

CAPITOLO TERZO

TRA ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE. IL SISTEMA DI PROTEZIONE DEI RICHIEDENTI ASILO E DEI RIFUGIATI IN PUGLIA

*Luce Bonzano e Ivan Pupolizio**

Sommario:

1. La nascita del Sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati (Sprar); 2. La ricerca sullo Sprar in Puglia; 3. La rete dello Sprar; 4. L'accoglienza integrata e il dilemma dell'autonomia; 5. L'ingresso nei centri Sprar; 6. La durata dell'accoglienza e i servizi offerti; 7. L'uscita dai progetti; 8. Prima o seconda accoglienza? Il presente e il futuro dello Sprar.

1. La nascita del Sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati (Sprar)

L'Italia è stata per lungo tempo l'unico stato dell'Unione Europea a non avere una legge organica e specifica sul diritto d'asilo, solo marginalmente contemplato all'interno di una normativa dedicata al più ampio fenomeno migratorio. Soltanto in tempi recenti e con grave ritardo, in applicazione delle direttive comunitarie 2004/83/CE e 2005/85/CE, il nostro paese ha approvato i D.lgs. 251/2007 e 25/2008, anche se, ancora oggi, il quadro normativo appare frammentato in diverse leggi e decreti, disorganico e confuso, con ovvie conseguenze sulla prassi applicativa.

Le ripercussioni di questo approccio hanno avuto nel tempo riflessi non solo nella regolamentazione delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale ma anche e soprattutto nel settore dell'accoglienza materiale offerta ai richiedenti protezione internazionale presenti in Italia, la cui disciplina è stata disegnata con notevole ritardo, e soltanto per ottemperare agli standard minimi imposti dalla normativa comunitaria.

In questa carenza di servizi offerti alle persone giunte sul territorio italiano in cerca di protezione, fondamentale è stato il ruolo svolto dalle organizzazioni del terzo settore, che fin dai primi anni '80 si sono occupate dell'accoglienza dei migranti regolari e non, senza operare alcun tipo di distinzione con i richiedenti. Con l'arrivo delle prime grosse ondate di profughi dalla ex Jugoslavia e dall'Albania nel corso degli anni '90, emerse in maniera chiara che il sistema italiano non avrebbe potuto continuare a gestire in maniera così caotica e disorganica l'accoglienza dei richiedenti. Si cercò quindi una qualche forma di coordinamento tra i vari attori che

* Sebbene il lavoro sia frutto di una riflessione comune, sono attribuibili all'avv. Bonzano i §§ 1, 2, 5 e 6, al dott. Pupolizio i §§ 3, 4, 7 e 8.

si occupavano di asilo in Italia, per gestire un fenomeno che allora gravava «quasi esclusivamente sulle zone di arrivo degli stranieri in fuga dal proprio paese (coste dell'Adriatico, confine tra Friuli Venezia Giulia e Istria) e sulle grandi aree metropolitane» (Caponio 2004, p. 8). Per tali ragioni fu istituito il progetto «Azione Comune», nel luglio del 1999, finanziato dal Ministero dell'Interno e dall'Unione Europea, in favore degli esuli kosovari. Tale progetto si proponeva di affrontare per la prima volta l'emergenza dei profughi sfollati dal conflitto in Kosovo attraverso una rete di servizi di accoglienza destinata esclusivamente ai richiedenti protezione. La sua gestione venne affidata al Consiglio italiano per i rifugiati (Cir), quale capofila di un consorzio formato da diverse associazioni del terzo settore. Nell'anno successivo il programma venne aperto a tutti i profughi presenti sul territorio a prescindere dalla nazionalità, gettando così le basi di quello che sarebbe stato in futuro il Programma nazionale asilo (Pna).

Fin dall'inizio, dunque, l'obiettivo principale di questo programma è stato quello di offrire non solo servizi di c.d. pronta o prima accoglienza (c.d. servizi *food and shelter*), ma piuttosto una serie organizzata di «servizi trasversali», sia all'interno dei centri di accoglienza che al di fuori, quali assistenza medica e psicologica, orientamento sociale e ricongiungimento familiare, consulenza legale, servizi di interpretariato e mediazione culturale, con un'attenzione particolare a categorie vulnerabili come le donne sole con bambini, i minori non accompagnati, le vittime di tortura e i malati» (Caponio 2004, p. 9) e allo stesso tempo di operare «in modo omogeneo al fine di evitare discrepanze tra diverse modalità di pensare e operare l'accoglienza» (Ics 2005, p. 68).

Secondo ed essenziale obiettivo di «Azione Comune» era quello di sviluppare un nuovo modello di accoglienza anche a livello alloggiativo, privilegiando comunità di piccole e medie dimensioni distribuite su tutto il territorio nazionale, con particolare attenzione alle diverse categorie di beneficiari coinvolti (Cespi 2003, p. 13). Il progetto si proponeva inoltre per la prima volta, e tale caratteristica è poi rimasta tratto specifico dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in Italia, di affidare agli enti locali il coordinamento delle attività portate avanti dalle associazioni del terzo settore. Se e in quale misura questo coordinamento sia opportuno o efficace, come vedremo (cfr. § 3), è tuttavia una questione attuale ancora oggi. Nonostante il suo carattere emergenziale, questo approccio consentì al progetto di coinvolgere oltre 31 comuni distribuiti in 10 regioni, e di fornire accoglienza a 1.678 persone, il 60% all'interno dei centri di accoglienza e il 40% in sistemazioni abitative sostenute da contributi per l'affitto della durata di 2 o 3 mesi (Caponio 2004, p. 9).

Al termine di questo esperimento nasce, il 10 ottobre del 2000, il Pna, inizialmente finanziato con i fondi dell'otto per mille dell'Irpef e, successivamente all'adozione della decisione del Consiglio dell'Unione europea n. 596 del 28 settembre 2000, anche con l'ausilio del Fondo europeo per i rifugiati (Fer). Il Pna è stato istituito attraverso un protocollo di intesa tra UNHCR, Ministero dell'Interno e Anci, che individuava anche i tre principali obiettivi di tale programma: la costruzione di una rete di servizi di accoglienza per richiedenti asilo, persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari o per protezione temporanea, e rifugiati sul territorio nazionale; la promozione di misure specifiche dirette a favorire l'integrazione sociale di rifugiati riconosciuti e di beneficiari di protezione umanitaria; la predisposizione di percorsi di rimpatrio volontario e reinserimento nei paesi d'origine, con il coinvolgimento della Organizzazione internazionale per le migrazioni (Oim).

L'organo di coordinamento del Pna era formato da funzionari del Ministero dell'Interno, dell'Anci e dell'UNHCR. Il Ministero dell'Interno, oltre ad occuparsi dello sviluppo della normativa in materia, gestiva le domande di co-finanziamento presentate dall'Italia presso il Fer. L'UNHCR aveva un ruolo prevalentemente di rappresentanza politica dei diritti dei richiedenti protezione all'interno del progetto, mentre l'Anci assumeva in maniera centrale il compito di coordinare, gestire ed organizzare tutte le attività necessarie alla realizzazione del programma, comprese le relazioni dirette con gli enti locali. Tra gli obiettivi del Pna vi era quello di arrivare ad una gestione uniforme e condivisa dell'accoglienza; questo obiettivo non fu tuttavia raggiunto, anche a causa del «modo in cui la presenza dei rifugiati è stata gestita e concepita quasi per un ventennio dalle istituzioni statali. I loro diritti e il loro accesso ai servizi non vengono considerate questioni di competenza delle istituzioni pubbliche ma piuttosto appannaggio delle reti sociali informali». Infatti, «in un paese in cui l'assistenza è stata storicamente gestita dalla chiesa cattolica e dalle sue reti [...], la protezione è stata percepita non in termini di diritti ma in termini di carità» (Puggioni 2005, pp. 331-2).

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) è stato istituito dall'art. 32 della legge 189/2002, c.d. "Bossi-Fini", la quale ha aggiunto alla legge 39/1990, c.d. "Martelli", l'art. 1 sexies. Lo stesso articolo ha istituito, presso il Ministero dell'Interno, il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa) per il finanziamento delle attività e degli interventi dello Sprar. Fin da allora era tuttavia chiaro che, ora come allora, «lo Sprar non potrebbe esistere col finanziamento delle politiche d'asilo, il Ministero deve reperire risorse da fonti diverse» (nostra intervista al Servizio centrale). Alle risorse del Fnpsa si sono così aggiunte quelle del Fondo europeo per i rifugiati (Fer) e del Fondo di accompagnamento all'integrazione (Fai), costituito dall'Anci con le risorse dell'otto per mille, ai quali però si può accedere solo attraverso singoli progetti elaborati di anno in anno e che vengono valutati in base alle loro caratteristiche di innovazione, creatività e novità (sull'utilizzo di questi fondi straordinari, cfr. § 4). Per facilitare il coordinamento a livello nazionale dei servizi di accoglienza territoriali, lo stesso art. 32 ha prescritto al Ministero l'attivazione di un Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali che prestavano i servizi di accoglienza, affidato con apposita convenzione all'Anci.

Un anno dopo la Bossi-Fini, la direttiva europea 2003/09/CE ha previsto che «gli stati membri provvedono a che i richiedenti asilo abbiano accesso alle condizioni materiali di accoglienza nel momento in cui presentano la domanda d'asilo». Tale norma è stata recepita in Italia soltanto con il D.lgs 140/2005, che ha stabilito che l'accesso alle misure assistenziali del richiedente protezione internazionale viene disposto dal momento di presentazione della domanda fino al momento della decisione della Commissione territoriale (art. 5, comma 5 e 6). Il successivo art. 6 impone alla Prefettura, previa verifica dell'insufficienza dei mezzi di sussistenza, di disporre l'accoglienza del richiedente e di eventuali familiari nelle strutture dello Sprar o, in caso di indisponibilità di queste ultime, nei Cda o negli attuali Cara, «per il tempo strettamente necessario all'individuazione» di un progetto Sprar disponibile. In base al D.lgs. 140, lo Sprar era dunque concepito come una rete di centri c.d. di "prima accoglienza", di piccole dimensioni e diffusi sul territorio, destinata ai richiedenti e ai titolari di protezione internazionale.

La natura dello Sprar è cambiata nel corso degli anni, pur senza espresse modifiche della disciplina, adattandosi alle circostanze e alle risposte politiche nei

confronti delle c.d. emergenze dell'accoglienza. In particolare, l'attivazione delle Commissioni territoriali (previste fin dal 2002, ma attive soltanto dal 2005), con la conseguente riduzione dei tempi di attesa per la definizione della richiesta di protezione, e la progressiva implementazione del parallelo circuito di accoglienza dei Cara (cfr. cap. 2), hanno inciso sulla presenza dei richiedenti all'interno dello Sprar, che si è progressivamente ridotta, dall'80% del 2004 al 28% del 2011. Come osservava nel 2012 il Servizio centrale, questo dato evidenzia «una graduale trasformazione dello Sprar in sistema di seconda accoglienza, considerato anche il suo mandato naturale di favorire i percorsi di inserimento socio-economico» (Rapporto 2011-2012, p. 19). Il leggero aumento della percentuale di richiedenti nel 2012 (30%: Rapporto 2012-2013, p. 21) e soprattutto i profondi cambiamenti che lo Sprar sta attraversando oggi, rendono tuttavia impossibile una conclusione definitiva sul punto, sul quale occorrerà tornare (cfr. § 8).

Un miglioramento si è invece avuto nella pianificazione temporale della rete Sprar: il bando per l'accesso ai finanziamenti del Fnpsa era infatti originariamente emanato ogni anno con un decreto del Ministero dell'Interno. I singoli enti locali interessati, con la eventuale collaborazione di organizzazioni del terzo settore presenti sul territorio, precedentemente selezionate a livello locale (c.d. enti gestori o enti attuatori), partecipano tuttora a tale bando presentando il proprio progetto. Una Commissione per la valutazione dei progetti presieduta dal Direttore centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo stila una graduatoria con il supporto tecnico del Servizio centrale dello Sprar. I progetti possono essere ritenuti "idonei" e finanziati o "non idonei". In alcuni casi i progetti sono ritenuti "idonei" ma per mancanza di fondi, non sono attivati. I progetti ritenuti "idonei e non finanziati" possono però essere attivati in un secondo momento, qualora siano rinvenuti nuovi fondi, attraverso i canali prima ricordati. L'iniziale scansione annuale dei bandi costringeva però i partecipanti ad una precarietà strutturale degli interventi, che mal si conciliava con i tempi di permanenza dei beneficiari (cfr. § 6) e con la qualità degli interventi. Il bando è così diventato biennale a partire dal 2009-2010, e triennale a partire dal 2011-2013, consentendo una programmazione di più ampio respiro, e riconoscendo un punteggio addizionale in graduatoria agli enti locali già finanziati in passato (cfr. art. 9 comma 2, lett. a, D.m. 30 luglio 2013).

