di relazioni si fossero stabilite con il territorio. Il Piemonte è infatti una regione in cui si è fatto molto uso degli accordi di collaborazione e/o di volontariato tra i Comuni e gli enti gestori delle realtà di accoglienza, e volevamo capire a che cosa questi accordi di volontariato avessero portato. Avevano aiutato realmente i beneficiari a conoscere le persone del territorio e a far conoscere a queste ultime le persone che vivevano nel centro? Che tipo di relazioni si erano stabilite? Queste relazioni avevano realmente favorito l'autonomia? In sintesi, la nostra è stata una ricerca chiaramente qualitativa e non quantitativa. Alla fine due Prefetture ci hanno dato l'autorizzazione a visitare i CAS, su sei che ci avevano comunque fornito i materiali o raccontato come effettuavano il monitoraggio delle strutture.

Durante il processo di ricerca abbiamo riscontrato anche alcune difficoltà, perché si è trattato di una ricerca-azione più lunga di quello che avevamo preventivato (il che ha comportato in parte anche un turn-over delle studentesse partecipanti), e perché non è stato facile far comprendere in modo chiaro l'obiettivo della ricerca a Regione, Prefettura e a molte delle realtà visitate. Noi non avevamo l'obiettivo di svolgere un vero monitoraggio delle strutture che visitavamo, esprimendo giudizi come "questo funziona, quello no", oppure "questo bisogna chiuderlo oppure no". Volevamo piuttosto proporre una riflessione sugli strumenti che si stavano utilizzando, e eventualmente indicare strumenti diversi o migliori per riuscire a cogliere le azioni e i servizi che stavano supportando l'autonomia delle persone e il loro reale inserimento sociale e lavorativo. In effetti, non era così facile neanche per le strutture che andavamo a visitare capire questo: essendo presentati dalla Prefettura che di solito svolge visite ispettive, risultavamo essere un gruppo di ricerca sospetto sotto il cappello del Coordinamento Non Solo Asilo e dell'Università di Torino. Pur esplicitando a ogni visita il chiaro intento della nostra presenza – per ricerca, e non per valutazione – ci è spesso sembrato che persistesse il sospetto che quanto notavamo e riportavamo potesse avere effetti sul CAS stesso.

Inoltre questa ricerca-azione ha aperto, per le studentesse che hanno partecipato, un problema di "posizionamento". Mentre nelle altre ricerche-azione chiedevamo di fare qualcosa di più simile

a quello che di solito le studentesse di antropologia e sociologia fanno (cioè creare una buona collaborazione con le persone che si incontrano e con cui si parla, trascorrere del tempo con loro, raccogliere dati qualitativi), in questo caso – volendo creare strumenti potenzialmente utili per i funzionari delle Prefetture – abbiamo chiesto alle studentesse in un certo senso di calarsi nel ruolo di un funzionario della Prefettura, nella disponibilità dei suoi tempi e nel mandato che avrebbe avuto, senza tentare di stabilire una relazione più *friendly* con gli ospiti e negando loro una permanenza più distesa nelle realtà che andavano a visitare. Per la maggior parte di loro non è stato facile vestire questi panni e svolgere questo tipo di ricerca.

La ricerca-azione del 2016-2018

Il processo attraverso il quale si è svolta la ricerca prende le mosse da una constatazione relativa al sistema di monitoraggio dei Centri di Accoglienza Straordinaria, in modo particolare rispetto alla sua eterogeneità. Il controllo dei CAS – effettuato dalle Prefetture – si sviluppa, generalmente, attraverso un solo incontro con i responsabili e gli operatori delle strutture. Gli strumenti di valutazione adoperati in tali circostanze sono direttamente costruiti dalle Prefetture stesse poiché, a livello nazionale, mancano indicazioni omogenee in questo senso. Eravamo informate dell'esistenza di una proposta volta a conformare e a uniformare tale sistema a livello nazionale, grazie a un progetto finanziato dal fondo FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione), ma questa non si è comunque concretizzata nel periodo in cui svolgevamo la ricerca. Da qui la “spinta” a riflettere intorno al sistema di valutazione e alle svariate modalità attraverso le quali il monitoraggio prende forma, facendo ricorso a una metodologia che verrà illustrata qui di seguito.

Un primo spunto di riflessione è risultato dal confronto delle schede valutative impiegate e forniteci dalle Prefetture di Asti, Biella, Cuneo, Torino, Verbania e Vercelli: dal loro accostamento ci sono apparse evidenti alcune difformità nella loro costruzione. Emergevano, infatti, modelli tra loro assai diversi, in grado di spaziare dalle domande aperte alle *check-list* sul capitolato. Alcune Prefetture, preferendo condurre delle interviste più strutturate, prevedevano domande a risposta chiusa senza richiedere ulteriori approfondimenti e inda-

gare in dettaglio i vari aspetti previsti dal capitolato. In questi casi, attraverso la scelta tra “sì” e “no” veniva semplicemente controllata l'avvenuta registrazione degli ospiti e/o la distribuzione di prodotti per l'igiene personale. Altre Prefetture, d'altra parte, prevedevano domande più articolate rispetto ai beni materiali forniti dalla struttura di accoglienza chiedendo di specificarne l'entità, la quantità e – nel caso della biancheria – le modalità di lavaggio. In aggiunta, una sola tra queste prevedeva di indagare la veridicità delle dichiarazioni rese dall'ente gestore attraverso un riscontro con i beneficiari. Pertanto, data la difformità delle schede di monitoraggio, è subito risultata a noi chiara la necessità di insistere su una convergenza verso schede che fossero uniformi e il più possibile condivise. Ripensare e lavorare nella direzione di una standardizzazione di tali strumenti valutativi, a nostro avviso, consentirebbe in primo luogo di raccogliere dati tra loro comparabili e, in secondo luogo, di contribuire a riflessioni più ampie, sia a livello regionale sia nazionale, allo scopo di ipotizzare possibili politiche future.

A seguito di tali premesse si è proseguito nell'organizzazione di un lavoro processuale che potremmo definire “multi-situato” in quanto diviso tra le nostre riunioni in Università, gli incontri con le istituzioni in Regione e le visite ai CAS delle due provincie piemontesi – Torino e Vercelli – che ci hanno permesso di accedere alle loro strutture. Le prime sono state dei momenti di riflessione e di rielaborazione delle schede esaminate, allo scopo di fornire strumenti che potessero permettere alle Prefetture di condurre indagini più qualitative. Le riunioni in Regione, invece, sono state delle occasioni rimarchevoli, in primo luogo per acquisire informazioni e materiali e, in aggiunta, per conoscere le differenti realtà regionali al fine di raccogliere le aspettative dei diversi attori coinvolti in questa ricerca. Sono state, inoltre, dei momenti di confronto rispetto allo strumento che stavamo costruendo.

Le visite ai CAS, infine, sono state indispensabili per affinare gli strumenti inizialmente pensati a tavolino e per raccogliere ulteriori indicazioni sulla modalità del loro utilizzo. Pertanto, abbiamo scelto un campione di indagine, a nostro avviso il più possibile rappresentativo delle diverse dimensioni e utenze di tre realtà collocate in ogni provincia: uno di piccole dimensioni (fino a 20 utenti), uno di medie (fino a 50 utenti) e uno grande (oltre i 90 utenti). In aggiunta, per investigare meglio la diversità dell'utenza, abbiamo scelto di indagare

anche una struttura per provincia che si occupasse esclusivamente di accoglienza femminile. Una volta individuato il campione di riferimento, abbiamo contattato le strutture informandole dell'obiettivo della nostra ricerca, esplicitando loro le domande che avremmo posto e chiedendo di parlare anche con i beneficiari, possibilmente in presenza di un mediatore o mediatrice culturale.

Entrando ora nel vivo del nostro lavoro, ci proponiamo di illustrare brevemente le modalità attraverso le quali le diverse schede valutative sono state costruite e, in un momento successivo, come abbiamo fatto il nostro ingresso sul campo al fine di testare gli strumenti. Occorre fin da subito mettere in evidenza che non si è trattato di operazioni lineari, bensì processuali poiché le circostanze che si presentavano, in molti casi ci sono servite da stimolo per ripensare e riadattare lo strumento e, in aggiunta, per allargare il campo di indagine.

In primo luogo, un passaggio rilevante della nostra ricerca-azione ha coinciso con la costruzione di strumenti di monitoraggio che potessero essere in seguito fruibili per le Prefetture. Nel ripensare le schede valutative ci siamo interrogate in due direzioni: che domande fare? A chi rivolgerle?

In riferimento al primo interrogativo, abbiamo selezionato una serie di quesiti a risposta aperta che ci permettessero di effettuare un'indagine qualitativa più che quantitativa, con modalità più flessibili e che andassero oltre le *check-list*. È stato per noi particolarmente importante, durante la ricerca, individuare delle domande adatte e funzionali a un monitoraggio il più possibile efficace.

Per quel che concerne invece il *target* delle domande (vedi Appendice al fondo, p. 89), ci siamo rese conto che, nonostante fossero tra loro differenti, le schede delle singole Prefetture non contemplavano mai – se non in un solo singolo caso – la possibilità di rivolgere le domande ai beneficiari. A nostro avviso, invece, non vi può essere valutazione dei CAS senza un riscontro anche da parte di coloro per i quali queste strutture e questi servizi sono pensati. Da qui deriva la decisione di un primo allargamento di campo che si è tradotto nella scelta di includere i beneficiari nella nostra indagine. In questo senso, abbiamo costruito due schede tra loro diverse: una pensata per i responsabili della struttura e gli operatori, e una per i beneficiari.