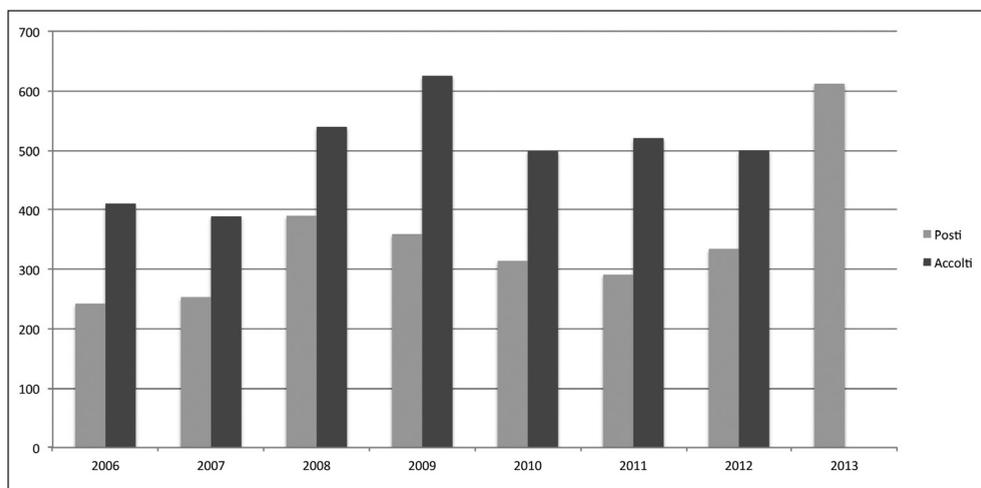
I progetti prevedono l'accoglienza di singoli e/o famiglie in appartamenti o in centri collettivi, e lo svolgimento di una serie di attività per favorire la loro integrazione sul territorio. I servizi offerti dai singoli progetti territoriali dello Sprar sono: assistenza sanitaria; assistenza sociale; attività multiculturali; inserimento scolastico dei minori; mediazione linguistica e interculturale; orientamento e informazione legale; servizi per l'alloggio; servizi per l'inserimento lavorativo; servizi per la formazione.

I singoli progetti possono essere rivolti ai c.d. beneficiari ordinari, oppure ai c.d. vulnerabili (minori non accompagnati, nuclei monoparentali, vittime di tortura, beneficiari con disagio psichico), in presenza di condizioni fisiche o psicologiche che rendono particolarmente delicata l'attività di accoglienza e che richiedono interventi specifici. Tale distinzione si è tuttavia rivelata di fatto problematica (cfr. §§ 3 e 5) ed è stata abolita nel bando relativo alla nuova triennalità 2014-2016.

2. La ricerca sullo Sprar in Puglia

La regione Puglia ricopre da tempo una posizione di primo piano per quanto riguarda l'accoglienza nell'ambito della rete Sprar. Secondo gli ultimi dati pubblicati dal Servizio centrale (Rapporto 2012-2013, p. 56), nel 2012 la Puglia era al terzo posto tra le regioni italiane per numero di posti (334 su 3.979, pari all'8,4%), subito dietro la Sicilia e il Lazio che da sole assorbono più di un terzo di tutti i posti finanziati, e al quinto posto per numero di accolti (500 su 7.823, pari al 6,4%¹), superata in questo secondo caso da Lombardia ed Emilia-Romagna, probabilmente a causa di un tempo medio di permanenza dei beneficiari nei progetti pugliesi relativamente più alto.

Grafico 3.1. Posti disponibili e beneficiari accolti in Puglia 2006-2013



La ricerca empirica da noi compiuta nel corso del 2013, nell'ambito dell'Osservatorio sulla detenzione amministrativa dei migranti e dei richiedenti asilo in Puglia, è stata condotta secondo una prospettiva particolare, da un duplice punto di vista. In primo luogo, abbiamo analizzato la realtà dello Sprar pugliese da un punto di vista per così dire "istituzionale": ovvero, non abbiamo indagato le storie di vita dei richiedenti o dei titolari di protezione internazionale che accedono a questi progetti, né la fase, critica ma decisiva, della c.d. pre-accoglienza (per un'analisi di questo tipo, cfr. Asgi 2011, pp. 92 sgg.) ma ci siamo focalizzati sulle condizioni di accoglienza offerte dai 22 progetti Sprar operanti sul territorio.

In secondo luogo, la ricerca è stata svolta in un momento di transizione molto particolare per l'intera rete Sprar: dalla fine del 2012 al novembre del 2013, questa ha conosciuto una serie di ampliamenti straordinari che hanno più che triplicato

¹ Il Rapporto indica il 6,2%, ma alla luce dei dati da esso riportati ci sembra un trascurabile refuso.

i 3.000 posti originariamente previsti dal bando ministeriale per il triennio 2011-2013², portando il totale nazionale dei posti a 9.356. Nel corso della ricerca, alcuni ampliamenti erano in fase di realizzazione, altri di là da venire, e questo ci ha permesso di offrire soltanto una “fotografia” dei cambiamenti in atto in un sistema regionale di accoglienza passato nel giro di un anno da 334 a 612 posti (in termini percentuali, dall'8,4% al 6,5% del dato nazionale).

Con una serie di visite sul campo, svolte tra marzo e settembre del 2013, abbiamo esaminato ogni singolo progetto e cercato di descriverne il funzionamento quotidiano, in relazione sia alle fasi principali della presa in carico dei beneficiari (cfr. §§ 5, 6 e 7), sia alla complessa rete di rapporti che ogni progetto è obbligato a costruire per poter operare efficacemente sul territorio (cfr. §§ 3 e 8), al fine di evidenziare buone pratiche e criticità in ciascuno di questi ambiti, in un'ottica di valutazione delle politiche pubbliche relative a un sistema di accoglienza unanimemente considerato “di eccellenza”.

Nel corso delle visite, abbiamo realizzato 17 interviste semi-strutturate e in profondità con i responsabili e gli operatori dei progetti, e somministrato 22 schede di rilevazione³, volte a raccogliere informazioni sulle caratteristiche socio-anagrafiche dei beneficiari, sulle modalità di accoglienza, sui servizi erogati e sulle attività realizzate. In occasioni diverse sono stati inoltre intervistati la responsabile del Servizio immigrazione del Comune di Bari, e il referente regionale e il tutor di progetto per la regione Puglia, insieme ad altri funzionari presso il Servizio centrale dello Sprar. Le schede dettagliate con i dati raccolti per ogni progetto sono disponibili sul sito dell'Osservatorio (www.osservatoriomigranti.org): ciascuna di esse descrive la tipologia e la storia dei progetti, il personale attivo all'interno dello stesso, le strutture abitative, le attività svolte, le modalità di convivenza, la nazionalità e lo status dei beneficiari presenti al momento della visita. Qui di seguito ci limiteremo a fornire e a discutere alcuni dati di sintesi, relativi ai progetti e ai beneficiari.

² I posti effettivi erano in realtà diventati già 3.959 alla fine del 2011, grazie alle risorse straordinarie provenienti dall'otto per mille e dai fondi della Protezione civile (cfr. Rapporto 2011-2012, p. 15).

³ Le interviste sono in numero inferiore ai progetti perché in alcuni casi un solo ente attuatore è responsabile di più progetti.

Tabella 3.1. Progetti Sprar visitati nel corso della ricerca

Ente locale	Ente gestore	Nome del progetto	Tipologia struttura	Tipologia beneficiari	Posti	Ospiti
Comune di Bari	Coop. soc. Csise, Etnie a.p.s. onlus, Glr	"La casa dei ragazzi del mondo"	Comunità alloggio	Minori non accompagnati	12	7
Comune di Bari	Arci Bari, Etnie a.p.s. onlus, Glr	"Bari Città Aperta"	Appartamenti	Uomini, donne e famiglie	29	26
Comune di Barletta	A.P.S. Mondo Nuovo	"Un Rifugio a Barletta"	Appartamenti	Uomini, nuclei monoparentali e famiglie	15	12
Comune di Bitonto	Coop. soc. Auxilium	"Refugees In Progress"	Appartamenti	Uomini e famiglie	40	35
Comune di Carmiano	Coop. soc. Rinascita	"Carmiano Solidale"	Appartamenti	Minori non accompagnati	10	10
Comune di Foggia	Arci Comitato Provinciale di Foggia	"Foggia Welcom-ing".	Appartamenti	Uomini e famiglie	25	10
Comune di Galatina	Arci Lecce	"Safia Aman Jan"	Appartamenti	Donne, nuclei monoparentali	31	20
Comune di Latiano	Coop. soc. Il Melograno	Progetto Sprar	Centro collettivo	Uomini	9	8
Comune di Lucera	Arci Comitato Provinciale di Foggia	"Lucera Welcom-ing"	Centro collettivo	Uomini	18	14
Comune di Manfredonia	Coop. soc. Iris	"Capitanata Solidale"	Appartamenti	Uomini e famiglie	28	30
Comune di Massafra	Caritas, Associazione Un mondo di colori	"Motus Animi"	Centro Collettivo	Uomini e famiglie	21	15
Comune di Ostuni	Coop. soc. Solidarietà e Rinnovamento	Progetto Sprar	Centro collettivo e appartamento	Famiglie	15	17
Comune di Palagiano	Arci Palagiano	"Koinè"	Appartamenti	Uomini e famiglie	27	19
Comune di Putignano	Arci Bari	"La nuova dimora"	Appartamenti	Ordinari uomini singoli	15	13
Comune di San Pietro Vernotico	Arci Lecce	"Terra d'Asilo"	Appartamenti	Minori non accompagnati	15	11
Comune di Stornara	A.P.S. Mondo Nuovo	"Stornara Solidale"	Appartamenti	Famiglie	20	20
Comune di Taranto	Caritas Taranto	"Taranto Oltre Confine"	Centro collettivo	Uomini, donne e famiglie	20	20
Comune di Trepuzzi	Arci Lecce	"Refugee"	Appartamenti	Uomini, nuclei monoparentali	31	24
Provincia di Foggia	A.P.S. Mondo Nuovo	Progetto Sprar	Appartamenti	Uomini, donne e famiglie	31	27
Un. Com. "Union 3"	Coop. soc. Rinascita	"Ordinari Union Tre"	Appartamenti	Ordinari	40	34
Un. Com. "Union 3"	Coop. soc. Rinascita	"Home"	Appartamenti	Disagio psichico	4	4
Un. Com. "Union 3"	Coop. soc. Rinascita	"Neda Sprar"	Appartamenti	Uomini, nuclei monoparentali e famiglie	21	15
Totale: 22 progetti					477	391

Grafico 3.2. Nazionalità dei beneficiari

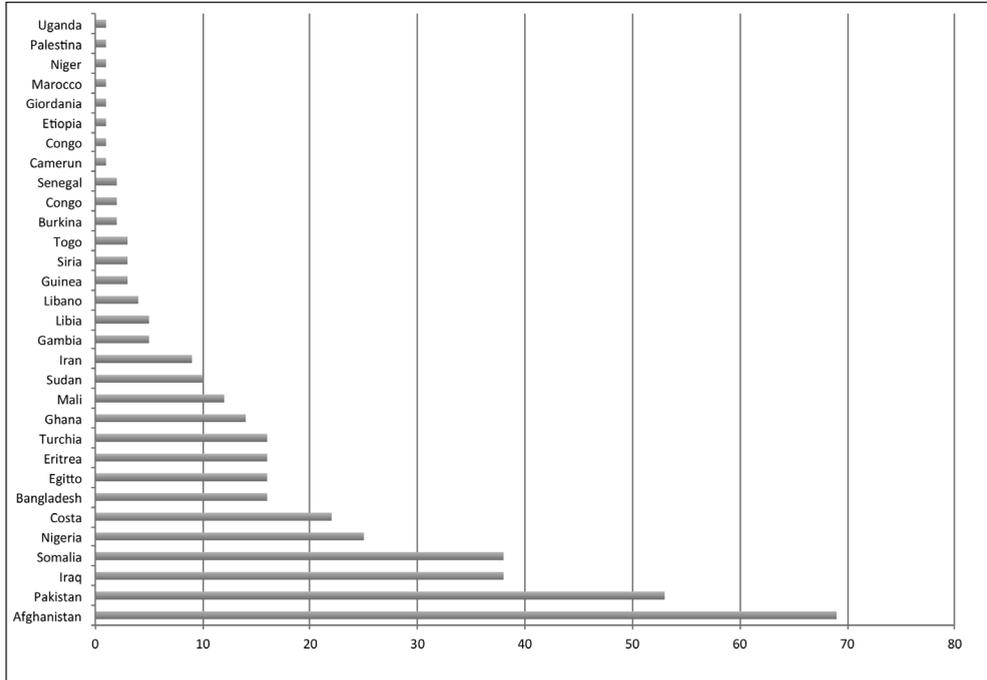
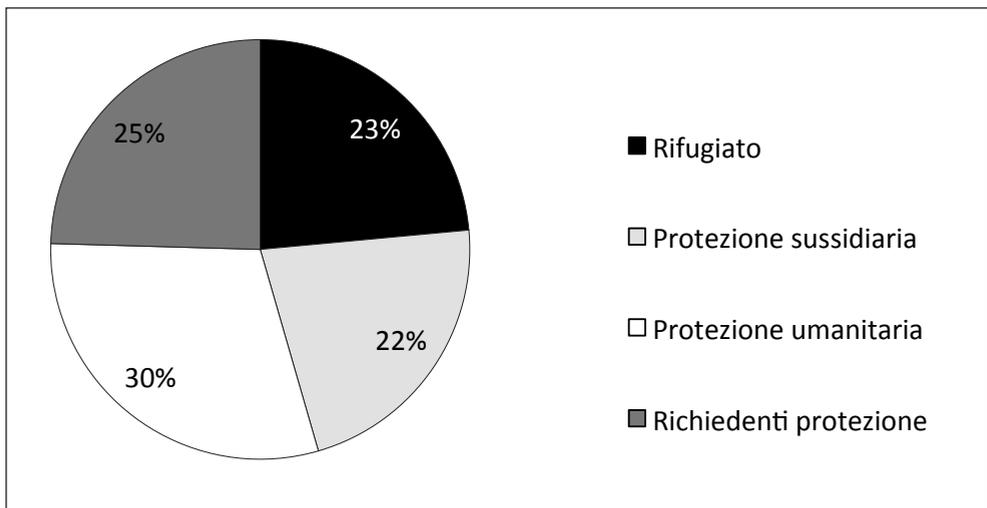


Grafico 3.3. Status dei beneficiari



In Puglia sono coinvolti nello Sprar 19 enti locali, con una divisione (17 comuni, 1 provincia, 1 unione di comuni) che rispecchia solo in parte il dato nazionale, rilevato dal Servizio centrale alla fine del 2012 (110 comuni, 16 province, 2 unioni di comuni): la provincia di Foggia rappresenta infatti soltanto il 5% del totale (contro il 12,5% nazionale), mentre una delle sole due unioni di comuni titolari di progetti Sprar in Italia si trova in Puglia (5% contro 1,5% nazionale) e gestisce ben tre progetti, tra i quali l'unico progetto pugliese dedicato ai portatori di disagio psichico. Tutte le province pugliesi risultano coinvolte, con numeri diversi (7 Lecce, 5 Foggia, 4 Bari, 3 Taranto, 2 Brindisi, 1 Bat). Questo dato rispecchia solo in parte il rapporto con la popolazione residente, dal momento che la provincia più popolosa (Bari) si trova soltanto al terzo posto: il sottodimensionamento dello Sprar è ancora più evidente ove si consideri che nel comune di Bari insiste uno dei centri governativi di accoglienza più grandi d'Italia (quello di Bari Palese).

Tra gli enti gestori coinvolti, si rileva una diffusa presenza di cooperative sociali, anche se la parte del leone è svolta dall'Arci, che gestisce ben 8 progetti su 22, tra i quali 2 ciascuno con i comitati territoriali di Bari, Foggia e Lecce. Segue la cooperativa sociale "Rinascita", con 4 progetti (tutti in provincia di Lecce), e l'associazione di promozione sociale "Mondo Nuovo" con 3 progetti (provincia di Foggia, Stornara e Barletta).

Per quanto riguarda le strutture abitative, prevale di gran lunga la sistemazione in appartamento (forse quella più aderente alla "filosofia" dello Sprar, come vedremo), in linea con il dato nazionale del 2012 (73% contro il 75%), con un ruolo residuale dei centri collettivi (23% contro il 19%): in un solo caso il progetto prevede un centro collettivo e un appartamento e vi è una sola comunità alloggio per i minori non accompagnati (a Bari), mentre gli altri due progetti destinati a questa particolare categoria (Carmiano e S. Pietro Vernotico) prevedono invece la loro sistemazione in appartamenti. La media di posti per appartamento è di 5,6, leggermente più bassa di quella nazionale (6), calcolata però su tutte le tipologie di strutture. Le 6 strutture collettive vanno da 9 a 21 posti: mancano dunque i grandi centri collettivi, destinati tipicamente a maschi singoli e situati prevalentemente nelle grandi aree urbane.

La media di posti finanziati per progetto era pari a 15,2 alla fine del 2012; al momento delle visite, era di 21,7 ma alla fine del 2013, con il completamento degli ampliamenti straordinari, è diventata pari a 27,8, quasi il doppio dell'anno precedente. Pur essendo a nostro avviso un potenziamento positivo alla luce del sistema complessivo dell'accoglienza in Italia, non possono non sorgere dei dubbi sulla futura "tenuta" di una rete territoriale rimasta sostanzialmente immutata, e che ha fin qui fatto della qualità degli interventi la sua bandiera, anche all'insegna dello slogan "piccolo è bello".

Per quanto riguarda le categorie dei beneficiari, oltre ai tre progetti già citati per minori non accompagnati, si segnalano soltanto altri due progetti destinati esclusivamente a "vulnerabili" (il 23% del totale): uno per portatori di disagio psichico (progetto "Home" di Union 3) e uno per donne sole o con figli (Galatina). Tra gli altri progetti, soltanto due sono destinati esclusivamente a uomini singoli (due centri collettivi) e altri due accolgono soltanto famiglie (in appartamenti e in un centro collettivo): gli altri 13 (59%) hanno invece una destinazione flessibile, e possono accogliere singoli e nuclei familiari in misura variabile a seconda delle necessità. Nel corso delle visite, abbiamo rilevato la presenza di 391 beneficiari

su 477 posti finanziati, con un tasso di riempimento pari all'82%. L'alto numero di posti disponibili (86) può essere in parte spiegato con il fatto che in alcuni casi gli ampliamenti erano in corso di realizzazione, con i posti pronti e in attesa dei beneficiari. Abbiamo dato conto di questa circostanza nelle singole schede dei progetti disponibili sul sito dell'Osservatorio.

Per quanto riguarda la nazionalità dei beneficiari, in Puglia quella afgana si conferma quella più presente (69 beneficiari, pari al 17,6%, contro il 14,6% nazionale del 2012), seguita da quella pakistana, che nel dato nazionale del 2012 era solo al quarto posto (13,6% contro il 7,9%) ma in forte crescita. Complessivamente, può essere segnalata una scarsa presenza di persone provenienti dai paesi interessati dalla "primavera araba", a conferma della tesi secondo cui questi sono sostanzialmente paesi di transito di migranti provenienti dal resto dell'Africa. Da questo continente proviene il 46,5% dei beneficiari, il resto da paesi del continente asiatico: tra questi, Afghanistan, Pakistan e Iraq raggiungono da soli il 41% delle presenze complessive (contro il 25,4% nazionale riferito al 2012).

Sull'appartenenza di genere, possediamo purtroppo soltanto dati aggregati (cfr. invece Rapporto 2012-2013, p. 24), e parziali, poiché i progetti non hanno specificato il genere per tutti i minori inseriti in nuclei familiari (72, mentre i 15 minori non accompagnati sono tutti di sesso maschile). Il campione di 319 beneficiari conferma tuttavia quasi perfettamente le percentuali riscontrate a livello nazionale nel 2012 (80,1% di maschi), poiché anche in Puglia i maschi rappresentano ben l'80,6% del totale.

Anche lo status dei beneficiari da noi registrati in Puglia nel corso del 2013 rispecchia complessivamente le percentuali nazionali del 2012 (cfr. Rapporto 2012-2013, p. 21), con lievi differenze: la più importante riguarda il numero inferiore di richiedenti protezione (25% contro il 30%), ma la differenza non è tale da poter parlare di un sistema regionale dello Sprar come una rete di "seconda accoglienza" (rispetto alla "prima accoglienza" offerta dai Cara: cfr. § 8). Le altre percentuali variano in maniera analoga (sussidiaria: 22% contro 26%; umanitaria: 30% contro 24%; rifugiati: 23% contro 20%) confermando sostanzialmente l'immagine proveniente dal Rapporto nazionale, di uno Sprar diviso quasi equamente tra le quattro posizioni fondamentali (tre status più i richiedenti), e con numero leggermente inferiore di rifugiati rispetto alle altre due forme di protezione.

3. La rete dello Sprar

Il Sistema di protezione, a dispetto della sua costruzione progressiva nel corso degli anni, appare oggi disegnato in maniera lineare: la programmazione (finalmente) triennale per l'accesso alle risorse del Fnpsa, sulla base di un decreto ministeriale; il coordinamento nazionale affidato all'Ance e gestito operativamente dal Servizio centrale Sprar; i singoli progetti proposti dagli enti locali (comuni, unioni di comuni, province) e gestiti operativamente dagli enti gestori (o attuatori), che possono avvalersi di altre associazioni del terzo settore e del privato sociale per l'offerta di servizi specifici (es. l'assistenza psicologica, l'alfabetizzazione, o l'orientamento legale).

Nel corso del tempo, si è così giunti alla costruzione di una robusta rete istituzionale, il cui funzionamento sulla carta è molto chiaro: ai bandi ministeriali per l'accesso ai finanziamenti partecipano gli enti locali, ai quali spetta poi decidere

se e in che misura delegare la gestione operativa dei singoli progetti a uno o più enti gestori, conservando sempre però la piena responsabilità del servizio. Questo significa che il triangolo servizio centrale-ente locale-ente gestore è del tutto eventuale, poiché l'ente locale può teoricamente decidere di fare tutto da solo, gestendo direttamente il progetto Sprar. In ogni caso, la titolarità e la responsabilità del servizio restano nelle mani dell'ente locale. I responsabili del Servizio centrale hanno sottolineato questo punto, insieme alla diversità delle prassi territoriali.

D: Qual è il rapporto tra enti locali ed enti gestori dei progetti?

R: Non è scontato che ci si avvalga di un ente attuatore: ci sono enti locali che delegano molto, altri che sono coinvolti con assistenti sociali, non soltanto nella gestione. [In realtà] non c'è una vera e propria delega dell'ente locale all'ente gestore, nel senso che il titolare del progetto è e rimane l'ente locale, il quale poi può scegliere di convenzionarsi o meno con uno o più enti.

D: In quest'ultimo caso il comune ha il compito di verificare la qualità del servizio?

R: L'ente locale non ha compiti di controllo o di verifica, piuttosto ha la responsabilità del servizio, che è una cosa diversa. Non deve mettere in campo un altro soggetto, perché il servizio è suo: può mettere in moto meccanismi di programmazione (...) ma lo fa da soggetto interno, non esterno. Poi ci sono tante modalità di intervento degli enti locali, e questo è da un lato una debolezza dello Sprar perché se siamo riusciti in pochi anni ad ottenere un'armonizzazione sulla carta, con linee-guida e manuale operativo, formalizzata, di cui l'ente locale può avvalersi oppure no, [questa armonizzazione] resta sul piano degli obiettivi, poi sul territorio rimangono delle differenze: il contesto del Veneto non sarà mai come il contesto pugliese. Ma questa componente che è una debolezza, dall'altra parte è il valore aggiunto dello Sprar, perché si è riusciti a trovare delle forme per declinare a seconda delle caratteristiche dei territori quelle attività che lo Sprar prevede, quindi ci sarà un ente locale che in base alla sua organizzazione interna avrà più un ruolo di coordinamento, lasciando all'ente attuatore la gestione delle attività, ci sarà un ente locale invece che è molto operativo e che addirittura non si avvale di nessun ente attuatore.

Nelle prassi operative sul territorio pugliese non abbiamo trovato riscontri all'ipotesi di una gestione diretta dei progetti da parte degli enti locali: questi ultimi di fatto delegano ampiamente la gestione, quasi sempre ad un unico ente attuatore. Fanno eccezione i progetti gestiti dal Comune di Bari, nei quali risultano coinvolte diverse associazioni del terzo settore (Arci, Csise, Etnie, Gruppo lavoro rifugiati), con formule diverse sia per ciascuno di essi, sia nel corso del tempo: ad esempio quello destinato agli adulti prevedeva una convenzione separata con il Comune per ogni ente, ma a partire dal bando 2011-2013 alcuni di essi si sono uniti in un'associazione temporanea di scopo, per ragioni di snellimento burocratico e su richiesta dell'amministrazione comunale.

Più in generale, la maggiore o minore ampiezza della delega può essere comprensibilmente ricondotta alle dimensioni dell'ente locale coinvolto. Nei comuni più grandi, infatti, alla maggiore articolazione delle funzioni corrisponde di regola una specializzazione delle figure professionali, che sono così in grado di seguire più da vicino sia la gestione operativa dei progetti, sia la necessaria costruzione della rete di rapporti istituzionali che in queste realtà si presenta come più complessa. Nei comuni più piccoli, viceversa, il coinvolgimento diretto del personale dell'ente locale è inevitabilmente minore, e si limita spesso a una episodica attività di verifica e all'indispensabile raccordo tra l'ente gestore e il Servizio centrale.

Anche quest'ultimo compito può essere di fatto ridotto all'essenziale, ovvero alla gestione finanziaria e alla rendicontazione, poiché per molte decisioni riguardanti i beneficiari (relative ad esempio alle proroghe o alla revoca dell'accoglienza), i responsabili dei progetti comunicano direttamente con il Servizio centrale, saltando del tutto il nodo dell'ente locale. Nei comuni di minori dimensioni, è talvolta persino difficile individuare chi, nell'organizzazione interna, sia incaricato di seguire i progetti Sprar. Non a caso, un responsabile di progetto mostra di avere sul punto un'opinione ben diversa da quella del Servizio centrale:

secondo me andrebbe anche eliminato l'ente locale, a cosa serve? Sarebbe utile un rapporto Stato centrale-Anci-ente gestore, e basta, perché il comune non fa nulla, perché giustamente non può fare nulla. Noi ci siamo anche opposti a un certo punto alle pressioni degli enti locali: assumi questo, assumi quello... perché altrimenti salti. Se non subisci pressioni hai un sistema perfetto ma se cedi (...)

D: L'ente locale è quindi un passaggio inutile?

R: Sì ma non si può fare giuridicamente (...) perché sono finanziamenti pubblici, devono fare anche loro un bando. (...)

D: Quindi il comune si limita a individuare le cooperative e ad esercitare un ruolo di controllo?

R: Sì, ci controllano tutto, la gestione amministrativa, i servizi sociali.