Il secondo passaggio del lavoro di ricerca ha combaciato con la verifica sul campo degli strumenti da noi elaborati. In questo sen-

so abbiamo stabilito di effettuare due visite per ciascuna struttura selezionata, ripartite nel tempo: la prima con l'obiettivo di confrontarci con i responsabili, gli operatori e i beneficiari della struttura di riferimento, la seconda per incontrare e ascoltare interlocutori privilegiati del territorio dove i CAS sono situati.

Per quel che concerne la prima visita, come già detto, abbiamo incontrato il personale impiegato nei CAS e i beneficiari li accolti. Nel primo caso, per intervistare i responsabili e gli operatori della struttura, ci siamo attenute a una traccia fissa. Le nostre domande, in questa circostanza, si sono concentrate su molteplici aspetti: l'organizzazione dello spazio; la presenza o meno di alcune figure di riferimento come l'esperto o l'esperta legale, o la mediatrice o il mediatore culturale; i modi e i tempi con cui venivano offerte le lezioni di italiano. L'incontro con i responsabili e con gli operatori si è dunque strutturato attraverso domande ripetute in modo pressoché identico da una struttura all'altra. Nonostante tali premesse, ciò che ci preme sottolineare è un leggero scarto tra le griglie di domande da noi costruite in Università e la loro effettiva applicazione nella pratica, una volta all'interno delle strutture. Non sempre, infatti, tutte le questioni che avevamo previsto sono state poi effettivamente esplorate, talvolta per dimenticanza o riduzione intenzionale del numero di domande, talvolta perché le conversazioni hanno preso direzioni diverse. La flessibilità dello strumento da noi pensato ci ha, tuttavia, permesso di adattarlo alle caratteristiche del contesto e alle circostanze a seconda delle quali alcune domande potevano apparire non adeguate⁴.

Nel secondo caso, scegliendo di raccogliere le impressioni dei beneficiari, abbiamo deciso di non imporre loro di prendere parte all'intervista, bensì di raccogliere candidature spontanee o di chiedere agli operatori di individuare dei portavoce. In quest'occasione, abbiamo fatto riferimento a una traccia più flessibile, lasciando che fossero le circostanze a indicarci le questioni da indagare e da approfondire. Tuttavia, nell'ottica di ottenere dei dati tra loro comparabili, abbiamo prestato attenzione a toccare sempre alcune aree tematiche, a prima vista rilevanti. In particolar modo, abbiamo sempre posto

⁴ Per un esempio di scheda di monitoraggio si veda l'Appendice in chiusura di questo contributo.

domande in merito alle relazioni tanto all'interno quanto all'esterno della struttura, alla pulizia e alla gestione della struttura stessa, ai corsi di formazione professionale e di lingua.

A partire da alcune riflessioni emerse durante gli incontri all'Università, ci siamo anche interrogate su quanto potesse essere utile ed etico porre ai beneficiari delle domande relative agli aspetti personali delle loro vite all'interno della struttura per provare a comprendere alcune dinamiche. Una volta sul campo ci è parso evidente che certe domande da noi ipotizzate fossero troppo personali e imbarazzanti, abbiamo così modificato e adattato il nostro strumento di conseguenza.

Un aspetto rilevante ha a che vedere con il nostro posizionamento di studentesse che, a nostro avviso, ha avuto un'influenza sul contesto. Le risposte ottenute sembravano talvolta molto spontanee e le conversazioni così fluide da farci pensare che fosse proprio a causa della nostra non appartenenza a un organo istituzionale come la Prefettura. Questa osservazione può essere utile per ricordare come, variando l'interlocutore – dunque in presenza di un ispettore – anche il tono e probabilmente in parte il contenuto dell'intervista può cambiare. Allo stesso tempo, durante gli incontri con i beneficiari ci siamo spesso trovate a far fronte a difficoltà comunicative dovute solo in parte a una dimensione linguistica. Affinché il dialogo possa risultare il più fluente possibile crediamo sia importante, se non indispensabile, la presenza di un mediatore o di una mediatrice culturale. Potrebbe invece risultare dannoso assumere aprioristicamente la necessità della presenza dello psicologo, come se si trattasse di una figura universalmente riconosciuta.

Sulla base delle interviste condotte con i beneficiari, si è consolidata in noi la convinzione della necessità di un ulteriore allargamento del campo, ossia l'inclusione di un'indagine sul territorio. I beneficiari, infatti, avevano posto un particolare accento sulle relazioni che creavano – o che, al contrario, erano assenti – con una serie di soggetti esterni alla struttura di accoglienza. Ne è conseguito un ulteriore ampliamento del campione di indagine che, a partire da incontri con interlocutori privilegiati indicatici dalle strutture, ci ha consentito di avvicinarci a comprendere l'inserimento dei migranti nel contesto di accoglienza, le occasioni di conoscenza reciproche e le opportunità di impiego. Abbiamo parlato, per esempio, con medici, insegnanti di italiano, ma anche con interlocutori “meno scontati” che hanno stretto attività di collaborazione con le strutture, per esempio attra-

verso inserimenti lavorativi o la creazione di eventi per la comunità. In questo senso, la traccia di intervista – ripensata di volta in volta *ad hoc*, data la varietà degli interlocutori sul territorio – è stata costruita sulla base degli incontri pregressi con operatori e beneficiari.

L'indagine sul territorio è, a nostro avviso, fondamentale poiché ogni CAS è immerso in una realtà a sé e con caratteristiche proprie. Vi è, infatti, una forte relazione tra le strutture e il territorio che coinvolge diversi livelli, come una lunga tradizione di studi di sociologia e antropologia urbana ha da tempo mostrato (Capello, Cingolani, Vietti 2014). A titolo esemplificativo, nel caso dei beneficiari potrebbe risultare molto diverso ritrovarsi in un CAS nel pieno centro di Torino oppure in un contesto isolato e privo di servizi. Allo stesso tempo, sebbene per i residenti talvolta possa risultare complicato costruire relazioni con i richiedenti asilo, altre volte questi ultimi possono rivelarsi una risorsa per il territorio.

Nel concludere queste prime riflessioni, riteniamo importante evidenziare che dalle nostre uscite sul campo è emerso come il monitoraggio non possa essere pensato come una valutazione statica e asettica, ma piuttosto come un processo che va ripetuto nel tempo tenendo conto, soprattutto, della vitalità e dinamicità del territorio. Date le potenzialità dello strumento e le difficoltà emerse durante il lavoro, ci sembra dunque centrale una breve, ma comunque mirata, formazione rivolta a coloro cui spetterà l'onere di procedere nel monitoraggio dei CAS.

Struttura, beneficiari e territorio

Dunque, cosa vuol dire allargare il campo e monitorare, come indicato nel titolo di questo intervento, struttura, beneficiari e territorio? In questa ultima parte proviamo a riassumere le nostre proposte, come emerse dal lungo processo fin qui descritto, che potrebbero consentire alle Prefetture di predisporre delle schede di monitoraggio dei CAS che siano omogenee tra strutture differenti (consentendo eventuali comparazioni successive a livello regionale o nazionale) e al contempo flessibili rispetto alle specificità di ogni singola struttura (per evidenziare e valorizzare eventuali soluzioni positive); che consentano di ascoltare più voci interne alla struttura

(che necessariamente esprimono punti di vista ma anche esigenze e bisogni differenti), ma anche di volgere lo sguardo oltre le pareti delle strutture stesse e verso quei territori nei quali il progetto di “autonomia” e “integrazione” promosso dai CAS può trovare una sponda (vedi Appendice, p. 89).

Struttura

In base a quanto riscontrato durante il nostro percorso di ricerca-azione, pensiamo che le domande da rivolgere al dirigente della struttura e/o agli operatori che vi lavorano, dovrebbero concentrarsi in primo luogo sugli aspetti *materiali*. Si tratta senz'altro di verificare la conformità di quanto offerto dal CAS in relazione al capitolato, ma anche di vedere quali servizi esistano, e se e come vengano utilizzati. Il nostro campo di ricerca ha mostrato, ad esempio, che l'impianto per l'aria condizionata può essere presente nel capitolato ma poi non utilizzato o reso fruibile nella struttura; oppure può esistere una cucina comune ma non essere consentito il suo utilizzo agli ospiti in autonomia. Occorre poi verificare quali modalità siano previste per favorire l'utilizzo dei servizi presenti in struttura: le informazioni sul collocamento della struttura e il regolamento interno della stessa sono facilmente accessibili ai beneficiari? Sono scritti in modo dettagliato ma chiaro e proposti nelle diverse lingue che i beneficiari appena inseriti possono comprendere?

Le domande dovrebbero poi consentire di verificare quali servizi e attività siano offerti al di fuori della struttura, ma anche come questi vengano effettivamente resi disponibili: per esempio si accede alle iniziative proposte dal CAS attraverso un meccanismo di adesione spontanea da parte dei beneficiari oppure è fatta una selezione di alcuni da parte degli operatori? E in questo caso, in base a quali criteri? La fruibilità delle attività proposte in termini logistici e di trasporti è realistica e svolta in autonomia o dipende dalla disponibilità e/o volontà degli operatori? Appare inoltre importante sapere se siano proposte nel tempo nuove attività non inizialmente previste, per provare a comprendere in che modo le varie iniziative vengano ridefinite nel corso del tempo alla luce dell'esperienza che necessariamente si accumula, o di nuove condizioni che possono via via sopraggiungere.