Altro punto delicato è quello del cofinanziamento, che per legge deve essere pari al 20% del costo totale del progetto. Come ha precisato il Servizio centrale, il cofinanziamento non deve necessariamente provenire dall'ente locale, potrebbe essere dell'ente gestore o di un soggetto terzo, anche di un altro ente locale. Nella prassi, abbiamo riscontrato un solo esempio in tal senso, poiché il progetto Sprar di Manfredonia, che include anche alcuni servizi presso il Cara di Borgo Mezzanone, gode del cofinanziamento della provincia di Foggia. Il cofinanziamento può avvenire in contanti, servizi, personale, immobili. Nella prassi, tuttavia, si riscontrano due tipi di problemi, entrambi legati alla cronica carenza di risorse in questo settore. In primo luogo, le difficoltà nel reperire il cofinanziamento costringono alcuni enti locali a chiedere meno posti di quelli che sarebbero necessari.

D: Quindi se il cofinanziamento è troppo alto voi siete costretti a stare bassi sui posti?

R: Sì, così come lo siamo da una vita: se non ricordo male siamo nati con 25 posti il primo anno, 2000-2001, con il vecchio Pna, e siamo adesso a parte i posti straordinari per l'Ena [Emergenza Nordafrica], con 15 posti ordinari e 15 posti minori più questi 14 finanziati a dicembre [2012]. Ora, per una città come Bari, non è poco, è pochissimo, ma così è. Ma perché così è?

La scelta di imporre il cofinanziamento degli enti locali, dunque, sebbene comprensibile, potrebbe forse essere resa più flessibile, al fine di implementare il numero di posti complessivo. D'altronde, la situazione descritta da un'operatrice non sembra essere un caso isolato.

Il cofinanziamento è in parte fittizio (...) In gran parte d'Italia è così, quando da Roma ci hanno chiesto tutta una serie di cose sul cofinanziamento ci siamo un po' scontrati (pausa). Per fortuna poi interviene l'Anci a mediare, perché sanno tutti che è così (...). Il comune di XXX mette un po' di carburante, un po' di locali a disposizione per gli incontri con i beneficiari, ma in realtà gli incontri li facciamo qui. Risulta che il comune

ha messo a disposizione il mezzo, oppure c'è la parte sulla valorizzazione del personale [dell'ente locale] ma non è vero nulla. Invece su YYY no, c'è una buona combinazione, mettono a disposizione la struttura, valorizzano il personale ma ci danno anche dei soldi cash, anche perché la struttura ha costi elevati.

In ogni caso, il vero punto dolente dei rapporti tra enti locali ed enti gestori, sottolineato dalla quasi totalità gli intervistati, riguarda i notevoli ritardi nei pagamenti, che costringono spesso le associazioni a dover anticipare le somme necessarie per il funzionamento delle strutture e gli operatori a lavorare per molti mesi senza stipendio. Questo ritardo è in parte imputabile a una precisa scelta del Ministero al quale, come ci ha detto un operatore, «puoi chiedere i soldi soltanto dopo aver dimostrato di averli spesi», e che soprattutto deve ogni volta individuare delle fonti diverse di finanziamento poiché, come ci hanno confermato dal Servizio centrale, «lo Sprar non potrebbe esistere con il solo Fondo nazionale per le politiche di asilo». Una volta erogato il finanziamento, questo deve passare al vaglio della Corte dei Conti, cosa che provoca altri mesi di ritardo, e i pagamenti per l'anno in corso partono di solito con un ritardo “strutturale” di 9/10 mesi. Una volta erogate le somme, queste devono in ogni caso transitare dalle casse comunali e lì, a detta di molti responsabili, si nasconde il vero «buco nero»: occorre aspettare che le somme siano inserite nel bilancio comunale, e le relative delibere si fanno spesso attendere per molti mesi. In alcuni casi, gli enti gestori fanno fronte a queste difficoltà chiedendo l'apertura di linee di credito con le banche, ma questa situazione, unita a una precarietà occupazionale “strutturale” per chi fa questo lavoro, non incide certo in maniera positiva sulla motivazione del personale.

Riceviamo i soldi con un anno di ritardo, non facciamo mancare niente ai beneficiari (...) ma noi non prendiamo stipendi per un anno.

Il Servizio centrale è un ufficio del Ministero dell'Interno affidato all'Anci, fin dall'origine dello Sprar, con la legge 189/2002. Come ci ha detto sorridendo un referente presso il Servizio, «abbiamo un padre e una madre». Al Servizio centrale sono affidati i compiti di assistenza e monitoraggio dell'intero Sistema nazionale di protezione: soprattutto, al Servizio spetta decidere sia l'inserimento di nuovi beneficiari quando si liberano dei posti nei singoli progetti, sia l'eventuale proroga della loro permanenza, sulla base di una richiesta motivata; agli enti locali (in realtà, come detto, agli enti gestori) è invece riconosciuta una sostanziale autonomia per quello che riguarda eventuali revoche dell'accoglienza, in caso di gravi inadempimenti da parte degli ospiti.

All'interno del Servizio centrale, esiste un riparto di competenze che prevede un referente regionale, con compiti di supervisione e di coordinamento delle esigenze del territorio, un referente che si occupa degli aspetti legali e un tutor di progetto, che segue invece gli aspetti più gestionali e operativi. L'attività di assistenza ai progetti copre ogni possibile aspetto ed è di difficile esemplificazione poiché, come ci è stato riferito:

ci sono progetti che vanno sulle proprie gambe e quando ci contattano è proprio perché il problema è enorme, altri progetti invece hanno bisogno di un interfaccia anche quotidiano (pausa), anche sull'opportunità di determinati passaggi che non hanno

profili di criticità, ad esempio sull'accoglienza da dare a voi ricercatori.

Il monitoraggio non prevede un contatto con i singoli beneficiari, ma passa principalmente attraverso la banca dati, che dovrebbe essere continuamente aggiornata dai responsabili di progetto, e le schede di rilevazione che gli stessi devono inviare ogni sei mesi. Più rare sembrano invece le missioni da parte del Servizio centrale, legate di solito alla necessità di risolvere qualche problema specifico.

La banca dati è uno strumento prioritario per noi, dal quale vediamo quante persone sono in accoglienza, abbiamo tutta l'équipe, i tempi di accoglienza, i loro permessi. Se vediamo che delle persone hanno uno status definito [i.e.: non sono richiedenti] e sono da tanto tempo in accoglienza, quello potrebbe essere un primo segnale di allarme, per un monitoraggio telefonico, per avere spiegazioni: magari li invitiamo semplicemente ad aggiornare la banca dati.

Come strumento codificato abbiamo delle schede di monitoraggio e delle relazioni semestrali che i singoli progetti ci devono inviare periodicamente: è un monitoraggio quantitativo e qualitativo sui servizi erogati a ogni singolo beneficiario. (...) Quando andiamo in loco, finalmente vediamo i volti dell'équipe, vediamo i beneficiari che vogliono parlare con noi (...) Le missioni in loco completano l'attività di monitoraggio: non abbiamo una *road map* né andiamo a campione, cerchiamo di essere presenti il più possibile sul territorio però, nel triennio, se il monitoraggio è positivo [basta] una sola missione.

Tutti i responsabili intervistati hanno descritto positivamente il rapporto col Servizio centrale, senza segnalare nessuna particolare criticità: questa circostanza induce forse a pensare che il servizio di monitoraggio potrebbe e dovrebbe essere distinto dall'attività di assistenza, e svolto da un'entità effettivamente terza rispetto all'Anci, che in fondo è chiamata a controllare i propri aderenti.

Qualche problema di comunicazione con il Servizio centrale è emerso soltanto in relazione alla distinzione tra beneficiari ordinari e vulnerabili: molti progetti riferiscono di essere di fatto obbligati ad accogliere beneficiari che richiederebbero invece un'assistenza specialistica, e che i progetti per ordinari non sono in grado di offrire. Sollevare il problema con il Servizio centrale non contribuisce a risolverlo, poiché la percentuale irrisoria di posti espressamente dedicati a vulnerabili con disagio mentale (50 su 3.000 per quanto riguarda il bando 2011-2013, ovvero l'1,7%) rende impossibile il trasferimento in strutture più adatte, e i progetti ordinari sono così costretti «a portare la croce», come ci ha detto un'operatrice, ovvero «a trasformarsi in una struttura di contenimento».

Ci sono stati dei momenti in cui abbiamo fatto delle accoglienze (pausa) così, al volo (pausa) senza chiedere informazioni più di tanto e abbiamo pagato il prezzo per questo. Perché per quello che mi risulta ci sono altri progetti che se non hanno molta chiarezza sulla relazione scritta prima che arrivino le persone non accolgono. I progetti possono anche dire di no.

D: Che prezzo avete pagato?

R: L'ultima famiglia che abbiamo ancora in accoglienza è una famiglia (...) di una problematicità alla quale noi non siamo assolutamente in grado di far fronte (...) le vulnerabilità sono tali (...) ma adesso ho imparato la lezione (...) Sarebbe stato meglio in un progetto per vulnerabili, molto più attrezzato rispetto a noi (...). Non è che noi stiamo all'anno zero però è evidente che ci sono dei limiti, delle difficoltà.

Spesso queste forme di vulnerabilità emergono soltanto grazie ai colloqui con gli psicologi dell'équipe del progetto, ovvero in sede di preparazione all'audizione presso la Commissione territoriale, nel caso dei richiedenti. In alcuni casi, tuttavia, il problema viene sottovalutato a causa del mancato *screening* sanitario e psicologico che dovrebbe essere effettuato presso i Cara (cfr. § 5).

4. *L'accoglienza integrata e il dilemma dell'autonomia*

Uno degli slogan usati più di frequente per riassumere gli obiettivi della rete Sprar è quello dell'«*accoglienza integrata*»: in questa espressione, l'aggettivo non si limita a qualificare il sostantivo ma sta ad indicare un secondo obiettivo sostanziale dei progetti e degli operatori dello Sprar, accanto all'accoglienza, ossia l'integrazione sociale dei beneficiari nel contesto d'arrivo. Polisemico come pochi altri, il termine 'integrazione' designa da tempo l'obiettivo istituzionale dichiarato non soltanto degli interventi in favore dei richiedenti o dei titolari di protezione internazionale, ma dell'intera politica migratoria italiana (cfr., per tutti, Zincone 2000, 2001). La teoria e la ricerca sociale hanno invece adottato un atteggiamento più prudente e non unanime nei confronti dell'applicazione del "modello integrazionista" allo studio delle migrazioni: non potendo qui dar conto neppure in sintesi delle diverse posizioni sul tema, basterà almeno ricordare che, secondo i suoi critici più radicali, tale modello non è che una versione aggiornata del vecchio modello "assimilazionista", del quale finisce per replicare l'equivoco di fondo: al pari di quello, infatti, nella sua ottica, «ci si attende che gli immigrati *qua* immigrati si integrino nella società, ma allo stesso tempo ci si attende che essi non diventino mai dei cittadini nazionali veri e propri. Così, il punto di vista integrazionista cerca di misurare lo svolgimento di un processo verso uno stadio finale che, in base alle proprie stesse categorie, non può esistere» (Brighenti 2004, p. 204; per una sintesi critica del modello integrazionista, cfr. per tutti Mezzadra 2006, pp. 69 sgg.).

Nell'ottica della rete Sprar invece, l'integrazione può essere correttamente intesa soltanto in relazione ad un altro termine, 'accoglienza', del quale rappresenta l'indispensabile completamento: nel fissare le linee-guida per l'accesso ai finanziamenti del Fnpsa per il biennio 2009-2010, il decreto del Ministero dell'Interno del 22 luglio 2008, all. a, n. 1, ha precisato che per «accoglienza integrata» occorre intendere che «gli interventi materiali di base, quale la predisposizione di vitto e alloggio, siano contestuali a servizi volti a favorire l'acquisizione di strumenti per l'autonomia». Di conseguenza, lo stesso D.m. divide le attività dei progetti in tre precise aree di intervento: a) accoglienza (in cui sono inseriti anche i corsi di italiano, considerati quali "chiavi di accesso all'integrazione"); b) integrazione (tra cui la formazione e l'inserimento lavorativo, e la ricerca di soluzioni abitative, nonché ogni attività finalizzata all'«inclusione sociale»); c) tutela (divisa in tutela legale e tutela psico-sanitaria).

Anche il Manuale operativo dello Sprar (p. 20), pur insistendo sulla necessità del lavoro d'équipe, individua tre distinte figure di operatori dediti rispettivamente all'accoglienza, all'integrazione e all'orientamento legale. L'accoglienza è preponderante nella fase dell'ingresso nel progetto, e riguarda tutti quegli aspetti, anche soltanto organizzativi, relativi alla «restituzione della dignità», dal vitto, all'alloggio, alla fornitura di vestiario e di una piccola somma di denaro (il c.d. *pocket money*,

erogato di solito settimanalmente). Le attività per l'integrazione includono invece tutte quelle volte a favorire la conoscenza del e le interazioni positive con il contesto di arrivo: in vista dell'uscita dal progetto l'integrazione finisce per coincidere con l'inserimento socio-economico, e l'attenzione degli operatori e dei beneficiari si rivolge quasi esclusivamente alla ricerca del lavoro e di una soluzione abitativa.

Quello che qui preme sottolineare è che, nella percezione degli operatori, l'accoglienza e l'integrazione non sono soltanto attività distinte e complementari, ma possono talvolta entrare in tensione tra loro, poiché rimandano a due configurazioni della relazione operatore-utente del tutto distinte. In un *focus group* organizzato nel 2010 dal Servizio centrale, questa eventualità è emersa con chiarezza nelle parole di un operatore: «L'integrazione presenta una grossa differenza rispetto all'accoglienza, in un certo senso è il suo opposto: l'accoglienza è quasi tutta nelle nostre mani, l'utente riceve delle cose e noi siamo, volenti o nolenti, quelli che erogano, quelli che danno; l'integrazione è proprio il contrario: per cui il protagonista è l'utente e l'operatore non c'è, neanche quello più vicino a lui» (Servizio centrale 2011b, p. 15).