Inoltre, sottolineiamo come nel raccogliere le risposte sia importante prestare una particolare attenzione al modo in cui dirigenti ed operatori si esprimono rispetto ai beneficiari, come espediente per cogliere quantomeno alcune tracce sul tipo di relazione che si instaura all'interno del CAS. Sappiamo infatti che, al fine della promozione dell'autonomia personale, relazioni improntate a forme di paternalismo assistenzialista sono sicuramente dannose (oltre che moralmente poco consone nella relazione con adulti). Come esempio più diffuso (e forse per ciò invisibile) di paternalismo pensiamo all'utilizzo, nel gergo dell'accoglienza, dell'appellativo "ragazzi" per riferirsi ai beneficiari anche per indicare persone adulte e comunque indipendentemente dall'età; cosa che a sua volta denuncia l'immediata costruzione di una asimmetria nella relazione. In questo caso è importante ricordare che mentre una chiara esplicitazione del proprio ruolo da parte degli operatori è indispensabile al fine di non ingenerare false aspettative negli ospiti, la costruzione di una relazione asimmetrica di potere assimilabile a quella che si può instaurare tra adulti e minori (ragazzi, appunto), oltre a generare dipendenza scoraggia l'instaurarsi di una relazione basata sulla fiducia, di fatto minando la buona riuscita del percorso di accoglienza, anche a prescindere dalle intenzioni degli operatori.⁵

Infine, la proposta di volgere l'attenzione alle relazioni tra operatori e beneficiari e alla valutazione delle attività proposte, unita al riconoscimento dei tempi spesso lunghi dell'accoglienza, portano a suggerire di guardare alla struttura stessa come ad un processo di cui è particolarmente importante cogliere nel tempo le trasformazioni, eventualmente anche ripetendo le valutazioni a intervalli di tempo regolari.

Beneficiari

Rispetto all'intervista con responsabili e operatori della struttura, che come si è visto può utilmente presentare domande fisse, quella

⁵ Forme di paternalismo e costruzione di dipendenza in contesti di accoglienza, evidenziati da alcune ricerche etnografiche svolte in Italia (Pinelli 2011; Sorgoni 2011), sono stati inizialmente identificati analizzando la gestione umanitaria all'interno dei campi profughi nel Sud del mondo (Harrell-Bond 2005).

rivolta ai beneficiari sembra al contrario risultare utile solo se poco strutturata.

In questo caso, è necessario in primo luogo svolgere l'intervista direttamente con alcuni ospiti che si siano dichiarati volontariamente disponibili senza che siano presenti né operatori né dirigenti del CAS. Questo per evitare che le risposte siano in qualunque modo influenzate dalla presenza dei gestori. Con intervista poco strutturata si intende l'adozione di una griglia di base formata da punti salienti che l'intervistatore intende esplorare, posti però in modo aperto consentendo a chi risponde di esprimere più liberamente e nelle modalità narrative più familiari, personali bisogni o percezioni della propria esperienza di vita nel CAS (Cardano 2003). Per questo motivo, i tempi del dialogo e dell'ascolto in questo caso dovrebbero essere più dilatati, evitando in particolare di porgere le domande in modo chiuso (dove la risposta si limiti a un sì/no) o tale da suggerire già la risposta attesa.

Nel caso in cui la visita di valutazione sia programmata in anticipo, sembra utile tenere presente la dimensione della struttura e il numero di utenti ospitati. Nelle strutture grandi o medio-grandi è infatti difficile incontrare tutti gli ospiti in uno stesso momento dato. Di conseguenza sarebbe opportuno chiedere in anticipo ai referenti della struttura di mettere gli ospiti nella condizione di individuare tra loro un numero limitato di portavoce delle esigenze o delle considerazioni più condivise, che possano dialogare con i valutatori, se necessario con l'intervento di mediatori.

In ogni caso, le domande dovrebbero mirare a cogliere la percezione che gli utenti hanno dei servizi erogati e delle possibilità offerte dal territorio circostante, in modo da poter poi riportare queste risposte a quelle già fornite da operatori e/o responsabili. Può accadere infatti che la descrizione dei servizi offerti sul territorio fatta dagli operatori, pur essendo fedele alla realtà, non coincida con la percezione e il vissuto degli utenti: a fronte di servizi offerti e attività proposte, questi potrebbero comunque percepire e rivelare anche inattese difficoltà di comprensione rispetto alle modalità di accesso o di utilizzo dei servizi stessi, o sentirsi comunque "isolati".