Anche nel corso della nostra ricerca, diversi operatori e responsabili dei progetti hanno messo orgogliosamente l'accento sulla differenza tra accoglienza e integrazione: entrambe costituiscono obiettivi istituzionali dello Sprar, ma la prima sembra essere percepita come un presupposto della seconda, ed è garantita dagli operatori anche a fronte di un atteggiamento passivo degli utenti. L'integrazione rappresenta invece il «vero» obiettivo istituzionale dello Sprar, il cui successo è però in buona parte rimesso all'atteggiamento degli stessi utenti (rispetto ai quali gli operatori si limitano a «riattivare delle risorse»): anche per questo motivo, diversamente da quanto indicato dal decreto prima citato, molti operatori includono l'alfabetizzazione tra le attività per l'integrazione.

In quest'ottica possono essere lette anche alcune critiche che gli operatori muovono, dal loro punto di vista, alle modalità di intervento prevalenti nella gestione della c.d. "Emergenza Nordafrica (Ena)" e dei Cara: qualcuno ha rilevato un atteggiamento «paternalistico», considerato evidentemente in antitesi a quello volto a favorire l'integrazione, sia nella volontà di alcuni enti gestori dei Cara di non favorire quando possibile il contatto degli ospiti con il territorio (ad esempio, offrendo i servizi di alfabetizzazione all'interno del campo), sia nella decisione di alcuni enti di non distinguere i migranti accolti nell'ambito dell'Ena dalla loro utenza tradizionale rispetto ai pasti, ovvero limitandosi ad accoglierli soltanto nelle ore notturne (chiudendo il centro durante il giorno, come avviene di regola per i dormitori pubblici), e favorendo così lo sviluppo di un atteggiamento passivo da parte dei primi. In quest'ultimo caso, secondo un operatore, gli enti indicati facevano appunto «accoglienza senza integrazione».

Questa enfasi posta sull'integrazione dei beneficiari appare comprensibile, alla luce delle particolarità strutturali che distinguono lo Sprar dagli altri "segmenti" di cui è composto il sistema italiano di accoglienza dei richiedenti: la volontà di costruire una rete diffusa sul territorio, di lavorare con piccoli numeri rapportati anche alla popolazione residente, e la conseguente possibilità di offrire un percorso personalizzato di integrazione ad ogni utente sono da sempre considerati i punti di forza di questa esperienza, destinata a essere presto messa alla prova da numeri ben più consistenti (cfr. § 8). Deve tuttavia essere segnalato che, sul piano delle risorse, i finanziamenti ordinari provenienti dal Fnpsa sono assorbiti quasi in-

teramente dalle attività destinate all'accoglienza, lì dove per l'integrazione occorre «piuttosto ricorrere a programmi straordinari, come quello del Fondo di accompagnamento all'integrazione (Fai), costituito dall'Anci con le risorse dell'otto per mille dell'Irpef devoluto dai cittadini alla diretta gestione statale» (Benvenuti 2011, p. 275). Questo «finanziamento straordinario» causa due ordini di problemi: in primo luogo, queste risorse hanno solitamente un orizzonte temporale ristretto, di soli 12 mesi, conferendo così alle attività destinate all'integrazione un carattere «emergenziale e straordinario» (*ibidem*); inoltre, secondo l'opinione di alcuni responsabili dei progetti, il meccanismo di erogazione di questi fondi si è rivelato «burocratico», perché fondato su una convenzione separata tra ente locale ed Anci, un anticipo parziale (pari al 40%) e il saldo in base ai progetti realizzati in concreto. Il Servizio centrale, dal canto suo, ha però difeso questa modalità di erogazione dei fondi.

Magari questo appesantisce [gli enti attuatori] dal punto di vista burocratico, (...) è un fondo che si dà cash (...) quindi nel momento in cui Anci fa le convenzioni con gli enti locali vengono date le risorse (...) per favorire dei percorsi di inclusione e di inserimento (...). C'è questo meccanismo di erogazione delle risorse che loro possono trovare... burocratico... perché Anci deve dire, guarda io ho queste risorse, ti va di partecipare? e il comune deve dire sì, formalmente. (...) questa è una cosa un po' complessa ma noi abbiamo rivendicato con forza [il fatto] di non dare risorse... [a pioggia] ma di darle persona per persona, nucleo familiare per nucleo familiare: [si va] dal pagamento del bollo o della patente, che altrimenti non ritorna con fondi dello Sprar, fino all'iscrizione alla scuola nuoto per i bambini, fino al tirocinio formativo per il quale sono finiti i soldi (...) quindi forse (...) è una cosa un po' più articolata.

Se l'intento è condivisibile, è chiaro che, anche in vista dell'imminente potenziamento dello Sprar, una riunificazione delle fonti di finanziamento, nonché delle modalità di erogazione delle risorse, porterebbe a una semplificazione dell'attività gestionale e amministrativa sia degli enti gestori sia degli enti locali.

Come accennato, alla distinzione (teorica) tra accoglienza e integrazione corrisponde nella prassi una diversa configurazione della relazione tra operatore ed utente: l'accoglienza può e deve essere garantita a tutti i beneficiari, in cambio del mero rispetto delle regole di convivenza, poiché essa riguarda la concessione di risorse materiali che rappresentano, rispetto al percorso complessivo all'interno dello Sprar, soltanto un punto di partenza. Il punto di arrivo, come detto, è l'integrazione, ma le attività ad essa finalizzate richiedono un ben diverso atteggiamento da parte dei beneficiari, i quali devono in questo caso diventare i «protagonisti assoluti», per usare le parole del Manuale operativo (p. 5). Di conseguenza, anche l'intervento degli operatori assumerà un carattere differente: lo stesso Manuale operativo sembra aver presente questa distinzione, quando invita gli operatori «a non sostituirsi ai beneficiari ma a supportarli ad agire direttamente», ovvero ad essere sempre «consapevoli dei propri limiti professionali e personali».

Queste indicazioni del Servizio centrale trovano riscontro nelle parole dei responsabili e degli operatori dei progetti pugliesi, tra i quali appare diffusa la consapevolezza della difficoltà di costruire una relazione di *empowerment* con soggetti spesso caratterizzati da un ampio spettro di vulnerabilità più o meno nascoste, e in un arco di tempo limitato. A loro avviso, il primo pericolo da evitare è quello di replicare, su scala più piccola, il modello dei Cara, fondato su «quel tipo di assistenzialismo che sconfinava nei ruoli e anche nella dignità individuale». Questo mo-

dello, come detto, si fonda su un atteggiamento «paternalistico» degli operatori, che individuano unilateralmente i bisogni dei beneficiari e si attivano per soddisfarli, quando possibile, all'interno della stessa struttura che li ospita. In queste critiche, riecheggiano alcune osservazioni ben note nella letteratura sui campi profughi (cfr. Harrel-Bond 1986; Marchetti 2006; Agier 2005), relative all'asimmetria di potere e all'obiettivo della sola soddisfazione dei bisogni primari (Marchetti 2006, p. 70) – nella terminologia dello Sprar, alla sola accoglienza.

Molti intervistati hanno presentato la relazione con gli utenti in termini che ricordano la prospettiva «costruzionista» (O'Byrne, Parton 2005), ovvero quella «anti-oppressiva» (Dominelli 2002; Laird 2008) o «relazionale» (Folgheraiter 2007), nelle quali si raccomanda all'operatore sociale di «stare sempre un passo indietro» rispetto all'utente, poiché il primo «non è depositario della soluzione del problema, al contrario, il primo esperto del problema diviene l'utente e compito dell'operatore rimane quello di osservare riflessivamente le abilità del soggetto che richiede aiuto, concentrandosi su ciò che sa fare per utilizzare poi queste risorse nell'intervento» (Devastato 2012, p. 167).

Anche questa costruzione accorta della relazione con l'utente non riesce tuttavia ad evitare alcune insidie di fondo che, come rilevano gli osservatori più attenti, si nascondono in ogni relazione di aiuto. A ben guardare, anche le relazioni finalizzate all'*empowerment* di una delle due parti della relazione poggiano su un'asimmetria di fondo che non è possibile eliminare: l'analogia con il meccanismo del dono, studiato da Mauss e ripreso da Harrel-Bond, è in proposito illuminante, e non può essere limitata all'analisi dei campi profughi poiché «relazioni di potere impari tra coloro che offrono aiuto e i beneficiari possono esserci ovunque» (Harrel-Bond 2005, p. 41).

Anche in un contesto non assistenziale come lo Sprar, e a fronte di operatori consapevoli della necessità di evitare quella «compassione che ferisce» così vividamente descritta da Sennett (2003 [2004, pp. 131 sgg.]), il raggiungimento dell'*empowerment* da parte dei beneficiari avviene nell'ambito di una relazione di *potere*, in cui all'operatore spetta in ogni caso definire *tempi e modi* di raggiungimento di quell'obiettivo: se e quando il beneficiario è diventato autonomo, se e quando il processo di integrazione può dirsi compiuto, è una valutazione che spetta in ogni caso all'operatore.

Rispetto a una qualunque relazione di aiuto, nel caso dello Sprar, la situazione è resa più complessa da almeno due fattori: in primo luogo, il percorso degli utenti *prima* di entrare nello Sprar può aver inciso in maniera decisiva sulle loro risorse iniziali. È anche per questo, si osserva, che i richiedenti asilo sono talvolta trattati «come i bambini, le persone disabili e gli alcolisti, [...] persone che devono subire una sorta di ri-socializzazione» (Harrel-Bond 2005, p. 32). In secondo luogo, occorre considerare che si tratta, sempre e fin dall'inizio, di una relazione a termine, che costringe talvolta gli operatori a concentrare in soli sei mesi le attività di accoglienza e quelle di integrazione. Anche per questo, non è difficile immaginare una tensione potenziale, e forse inevitabile, tra le regole dell'accoglienza e l'obiettivo dell'integrazione.

Le regole che i beneficiari devono rispettare durante la loro permanenza nel progetto sono riassunte nel c.d. «contratto di accoglienza», che viene loro illustrato e da loro sottoscritto al momento dell'ingresso (cfr. § 5), momento che il Servizio centrale raccomanda di rendere «quanto più ufficiale possibile» (Servizio centrale

2010b, p. 9), per sottolinearne l'importanza agli occhi dei beneficiari. Una rapida occhiata a questi contratti permette di vedere come la maggior parte delle norme derivino dall'esigenza consentire la convivenza, di regola tra sconosciuti (singoli o nuclei familiari), e spesso tra persone che provengono da contesti molto diversi tra loro e molto difficili. Altre regole, quali quelle che vietano ai beneficiari di introdurre alcolici o di fumare nei centri collettivi o negli appartamenti, sembrano invece in parte inutili, poiché come gli operatori sanno benissimo nessun controllo è invece esercitabile sul resto della loro vita privata; in parte sembrano il frutto di quel "paternalismo" che gli stessi operatori giudicano come un ostacolo sulla via dell'integrazione. Non a caso, è proprio dall'insofferenza verso le regole che si possono misurare i passi compiuti sulla strada dell'*empowerment*.

Il progetto presuppone una dipendenza. Minore o adulto, [il beneficiario] in qualche modo è ancora un bambino che deve re-imparare un mondo che non è il suo. È una condizione ibrida: da un lato sei più adulto di noi, hai fatto migliaia di chilometri per venire qua, [dall'altro] è come una seconda nascita. Ecco perché comunque c'è un intervento (pausa) non dico educativo però di *coaching*, perché in qualche maniera tu lo accompagni verso una nuova concezione dello stare in un contesto che non è il tuo. La permanenza presuppone una serie di regole: c'è il giorno per il *pocket money*, il giorno per il corso di italiano, c'è l'orario, gli alcolici non li porti in casa (...). È chiaro che non è come vivere la tua vita con le tue responsabilità e le tue libertà, quando una persona nel progetto ha bene o male tollerato le regole, e poi comincia a non tollerarle più [significa che] è pronto [per l'uscita].

Un altro segno di questa tensione tra i due obiettivi dello Sprar può essere colto nelle diverse opzioni praticate dai progetti in ordine a una serie di esigenze quotidiane: dalla spesa all'accesso ai servizi del territorio, dalle modalità di gestione dell'appartamento o del centro collettivo alla partecipazione dei beneficiari alle attività proposte dal progetto. Ad esempio, il Manuale operativo dello Sprar (p. 17) presenta diverse opzioni per l'erogazione del vitto, legate alle strutture abitative disponibili, ma anche ai suoi fini istituzionali: la «completa autonomia nella gestione dei pasti» è descritta come l'opzione migliore non soltanto per gli appartamenti ma anche per i centri collettivi, ove possibile; mentre l'erogazione di denaro per l'acquisto di generi alimentari è preferibile sia ai buoni alimentari prepagati, sia alla distribuzione diretta dei generi alimentari da parte degli operatori. Quest'ultima, in particolare, è definita «di più facile gestione per gli operatori» ma può anche «rallentare l'acquisizione di autonomia da parte dei beneficiari». Nella prassi, abbiamo riscontrato l'effettiva presenza di tutte le alternative appena descritte. In particolare, la gestione del denaro da parte dei beneficiari e il contatto diretto con gli esercizi commerciali sono stati giustificati da alcuni operatori in vista dell'uscita dal progetto.