Uno strumento utile alla valutazione, in questo senso, potrebbe essere la richiesta durante l'intervista che i beneficiari disegnano una mappa dei servizi del territorio che conoscono o che hanno utilizzato: questo strumento consente di verificare in modo quasi

immediato quali siano i servizi effettivamente conosciuti e utilizzati dai beneficiari, e se vengano “percepiti come vicini” o meno, al di là della loro esistenza e collocazione. L'uso delle mappe potrebbe rivelarsi utile per esplorare non solo la percezione dell'ambiente fisico e dei servizi offerti, ma anche per verificare se vi figurino luoghi di socialità; questo consente di valutare in buona misura sia l'effettivo livello di inserimento sociale nel territorio, sia l'esistenza e il peso di eventuali reti di relazioni tra richiedenti asilo e connazionali⁶.

Territorio

Le riflessioni precedenti ci hanno portato a suggerire di considerare, tra gli interlocutori da ascoltare per la valutazione del funzionamento dei CAS, anche alcuni soggetti sul territorio. Per quanto riguarda la selezione di figure-chiave del contesto locale, occorre ricordare che una parte di questi potranno essere “fissi” e dunque previsti dall'inizio della valutazione, perché virtualmente presenti in ogni contesto: il medico, lo psicologo, l'insegnante di italiano. Altri soggetti del posto potrebbero però emergere come significativi solo dalle interviste ai beneficiari o agli operatori, come per esempio il parroco, le associazioni di volontariato locali, altri soggetti individuali che a diverso titolo entrano in contatto con la realtà del CAS. Una valutazione del territorio nel quale il CAS è inserito consente di cogliere l'esistenza o meno di reti sociali necessarie al raggiungimento di una futura autonomia dei richiedenti asilo e di una futura proficua convivenza tra questi e i residenti di più lunga data. In uno dei casi osservati, ad esempio, la nostra conversazione con un agricoltore del posto ha fatto emergere la difficoltà esperita dalle diverse aziende agricole di trovare manodopera per i lavori nei campi, a cui i giovani locali non sembrano interessati. Avevamo individuato questo agricoltore come interlocutore possibile grazie all'indicazione fornita durante l'intervista dagli operatori della struttura, perché costui era divenuto il datore di lavoro di uno degli ospiti del CAS, un giovane intraprendente che aveva preso individualmente e autonomamente l'iniziativa di proporsi come manodopera presentandosi direttamente ai contadini dei dintorni. Il dialogo con l'agricoltore ha consentito

⁶Cfr. il capitolo di Michael Eve in questo volume.

di evidenziare simultaneamente sia una domanda di manodopera che potrebbe incontrare il bisogno di autonomia dei beneficiari, sia una certa diffidenza e poca conoscenza di questa opportunità da parte degli altri agricoltori della zona, indicando la necessità per il CAS di proporsi in modo più attivo sul territorio.

A questo proposito è importante ricordare che, se alcune aree interne agricole o montane – come il caso appena riportato – offrono effettive opportunità sia ai locali che ai nuovi arrivati (Membretti, Kofler, Viazzo 2017), in altre realtà è capitato più volte che alcuni interlocutori ci comunicassero come l'assenza di opportunità lavorative e un certo isolamento anche logistico spingessero i beneficiari ad abbandonare immediatamente il territorio una volta usciti dalla struttura. Questo circolarmente può scoraggiare gli stessi operatori delle strutture dal predisporre attività o percorsi di inserimento nel tessuto sociale locale.

Provando a concludere con alcune riflessioni generali che appaiono trasversali alle diverse tipologie di interviste descritte con i differenti interlocutori identificati, ci sembra importante sottolineare sinteticamente tre punti.

Il primo riguarda l'opportunità di prevedere un tempo elastico e dilatabile durante le visite, che è necessario effettuare con calma e garantendo spazi di privacy agli interlocutori.

Il secondo riguarda prendere in considerazione la possibilità di reiterare le visite e le valutazioni ad intervalli regolari, possibilmente impiegando gli stessi valutatori, in modo da saper cogliere nel tempo la processualità delle pratiche adottate e i potenziali miglioramenti da divulgare, o i peggioramenti da correggere.

L'ultimo punto è la necessità di una formazione preventiva di base dei valutatori, che includa una preparazione su come svolgere interviste in contesti "sensibili" (Bouillon, Fresia, Tallio, 2005), affinando così la capacità di cogliere il tipo di relazioni personali e sociali che vi si creano.

Riferimenti bibliografici

Bouillon F., Fresia M., Tallio V. (a cura di) (2005), *Terrains sensibles : expériences actuelles de l'anthropologie*, Dossiers africains, EHESS : Paris.