D: Che tipo di beni vengono offerti agli ospiti?

R: Buoni spesa per l'acquisto stagionale di vestiti (...). Ci sono dei kit per l'igiene personale, divisi per genere. Vengono acquistati prodotti standard, salvo che la persona non abbia delle esigenze particolari. All'ingresso poi c'è tutto il kit da letto, lenzuola coperte pigiami, un paio di cambi: anche qui non possono scegliere, andiamo sui quantitativi, mentre sull'abbigliamento per andare all'esterno, hai un budget e te lo spendi come vuoi, vai a scegliere, presso enti convenzionati.

D: Si cucinano da sé?

R: Sì, sempre nell'ambito del budget che hanno: quanto più rapporto possibile con il denaro, meglio è, devono avere la possibilità di capire. Se fanno un acquisto troppo oneroso poi non gli resta nulla, come l'italiano che deve arrivare al 27. Bisogna anche prepararli al fatto che saranno dei probabili indigenti quando usciranno dal progetto. Quando usciranno dovranno faticare un po' prima di avere una situazione stabile, il primo lavoro non sarà ben retribuito, dovranno trovarsi una casa.

In alcuni progetti, al contrario, i beneficiari compilano insieme agli operatori una lista settimanale degli alimenti necessari per l'intero appartamento (indicando il tipo e la quantità) e questi ultimi provvedono a consegnare loro la spesa. Sempre in un orario concordato, i beneficiari passano invece a ritirare la loro spesa "personale". A detta della responsabile, questa modalità è stata scelta per «una gestione più lineare nell'erogazione del vitto», anche se non mancano alcuni problemi, che si sarebbero forse potuti evitare lasciando una maggiore autonomia ai beneficiari.

Loro si lamentano sempre di tutto, ad es. una zucchina in meno diventa un caso (...) oppure sulle regole per la spesa: ci sono cose che diamo sempre ed altre a cadenza mensile, o quindicinale, es. il dentifricio o lo spazzolino, una volta al mese, personale, ma non basta, si lamentano per questo. Ho passato ore a chiedere cosa ne hai fatto del dentifricio, lo hai mangiato? Normalmente ci sono discussioni su queste quisquillie (...) Le discussioni sono sull'incapacità di capire che ci sono delle regole e delle scadenze: ad es. prima davamo uno zucchero personale tutte le settimane, adesso lo abbiamo eliminato perché era troppo (...) non faceva bene (...) adesso diamo un pacco ogni due settimane.

In un solo caso, l'équipe del progetto ha deciso di sostituirsi ai beneficiari (maschi singoli) anche nella redazione dei menù giornalieri, poiché la precedente gestione autonoma da parte dei beneficiari aveva prodotto, a detta degli operatori, una dieta troppo «sbilanciata». Nella giustificazione di queste scelte, abbiamo così riscontrato tutte le possibilità, lungo una linea che va da un classico argomento "paternalista" (siamo costretti a decidere noi al posto loro, perché non hanno fatto un buon uso della loro libertà) fino alla tesi prima descritta, secondo la quale l'autonomia nella gestione delle piccole vicende quotidiane, nonostante i rischi che comporta, è un passo necessario sulla strada che conduce all'*empowerment* dei destinatari.

5. L'ingresso nei centri Sprar

Nel corso della ricerca abbiamo rilevato come quasi tutti i progetti gestiscano le diverse fasi dell'ingresso, della permanenza e dell'uscita in maniera analoga, seguendo le linee-guida del Manuale operativo, ma con alcune differenze significative.

Al momento della presa in carico viene organizzato un colloquio tra il beneficiario e l'équipe del progetto. Se possibile, il colloquio avviene separatamente nel caso dei singoli mentre le famiglie vengono, in linea di principio, ascoltate insieme. Il colloquio è un momento molto importante, perché è il momento in cui si instaura la relazione con l'operatore e si crea, o si dovrebbe creare, quel vincolo di fiducia con lo stesso che è parte fondamentale per una buona riuscita del percorso

del beneficiario verso l'autonomia. In tale momento l'operatore deve individuare le necessità primarie del beneficiario, ma deve anche comprendere quei bisogni che non vengono dichiarati apertamente a causa delle differenze culturali, del recente vissuto traumatico a cui il richiedente è stato sottoposto, oppure di un disagio psicologico che non è ancora stato identificato. Durante il colloquio, vengono illustrate al beneficiario le modalità abitative e il regolamento del centro, o degli appartamenti, e gli viene sottoposto il contratto di accoglienza che lo stesso dovrà firmare, dopo averlo visionato e compreso con l'aiuto del mediatore culturale.

D: Presentate sempre al beneficiario il regolamento e il contratto di accoglienza all'arrivo?

R: Sì, anche se arriva tardi, (...) non rinunciamo mai al rito dell'accoglienza, il beneficiario deve capire bene dove si trova e perché sta venendo accolto in questo centro di seconda accoglienza (...) È sempre presente l'interprete, che traduce passo per passo il contratto, che io firmo come responsabile di progetto, e che firma anche lui. È un impegno reciproco, gli spieghiamo i suoi diritti ma anche quello che viene richiesto a lui, in termini di doveri.

Il contratto include non soltanto tali diritti e doveri, ma anche la durata dell'accoglienza e le modalità dell'uscita, oltre alle cause possibili di allontanamento dal progetto stesso.

Come accennato, al momento dell'ingresso tutti i progetti provvedono alla consegna di un kit iniziale che comprende i prodotti per l'igiene personale e quelli per la pulizia della casa. All'infuori di questi prodotti che vengono sempre acquistati dagli operatori, ogni singolo progetto ha stabilito modalità diverse per la spesa quotidiana e per l'abbigliamento.

La suddivisione dei beneficiari negli appartamenti avviene in modo diverso nei vari progetti. Tendenzialmente, secondo i responsabili di progetto, i beneficiari singoli vengono suddivisi per nazionalità, ovvero sono accorpate nazionalità diverse la cui "affinità" è stata verificata in precedenti esperienze all'interno del singolo progetto. Il Servizio centrale ci ha invece riferito che preferisce non riunire insieme troppe persone provenienti dallo stesso paese, proprio per non creare dei "ghetti".

D: Come decidete la collocazione negli appartamenti?

R: Dipende, quando abbiamo dei posti liberi nell'appartamento da 7 è inevitabile che si mischino gruppi di paesi diversi, quando possiamo cerchiamo di mettere persone di nazionalità affini, anche se lavoriamo molto per cercare di superare queste barriere.

La collocazione in appartamenti è considerata preferibile da parte degli operatori perché consente al beneficiario di riorganizzare la propria vita quotidiana, in una situazione che presenta maggiori caratteristiche di normalità. Questo però non è sempre possibile: le strutture collettive, raggruppando in uno stesso luogo un numero elevato di persone che provengono da paesi e culture diverse e che possono avere vissuto traumi non ancora presi in carico, creano problemi nei rapporti tra i vari beneficiari e rendono più complesso per gli stessi accedere al processo di normalizzazione della vita quotidiana: «il dover condividere lo stesso spazio abitativo in promiscuità non sempre porta alla solidarietà per un comune destino, ma può invece essere fonte di tensioni e conflitti, anche per la difficoltà di godere di momenti di intimità personale». Le regole dei centri collettivi impediscono infatti

ai beneficiari di «(ri)edificare la propria normalità quotidiana a partire dall'organizzazione e dall'uso dello spazio vitale» (Calloni, Marras, Serughetti 2012, pp. 116-7).

Secondo il Manuale operativo (p. 14), gli spazi abitativi offerti ai beneficiari, siano appartamenti o centri collettivi, devono rispettare alcuni standard minimi igienico-sanitari e dimensionali e devono sempre essere presenti spazi comuni che possano garantire l'incontro tra i diversi occupanti. Tutti i progetti visitati hanno predisposto l'accoglienza in appartamenti di dimensioni medio-grandi, con stanze per due, massimo tre persone e sempre dotati di uno spazio comune. Anche i centri collettivi visitati garantivano sempre il rispetto del requisito dimensionale tranne in un caso.

D: Quali sono le criticità maggiori?

R: Abbiamo sempre problemi di spazio. In questo momento abbiamo 17 beneficiari anche se i posti sono 15 perché sono nati due minori qui. Inoltre lo spazio comune del centro collettivo è sempre troppo poco, i beneficiari utilizzano la cucina alternandosi tra le tre famiglie che stanno qui (...) Il salone invece è lo spazio comune in cui mangiano ognuno con la propria famiglia, ognuna su un proprio tavolino.

Le strutture di accoglienza dovrebbero inoltre essere dislocate in centri abitati, facilmente raggiungibili con il trasporto pubblico al fine di garantire l'accesso del beneficiario ai servizi e alle attività presenti sul territorio e onde facilitare l'integrazione dello stesso (linee-guida ex D.m. 22 luglio 2008, all. a, n. 2). Questo requisito è rispettato in quasi tutti i progetti, collocati in zone abbastanza centrali dei centri urbani o comunque ben collegate con i mezzi pubblici. Un solo centro non soddisfa questi requisiti e anzi risulta dislocato in un'area completamente isolata e mal collegata: il centro collettivo di Palmori è una struttura abitativa molto ben tenuta e spaziosa, messa a disposizione dal Comune di Lucera, e situata in una area agricola a 11 km da Lucera e oltre 20 km da Foggia. Gli utenti hanno a disposizione qualche bicicletta, ma manca qualsiasi forma di trasporto pubblico, se non una linea interurbana Foggia-Lucera, la cui fermata (Rignano Scalo) si trova a 5 km dal centro. Il comune di Lucera all'inizio, a titolo di cofinanziamento, aveva messo a disposizione anche una navetta gratuita, che effettuava soltanto due corse giornaliere (l'andata alle 8 del mattino e il ritorno intorno alle 13-13.30). Dopo poco tempo però il Comune ha chiesto ai beneficiari di pagare un biglietto del costo di un euro per ogni tragitto. Le corse sono ora pagate dall'ente gestore secondo le esigenze dei beneficiari, ma le loro possibilità di spostamento risultano in ogni caso molto limitate.

Le ulteriori attività fondamentali svolte nei momenti immediatamente successivi all'ingresso sono quelle relative alle pratiche burocratiche e sanitarie: non appena i beneficiari entrano nel progetto si procede infatti alla regolarizzazione dei loro documenti e della loro posizione sul territorio. Se il beneficiario è ancora in fase di esame della domanda di protezione è richiesto il permesso di soggiorno per richiesta asilo, mentre se ha già ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale sono avviate le pratiche per il rilascio del corrispondente titolo di soggiorno e del documento di viaggio. I rapporti con le Questure e le Prefetture locali sono stati descritti dalla maggioranza degli operatori come buoni, con tempi di attesa variabili ma sempre accettabili, e sottolineando il valore che deriva dall'esperienza pregressa dei progetti:

D: I rapporti con la Questura locale come sono?

R: I rapporti sono buoni sia con la Questura che con la Prefettura, si sono create prassi consolidate per cui prendiamo l'appuntamento, sappiamo già che documentazione portare e così via. Cerchiamo di aiutare i beneficiari anche quando escono dal progetto per rinnovare i documenti.

Il rilascio del permesso di soggiorno consente ai beneficiari di procedere con la richiesta del codice fiscale, con l'iscrizione anagrafica e al Servizio sanitario nazionale (Ssn). Lo svolgimento di tutte queste pratiche deve avvenire nel minor tempo possibile, poiché è fondamentale per consentire al beneficiario di svolgere le attività proprie del percorso di integrazione. Non appena iscritti al Ssn, ma anche prima in caso di emergenze mediche, i beneficiari vengono sottoposti ad uno *screening* sanitario presso gli ospedali territorialmente competenti. Lo *screening*, salvo che non emergano esigenze particolari, è uguale per tutti i beneficiari, anche se alcuni test specifici dovrebbero essere effettuati almeno nei casi in cui i beneficiari provengano da particolari aree in cui alcune malattie risultano endemiche. In concreto ciò non avviene, e questo problema va ad aggiungersi a quello emerso in diverse interviste, secondo le quali i beneficiari che arrivano dai Cara sono non soltanto sprovvisti di qualsiasi tipo di documentazione sanitaria, ma a volte hanno sviluppato patologie mediche trascurate, quando non del tutto ignorate.

D: Quando i beneficiari arrivano dai Cara hanno già svolto esami clinici e valutazioni psicologiche?

R: È molto difficile, io ho fatto delle battaglie con i responsabili dei servizi socio-sanitari dei Cara per avere delle relazioni che mi permettessero se non altro di rifiutare eventualmente i beneficiari in base alle cartelle cliniche, ma non te le danno quasi mai. (...) Dovrebbero fornirle gli enti gestori del Cara per ogni ragazzo accolto, una relazione che mi permetta di valutare se accettare o meno la persona: perché se mi segnali un ragazzo che ha delle vulnerabilità fisiche o mentali certificate io posso dire che non posso accettarlo, perché ho un progetto per ordinari.

D: Ma le valutazioni non le hanno o non ve le danno?

R: Secondo me non le hanno proprio mai fatte: anche lo *screening* di base, le analisi del sangue, non lo fanno (...) I protocolli dei Cara sono rigidissimi sulla profilassi anti tubercolosi, quella si può imporre, quindi è difficile che arrivi un ragazzo affetto da Tbc, ma può arrivare un ragazzo affetto da Hiv o con l'epatite C e noi non lo possiamo sapere, lo scopriamo in corso.

Diversi operatori hanno inoltre sottolineato le carenze nell'offerta di servizi medici e psicologici specialistici a livello locale: talvolta obbligati a prendere in carico beneficiari che rientrerebbero nella categoria vulnerabili (cfr. § 3), essi non soltanto sono privi degli strumenti necessari nell'ambito del loro progetto, ma non riescono neppure a reperire sul territorio altre risorse di supporto medico o psicologico.

D: Come valutate l'assistenza medica e psicologica sul territorio?

R: Seguendo le indicazioni dello Sprar, ci siamo rivolti ai servizi sul territorio e quindi al Centro di salute mentale di Massafra. Abbiamo avuto casi gravi, pur non essendo considerati vulnerabili, abbiamo avuto casi di persone che hanno subito torture. (...) Abbiamo anche rappresentato l'esigenza di avere a disposizione dei mediatori linguistici presso la Asl. Abbiamo discusso la carenza di servizi con la Asl, fatto una ricerca,

organizzato una tavola rotonda, richiesto l'impegno ad avere i mediatori per far fronte a queste situazioni, per rendere effettivo il diritto alla salute. (...) L'ho detto anche agli psicologi a cui ci siamo rivolti, c'è una scarsissima preparazione da parte dei medici per prendere in carico queste situazioni, che non sono le solite con cui si rapportano tutti i giorni (...) C'è una difficoltà proprio nel fare la diagnosi, il medico non pensa mai ad una serie di malattie rare o tipiche del paese di origine e quindi prescrive cure sbagliate.

La mancanza di un'assistenza medica e psicologica specialistica complica sia il lavoro degli operatori, sia il percorso verso l'autonomia dei beneficiari: quando le condizioni fisiche e psicologiche di questi ultimi sono trascurate per lunghi periodi, i tempi di recupero si allungano e la loro possibilità di "riedificare" la loro vita nel contesto di arrivo è spesso destinata a rimanere teorica.

6. La durata dell'accoglienza e i servizi offerti

Il periodo massimo di permanenza nello Sprar è fissato dal Ministero in sei mesi (linee-guida ex D.m. 5 agosto 2010, all. a, n. 3). La durata effettiva varia tuttavia notevolmente a seconda che il beneficiario, al momento dell'ingresso, abbia già uno status riconosciuto dalla Commissione territoriale competente, oppure se la sua richiesta sia ancora in fase di esame. In questo secondo caso, infatti, i sei mesi decorrono dal momento in cui il beneficiario ottiene il riconoscimento di una forma di protezione internazionale e, di conseguenza, il tempo di permanenza all'interno del progetto si può dilatare in maniera indefinita, a seconda dei tempi di attesa della Commissione competente. Per i minori stranieri non accompagnati l'accoglienza si prolunga fino a sei mesi dal compimento della maggiore età.

Le stesse linee-guida precisano che eventuali proroghe sono possibili «in caso di comprovate esigenze», per i soggetti vulnerabili titolari di protezione internazionale e umanitaria, e fino a nove mesi «per i nuclei familiari che versano in condizioni di oggettiva difficoltà»; i beneficiari ordinari possono invece usufruire di una proroga soltanto «per circostanze eccezionali e debitamente motivate». Nella prassi è emerso che il tempo di permanenza effettivo di tutte le categorie si prolunga spesso oltre i limiti indicati, per diverse ragioni.

In teoria allo scadere dei sei mesi dovrebbe essere preoccupazione dell'ente locale titolare del progetto quella di richiedere una proroga motivata: per una vulnerabilità, per una prova lavoro, o per un corso di formazione. Se non c'è troppa pressione, troppa gente in coda, normalmente la proroga viene accettata. (...) mi sono stancato di dire che dovremmo fare bene le proroghe e motivarle. Il comune di solito non le chiede più di tanto, però riusciamo comunque a far restare le persone per un periodo più lungo.

D: Non potete chiederla voi?

R: No, dev'essere il comune, dice lo faccio e poi non lo fa. Però è tutto un gioco all'italiana, se il Servizio centrale pretendesse le richieste e dicesse dopo sei mesi ti intimo di farli uscire, forse anche noi e l'ente ci abitueremmo a richiedere le proroghe.

La maggior parte degli operatori ha riferito che la prima proroga è concessa in maniera quasi automatica nei casi di famiglie con minori, mentre per i beneficiari ordinari è sufficiente la frequenza di un corso di formazione, un tirocinio o una altra attività finalizzata all'inserimento socio-economico. Salvo casi eccezionali non

si va invece oltre la prima proroga.

D: Nella sua esperienza le proroghe vengono concesse?

R: Sì, per le famiglie vengono sempre date, soprattutto se ci sono minori mentre per gli uomini singoli (...) le proroghe vengono date anche se stanno seguendo corsi di formazione, si aspetta che finiscano.

R: La durata del progetto è di sei mesi, noi chiediamo sempre proroghe perché sei mesi è un po' poco.

D: Ma vengono tendenzialmente autorizzate?

R: Tendenzialmente, vengono autorizzate sempre almeno fino a dieci mesi (...) le proroghe vengono autorizzate anche nei casi in cui i beneficiari stanno prendendo la patente o si è attivato un tirocinio formativo. In quel caso, con una motivazione che non sia quella di restare a dormire e basta, la proroga viene concessa sempre.

D: Si può andare oltre la prima proroga?

R: Adesso sì, c'è stato un momento in cui proprio la legge lo proibiva. Adesso mi sembra che sia un po' più elastica su queste cose qui, quindi si può andare ma è molto sconsigliato. Un anno al massimo, con qualche sfioramento (...).

La responsabile del progetto dedicato al disagio psichico ha invece precisato che, data la particolare tipologia di beneficiari da loro seguita,

il limite all'accoglienza non si applica fino a quando il beneficiario non è compensato o, comunque, stabilizzato a livello psicologico (...) Dovete considerare che abbiamo beneficiari in accoglienza da quasi tre anni (...) a differenza dagli ordinari in cui l'accoglienza può essere interrotta quando trovano una struttura-ponte, anche temporanea nel caso dei beneficiari con disagio mentale non va bene, serve che trovino una situazione abitativa e lavorativa stabile.

Questo regime "flessibile" delle proroghe è in buona parte dovuto al fatto che molti operatori ritengono impossibile fare un lavoro concreto sull'integrazione in soli sei mesi, poiché tale periodo di tempo non è a loro avviso sufficiente neppure per acquisire una conoscenza minima della lingua italiana.

La mia motivazione è dovuta al fatto che in sei mesi non si riesce a fare niente; hanno bisogno di acquisire prima un'autonomia linguistica, in due/tre mesi non la acquisisci, se il beneficiario deve imparare la lingua, a muoversi, magari ha bisogno di assistenza sanitaria, sei mesi equivalgono a una settimana. Magari il ragazzo entra a gennaio, e il corso inizia a maggio: non posso dirgli di continuare a seguire il corso in mezzo alla strada. Sei mesi non è rimasto quasi nessuno, la media è un anno, è il tempo minimo, lo stretto necessario.

In molti casi gli operatori hanno inoltre sottolineato come sia più facile interagire con i beneficiari che si trovano ancora in fase di esame della richiesta di protezione che non con coloro che hanno già ottenuto il riconoscimento di una forma di protezione internazionale e questo non soltanto per i tempi di permanenza più lunghi.

Con i richiedenti asilo è meglio, non solo per la lunghezza del progetto perché

comunque per loro si azzera il tempo quando hanno il riconoscimento. Però dato che lavoro insieme a loro sulla ricostruzione della storia, (...) li si aiuta a tirare fuori le motivazioni serie che di solito non escono mai per prime (...), si crea un rapporto di fiducia che ti aiuta di più anche nella fase successiva, perché loro sanno che tu sai delle cose che li riguardano intimamente (...) e quindi si fidano di più. Quando gli dici di uscire e trovare un lavoro ad esempio (...) Quando, invece, questo passaggio lo hanno fatto per conto loro e arrivano già con lo status di rifugiato c'è difficoltà a creare quella fiducia iniziale.

Tutti i progetti offrono l'assistenza legale ai beneficiari. La maggior parte dei progetti ha un proprio operatore interno, laureato in legge o avvocato, che segue tali pratiche. Alcuni progetti si rivolgono invece a professionisti autonomi che vengono contattati solo in caso di necessità, oppure ad associazioni specializzate nel settore. L'assistenza offerta riguarda principalmente la fase di esame delle domande, in cui l'operatore legale assiste il beneficiario nella ricostruzione della memoria per prepararlo all'audizione in Commissione territoriale. Eventuali fasi giurisdizionali, ad esempio in caso di ricorso avverso il diniego di protezione, sono invece affidate ad avvocati esterni, che tuttavia non possono essere retribuiti con i fondi dello Sprar.

D: Quanti siete della vostra associazione e che tipo di assistenza offrite?

R: (...) Assistiamo il beneficiario nella ricostruzione della memoria, lo facciamo per aiutarlo ad affrontare l'audizione. Noi siamo 2 operatori legali su questo progetto, non siamo avvocati però per scelta. (...) in questo ambito ci vuole la competenza giuridica ovviamente però ci vuole anche una competenza di tipo psico-pedagogico. Abbiamo poi un avvocato esterno che ci supporta per le istanze o eventualmente per i ricorsi contro i dinieghi.

L'assistenza legale viene utilizzata anche per altri tipi di problemi, quali quelli legati al rilascio del permesso di soggiorno, del titolo di viaggio, al riconoscimento dei titoli di studio o ai ricongiungimenti familiari.

Avevamo questa famiglia in cui i due figli minori erano rimasti in Afghanistan dei quali si stava occupando non si capiva bene chi, perché al momento della fuga dal loro paese sono stati fermati alla frontiera con l'Iran, (...) siamo riusciti ad effettuare questo tipo di ricongiungimento (...) anche con l'aiuto del nostro consulente legale ed esercitando pressioni sull'ambasciata e sulla Farnesina.

Ogni progetto eroga una piccola somma di denaro (c.d. "*pocket money*") ai beneficiari per consentire loro di svolgere alcuni piccoli acquisti in autonomia. Il valore del *pocket money* varia secondo il numero dei componenti del nucleo familiare e nei progetti visitati oscilla da euro 1,50 a euro 3,50 al giorno a persona. La distribuzione avviene tendenzialmente ogni due settimane ma alcuni progetti lo erogano mensilmente oppure settimanalmente. Le trattenute sul *pocket money* sono uno dei pochi strumenti "disciplinari" che gli operatori intervistati hanno dichiarato di avere, anche solo per stimolare la partecipazione ai corsi o alle attività proposte dal progetto.

Le modalità con cui viene fornito il vestiario sono sostanzialmente omogenee. I progetti si servono di negozi all'ingrosso con cui stabiliscono apposite convenzio-

ni e, salvo esigenze particolari, procedono all'acquisto di abbigliamento in stock, secondo il cambio delle stagioni. Non tutti i progetti coinvolgono i beneficiari direttamente nell'acquisto dell'abbigliamento e questo, secondo quanto riferito dagli operatori, ha spesso creato discussioni, lungo quel crinale tra "paternalismo" e "autonomia" che abbiamo già esaminato (cfr. § 4). Come detto, il vitto è invece erogato attraverso la consegna diretta di denaro per l'acquisto di generi alimentari, l'elargizione di buoni alimentari prepagati (nella maggior parte dei progetti) e raramente tramite la distribuzione diretta dei generi alimentari da parte degli operatori. In un solo caso il progetto sceglieva anche il menù dei beneficiari, nonostante vivessero in un appartamento.

Le attività per l'integrazione proposte ai beneficiari comprendono l'alfabetizzazione e il conseguimento della licenza media, la partecipazione a corsi di formazione professionali, tirocini formativi e borse lavoro, oltre alla partecipazione ad attività socio-culturali sul territorio, e la preparazione del curriculum vitae per l'inserimento lavorativo. La regola generale è che i progetti Sprar devono utilizzare tutte le risorse presenti sul territorio, e offrire direttamente i servizi soltanto ove questo non sia possibile.

D: I servizi offerti ai beneficiari sono pagati con i fondi Sprar e organizzati da voi?

R: No, non tutti, primo perché i progetti non potrebbero permetterselo e poi perché non sarebbe normale: organizzati tu un corso di formazione e paghi i tuoi operatori per farlo? No, il concetto è che lo Sprar non si sostituisce ai servizi pubblici (...) sia per il Ssn (...) sia per tutte le altre attività (...).

I corsi di alfabetizzazione sono nella maggior parte dei casi organizzati da scuole pubbliche, con cui l'ente gestore predispone apposite convenzioni, in orari pomeridiani o serali. Una volta raggiunto un livello minimo di conoscenza della lingua i beneficiari vengono inseriti in scuole per adulti stranieri, per conseguire la licenza media. I corsi di alfabetizzazione possono essere attivati dall'ente gestore se i beneficiari entrano nel progetto in un momento in cui i corsi statali sono già avviati. Questa prassi presenta tuttavia delle criticità legate alla qualifica degli insegnanti di lingua italiana impiegati nei progetti.