- Capello C., Cingolani P., Vietti F., 2014, *Etnografia delle migrazioni*, Carocci, Roma
- Cardano M., (2003), *Tecniche di ricerca qualitativa. Percorsi di ricerca nelle scienze sociali*, Carocci, Roma.
- Harrell-Bond B. (2005), “L’esperienza dei rifugiati in quanto beneficiari d’aiuto”, in M. Van Aken (a cura di), “Rifugiati”, *Antropologia. Annuario*, 5 (5): 15-48.
- Membretti A., Kofler I., Viazzo P.P. (a cura di) (2017), *Per forza o per scelta. Immigrazione straniera nelle Alpi e negli Appennini*, Aracne editrice, Roma.
- Pinelli B. (2011), “Attraversando il Mediterraneo. Il sistema campo in Italia: violenza e soggettività nelle esperienze delle donne”, in *Lares*, 77 (1): 159-79.
- Sorgoni B. (a cura di) (2011), *Etnografia dell’accoglienza. Rifugiati e richiedenti asilo a Ravenna*, CISU, Roma

APPENDICE

TRACCIA 1

Intervista a operatore/responsabile della struttura

Caratteristiche dell'ente gestore e delle sue strutture

- Numero sedi e dislocazioni; Posti disponibili
- Origine, qualifiche e scopo dell'ente
- Numero di ospiti, nazionalità e genere; gestioni specifiche (nuclei familiari, minori, donne con bambini)
- Ampiezza della/delle struttura/e e distribuzione degli spazi; Numero stanze e numero beneficiari per stanza; Numero bagni; Spazi comuni (quanti e quali)

La gestione della struttura

- Numero degli operatori totali; numero degli operatori per ciascun turno; qualifiche e presenze giornaliera
- Presenza di mediatori all'interno dell'équipe o mediante attivazione di collaborazioni esterne; Riunioni d'équipe (modalità: giorni, orari, frequenza); supervisione per gli operatori dell'équipe (modalità della supervisione e competenze richieste)
- Registrazione presenze ospiti; Modalità di erogazione *pocket money* e altri contributi; Gestione delle attività di pulizia, dei pasti e degli spazi comuni

I servizi offerti

- Attività di formazione e riqualificazione professionale; Corsi di lingua; Laboratori; Percorsi professionalizzanti

- Sostegno per il riconoscimento ufficiale dei titoli di studio e delle competenze professionali pregresse
- Modalità e frequenza di erogazione dei seguenti servizi (se presenti) e professionalità richieste:
Servizio di mediazione linguistica e culturale (su richiesta o a sportello); Servizio di consulenza legale; Servizio di sostegno psico-sociale
- Orientamento e accesso ai servizi del territorio: socio-sanitari; educativi; culturali
- Risorse per il tempo libero e la creazione di reti sociali per l'inserimento nel contesto locale

Schede personali sui beneficiari

- Accettazione del regolamento e patto di accoglienza (in quali lingue?)
- Storia personale e bilancio delle competenze
- Colloqui svolti per preparazione alla commissione, per orientamento al lavoro, ecc.

Sistemi di monitoraggio interno

- Verifica dell'esistenza di un sistema di monitoraggio dell'andamento delle attività proposte: qualità dei servizi offerti e fruizione degli stessi.
- Qualora il sistema del monitoraggio esista, considerazioni sulle modalità di funzionamento

TRACCIA 2

Intervista a richiedenti asilo/titolari di protezione internazionale o umanitaria

Di seguito una serie di temi da esplorare, da porgere in modo chiaro ma non troppo diretto, assicurando l'anonimato ed evitando di chiedere informazioni sulla storia personale. Gli interlocutori si offrono spontaneamente all'intervista e, nel caso dei centri più grandi, possono farsi portavoce di opinioni condivise.

- **Presentazione del soggetto** intervistato orientata da alcune domande: generalità; ingresso in Italia; arrivo in struttura; adesione e tempi di permanenza nel progetto
- Come è organizzata **la vita nella struttura**: esistono spazi comuni, da chi e come sono utilizzati; come sono scanditi i ritmi della giornata e da chi sono decisi; come si dividono e svolgono i compiti rispetto al fare la spesa, cucinare, pulire, fare il bucato e la raccolta differenziata, uscire, e chi lo decide (voi o gli operatori); ricevete dei soldi direttamente, per voi e/o per la spesa comune?
- L'organizzazione della struttura risponde ai vostri **bisogni personali**: le stanze e i servizi igienici sono adeguati; i pasti sono soddisfacenti; sono forniti prodotti per l'igiene personale, lenzuola e asciugamani, abiti? L'organizzazione della struttura vi consente di soddisfare i vostri bisogni emotivi e desideri per farvi sentire sufficientemente bene?
- Quali sono le **persone di riferimento** per avere aiuto nei diversi ambiti: lavoro, casa, salute, consulenza legale per la richiesta di protezione internazionale, attività socio-culturali e sportive, corsi di lingua italiana e formazione in generale? A chi rivolgersi in caso di necessità?
- Ci sono state occasioni di incontro con **mediatori e mediatrici culturali**? Sono state occasioni utili, è facile parlare con i mediatori?
- Conosci il **regolamento** interno alla struttura e il patto di accoglienza che hai sottoscritto? In quale lingua ti sono stati presentati? Risultano sufficientemente chiari? Sono chiare le cause di perdita di diritto all'accoglienza o trasferimento?
- La **collocazione della struttura** e i mezzi pubblici esistenti consentono di usufruire agevolmente dei servizi e delle attività offerti all'esterno della struttura?
- Risulta chiaro il **funzionamento del sistema sanitario nazionale**, la figura del medico curante e dello psicologo? Avete ricevuto la tessera sanitaria, è chiaro il suo uso? Con quali modalità si ottengono i farmaci? Sai se si effettuano visite specialistiche?
- Avete ricevuto **informazioni legali** sui ricongiungimenti familiari e sui rimpatri volontari assistiti? Risulta chiara la procedura di richiesta della protezione internazionale?

- Rispetto ai **documenti**, avete ottenuto una residenza formale, la carta d'identità e il codice fiscale? È chiaro a cosa servono?
- La struttura offre **corsi** di lingua italiana al suo interno o all'esterno? Come sono organizzati? Sono offerti altri corsi di formazione (licenza media e/o percorsi professionalizzanti)? È stato possibile ottenere il riconoscimento di titoli di studio o professionali pregressi?
- Avete ricevuto informazioni sul funzionamento del **mondo del lavoro** e sull'iscrizione al centro per l'impiego? Sono offerte borse lavoro, attività di volontariato o attività lavorative? È fornita assistenza per la compilazione del cv, il riconoscimento della patente, la conoscenza dei servizi offerti dal territorio?
- Avete avuto informazioni sulle modalità di ricerca di una **casa** e sulle varie soluzioni abitative?
- Con chi passate il **tempo libero** dentro il centro? Avete reti di relazioni anche esterne al centro? Che tipo di luoghi frequentate all'esterno (strutture culturali e di volontariato, biblioteche, chiese, bar, centri sportivi)? Chi frequentate all'esterno: altri richiedenti asilo o diverse persone?
- **All'esterno della struttura** dove ti piace andare e ti senti bene; dove invece non vai o non ti sei trovato bene?

TRACCIA 3

Intervista ad attori del territorio

Potenziali attori (l'equipe e i beneficiari possono indicare gli attori con cui c'è maggiore interazione - sia positiva che negativa):

- Sindaco;
- Presidente di Circostrizione;
- Associazioni di Categoria Commercianti;
- Servizi Sociali/Sanitari/Educativi;
- Associazioni di volontariato;
- Associazioni sportive e del tempo libero;
- Associazioni etniche;
- Associazioni culturali;
- Associazioni di cittadini;

- Parrocchie;
- Questore;
- Carabinieri.

Temi su cui concentrare le domande:

- Valutazione sulla presenza di centri CAS sul territorio;
- Tipi di rapporto con referenti struttura/equipe;
- Presentazione e presenza all'interno dei CAS;
- Informazione ai cittadini sui CAS (quanti sono, dove sono, cosa fanno, opportunità e criticità come hanno ricevuto l'informazione e come la vivono);
- Riconoscimento di bisogni non corrisposti dalla struttura e ridefinizione dei servizi;
- Occasioni di conoscenza reciproca;
- Opportunità d'impiego reciproco: volontari che entrano in struttura (servizio civile) e rifugiati e richiedenti asilo che prestano attività all'esterno (volontariato/borsa lavoro).

Una tipologia oramai molto diffusa in Italia di centri di accoglienza per persone migranti sono i CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria), istituiti nel 2014 e amministrati dalle Prefetture locali che periodicamente ne effettuano il monitoraggio.

Questo volume scaturisce da un momento di riflessione collettivo sulle differenti modalità con cui è possibile monitorare ciò che avviene all'interno di centri che, sebbene sussunti sotto uno stesso acronimo – CAS, appunto – sono tra loro molto diversi. Presenta quindi strategie differenti di monitoraggio che sono state recentemente proposte e in alcuni casi attuate, in Piemonte ma anche in altre regioni, provando a rispondere agli stessi interrogativi: come svolgere un monitoraggio serio, trasparente e uniforme dei/nei diversi CAS? A cosa serve e a quali risultati può portare?

Paola Sacchi è antropologa nell'Università di Torino e si occupa di genere e famiglia nelle società del Mediterraneo anche in relazione ai processi migratori.

Barbara Sorgoni è antropologa nell'Università di Torino e si occupa di procedure giuridiche e forme di accoglienza nelle migrazioni forzate.