Ci sono altri problemi sull'alfabetizzazione (...) per esempio un mediatore linguistico-culturale non può fare un corso di lingua italiana, quello lo deve fare un docente titolato a farlo, perché è giusto che sia così, altrimenti la qualità del servizio che offri è meno valida di quello che potrebbe e dovrebbe essere. (...) sicuramente c'è il problema che alcune figure professionali non sono realmente riconosciute e regolamentate, l'insegnante di lingua italiana L2, il mediatore culturale, l'operatore legale, non esiste un albo ma questa cosa non può essere utilizzata come scusa per fare... peggio: visto che non si capisce cosa sia il mediatore culturale, prendo il primo straniero che parla un po' d'italiano e vai, fai il mediatore, oppure prendo un italiano e lo mando a insegnare italiano agli stranieri.

Una volta raggiunta una conoscenza media della lingua italiana i beneficiari vengono inseriti nei corsi di formazione professionale, quando possibile, o gli vengono proposti tirocini e borse lavoro. L'inserimento dei beneficiari in questi corsi dovrebbe avvenire in base a quanto emerso durante la preparazione del "bilancio di competenze". Gli operatori all'integrazione presenti nei vari progetti svolgono

infatti colloqui con i singoli beneficiari per comprendere quali sono state le loro passate esperienze lavorative e quali competenze possono essere sfruttate per l'inserimento lavorativo. Non appena possibile beneficiari e operatori preparano insieme un curriculum e i primi sono iscritti ai centri per l'impiego, anche se questo passaggio si rivela spesso una vuota formalità.

Sinceramente nessuno dei nostri beneficiari ha mai trovato lavoro attraverso il centro per l'impiego, è più facile tramite conoscenze (...) Ci sono alcune aziende che ci conoscono e con cui abbiamo una convenzione per le borse lavoro, oppure bar e ristoranti dove alcuni beneficiari hanno lavorato in passato.

I corsi di formazione sono organizzati dalla provincia o dalla regione, ma diversi operatori hanno lamentato la scarsità dei posti disponibili. Un altro problema importante deriva dalla richiesta di documenti che comprovino l'assolvimento dell'obbligo scolastico del beneficiario o di titoli conseguiti nel paese di origine che il beneficiario non sempre riesce ad ottenere, o che non sempre vengono riconosciuti.

È sempre un problema, i titoli conseguiti nei loro paesi non vengono riconosciuti o comunque c'è un grosso margine di discrezionalità e la procedura di conversione dei titoli è un grande caos (...) nei corsi di formazione è spesso un requisito che non puoi dimostrare di avere [l'assolvimento dell'obbligo scolastico, n.d.a.] magari è un corso per muratori, tu sei laureato ma non puoi farlo (...) Non è colpa degli enti di formazione dovrebbe essere la regione nel fare i bandi (...) dovrebbero riservare una piccola parte ai titolari di protezione perché tanto sai che ci sono sul territorio e allora tanto vale dargli un mestiere in mano, invece che farli andare ad elemosinare ai servizi sociali.

La partecipazione ai corsi di formazione, alle borse lavoro e ai tirocini formativi è volontaria.

D: Come trovate questi corsi?

R: Abbiamo una convenzione con l'ente di formazione. Quando c'è un corso ci avvisa, noi lo proponiamo ai beneficiari e chi accetta inizia a fare il corso. Poi c'è chi si rifiuta e il corso non lo fa. Non tutti hanno la volontà di seguire queste attività, di andare giornalmente di impegnarsi, cerchiamo di coinvolgerli ma c'è chi non è interessato.

L'attivazione di borse lavoro e tirocini formativi, nonostante i costi, è ritenuta molto importante dai responsabili perché consente ai beneficiari di fare un'esperienza pratica e soprattutto di essere retribuiti. Ricevere una retribuzione, anche minima, è un incentivo essenziale affinché il beneficiario partecipi a tali attività.

Le borse lavoro (...) le paghiamo noi, però è molto difficile attivarle perché il costo è alto, tra assicurazione e tutto. Cerchiamo di attivarle quando si avvicina il momento dell'uscita (...) sono circa 20 ore settimanali retribuite per imparare un mestiere.

Oltre alle attività formative, tutti i progetti predispongono delle attività ludico-ricreative in cui i beneficiari vengono coinvolti. I progetti che seguono i minori non accompagnati cercano di coinvolgerli in attività sportive, ma soprattutto di favorire le loro relazioni con altri ragazzi delle scuole o di altre comunità.

I ragazzi giocano a calcio e a cricket ma si organizzano loro, poi qualche ragazzo ci ha chiesto di giocare in una squadra allora ci siamo attrezzati. Ora poi stanno imparando il dialetto, hanno chiesto loro di fare un corso. Perché la scuola che loro frequentano è nel centro di Bari e vedono passare tutti i ragazzini e le ragazzine che parlano il dialetto e si divertono e vogliono parlarlo anche loro. (...) Poi facciamo delle uscite siamo andati a Matera, a vedere il presepe vivente e a Putignano. Abbiamo fatto una volta un incontro con gli scout che sono stati qui accampati una settimana nel giardino con le tende.

Gli adulti vengono coinvolti in visite guidate a luoghi di interesse storico, ma anche a giornate multiculturali in cui si cerca di metterli in contatto con la popolazione locale. I maschi giovani singoli hanno più facilità ad inserirsi e sono più interessati a partecipare alle attività di quanto non siano invece, secondo quanto riferito dagli operatori, i nuclei familiari. Sono spesso i capi famiglia infatti quelli che tendono ad isolarsi e ad integrarsi meno.

7. L'uscita dai progetti

Nelle parole di un'operatrice, il momento dell'uscita dei beneficiari dal progetto

è una delle fasi più dolorose del lavoro che facciamo, perché tu gli devi dire: "devi uscire", e lui risponde "dove vado? che faccio?" (...) è così doloroso che cominciamo a pensarci prima.

Questo dialogo si riferisce naturalmente all'ipotesi di un singolo beneficiario o un nucleo familiare che, dopo sei mesi o più spesso dopo un anno, devono lasciare il progetto per scadenza dei termini. Il modello E, che ogni progetto deve inviare al Servizio centrale in occasione dell'uscita, elenca tuttavia ben sette diversi motivi per i quali l'accoglienza integrata dello Sprar può cessare. In proposito, i dati messi a nostra disposizione dal Servizio centrale consentono di confrontare le percentuali dell'ultimo rapporto nazionale (relative alle 2.891 uscite registrate nel corso del 2012) con quelle dei soli progetti pugliesi, relative al 2013:

Tabella 3.2. Motivi di uscita dai progetti Sprar. Fonte: nostra elaborazione su dati del Servizio centrale

Motivi di uscita	Italia 2012 (tot. 2.891)	Puglia 2013 (tot. 140)
Integrazione	38%	49%
Scadenza termini	29%	33%
Abbandono	28%	15%
Allontanamento	4%	1,5%
Rimpatrio volontario	1%	/
Dublino	/	1,5%
Totale	100%	100%

In entrambi i casi, appaiono del tutto marginali le ipotesi di uscita legate alla decisione di tornare volontariamente a casa (del tutto assenti in Puglia nel 2013),

o alle ipotesi previste dal Regolamento Dublino (relative a richiedenti asilo rinviati in Italia da un altro stato membro dell'Ue). Ancora in entrambi i casi sono del tutto assenti le ipotesi legate al diniego del riconoscimento di una forma di protezione, sia perché i dinieghi sono molto rari, secondo gli intervistati, sia perché il diniego non impedisce il prosieguo dell'accoglienza, grazie alla presentazione del ricorso al tribunale ordinario. Anche l'allontanamento, ovvero la revoca dell'accoglienza per gravi inadempienze dei beneficiari, appare un'ipotesi residuale: i nostri intervistati hanno riferito che si cerca di scongiurare quest'eventualità in tutti i modi, anche a fronte di palesi violazioni del regolamento e del contratto di accoglienza, e di convivere con i casi "difficili" almeno fino alla scadenza dei termini dell'accoglienza. I casi di allontanamento che ci sono stati riferiti erano quasi sempre collegati all'uso della violenza fisica, verso gli operatori o altri beneficiari. In questi casi, i responsabili di progetto devono chiedere la revoca dell'accoglienza alla Prefettura per i richiedenti asilo; per coloro che sono già titolari di una forma di protezione la decisione spetta invece sulla carta all'ente locale, di fatto al responsabile di progetto, che informa in ogni caso della revoca il Servizio centrale, anche solo attraverso l'aggiornamento della banca dati.

Sebbene in Puglia risultino quasi dimezzati rispetto al dato nazionale, sono in ogni caso numerosi i casi di abbandono volontario del progetto, tipicamente da parte di beneficiari che «sanno già dove andare», ovvero hanno parenti, amici o anche solo connazionali da raggiungere in Italia o in Europa (ipotesi che tocca di frequente i minori non accompagnati, secondo il Servizio centrale).

Le due ipotesi di uscita di gran lunga più frequenti (pari a 2/3 dei casi in Italia nel 2012; addirittura 4/5 in Puglia nel 2013) sono quelle descritte nel modello E come "inserimento socio-economico" e "dimissioni per scadenza termini". La prima voce non è che la traduzione in termini operativi dell'integrazione, obiettivo essenziale dello Sprar: essa si sostanzia così nella possibilità per i beneficiari di disporre di una casa o di un lavoro al momento dell'uscita, che naturalmente rappresentano le preoccupazioni principali dei beneficiari e degli operatori in vista della cessazione dell'accoglienza. Il fatto che lo Sprar consideri sufficiente il raggiungimento di *uno soltanto* di questi due obiettivi per parlare di "integrazione" rende tuttavia questo dato non particolarmente significativo: di fatto, la distinzione tra le due ipotesi sembra ridursi all'eventualità che il singolo beneficiario o il nucleo familiare abbiano deciso di continuare a risiedere nel comune del progetto, e siano riusciti con l'aiuto degli operatori o tramite le reti amicali a trovare un alloggio, ovvero abbiano deciso di partire per stabilirsi altrove, utilizzando in tutto o in parte il contributo monetario per l'uscita (pari a 250 euro pro capite). Se questa supposizione è esatta (ma purtroppo non disponiamo dei dati disaggregati sulla destinazione finale dei beneficiari per verificarlo), si potrebbe concludere che la maggior percentuale di "integrazioni" in Puglia rispetto al dato nazionale (49% contro 38%, sia pure su anni diversi) stia ad indicare in ogni caso una buona capacità del territorio pugliese di trattenere i beneficiari anche dopo la scadenza dei termini dell'accoglienza.

Come raccontano molti intervistati, la ricerca di un lavoro (regolare) si presenta invece quasi sempre come un'impresa disperata, per fattori sia strutturali (geografici) sia contingenti dal punto di temporale, ovvero legati alla crisi economica. In mancanza di una fonte di reddito anche una eventuale sistemazione alloggiativa rischia di rivelarsi una soluzione di breve periodo.

Il contributo finisce molto presto e la casa sì, abbiamo avuto dei beneficiari che hanno trovato casa qui, ma arriva un momento in cui se il lavoro non c'è non possono onorare gli impegni che hanno preso per il pagamento, per cui anche se li avevamo aiutati a mettere su casa, mobili, anche tutta la procedura per far venire la famiglia con l'Oim ecc., alla fine vengono qui a morire di fame: è la parte critica, proprio quella dell'inserimento lavorativo, non dico stabile, ma almeno che ti permetta di pagare un fitto (pausa) poi c'è la luce il telefono, poi devi mangiare, questo è il dramma.

Per quello adesso lo Sprar si è orientato così, ha previsto una voce nel piano finanziario che non possiamo rimodulare, tutto il resto lo possiamo movimentare, a novembre, ma in quella macrovoce invece tu puoi solo aumentare, non diminuire, è stata proprio una strategia per dire, quei soldi li devi spendere per l'integrazione [cfr. art. 11 comma 2, D.m. 30 luglio 2013]. Ma anche se io ti pago due o tre mesi di fitto con quei soldi, ti metto dentro dei mobili, dopo i tre mesi come fai? Ti aiuto ad avviarti e come continui? E chi è che ti dà una casa in fitto se non porti a garanzia un contratto di lavoro? E se sei in nero poi... peggio!

Se in questo brano emerge tutta la frustrazione degli operatori dello Sprar, a fronte di un contesto certo non ideale per la ricerca del lavoro, l'ultima frase permette di evidenziare un aspetto forse non esclusivo ma sicuramente peculiare dell'economia del Mezzogiorno (cfr. sul punto Della Corte 2005): in ragione del peso dell'economia sommersa e irregolare, ci siamo infatti chiesti quale fosse l'atteggiamento degli operatori dinanzi alla possibilità che qualche beneficiario trovasse un lavoro del tutto o parzialmente irregolare. Le risposte degli intervistati sono state molto diverse tra loro: se qualcuno ha ricordato l'illegalità della situazione, l'inconciliabilità con l'accoglienza offerta dallo Sprar, e i rischi concreti per i beneficiari che accettino di lavorare senza contratto, altri operatori hanno sottolineato la difficoltà di mettere i beneficiari dinanzi alla scelta tra abbandonare il lavoro o uscire dal progetto, soprattutto se la scadenza "naturale" dell'accoglienza non è troppo lontana.

D: Come vi regolate se qualcuno trova un lavoro in nero?

R: (...) diciamo che facciamo finta di non sapere perché loro sanno che non possono lavorare, quindi non ce lo dicono, magari noi lo avvertiamo ma facciamo finta di niente.

D: Gli dite che devono uscire?

R: Sarebbe sciocco perché la realtà è quella (pausa). Se è agli inizi e vuole lavorare gli dico che non è possibile assolutamente ma se sta per uscire se so che tra un mese o due se ne deve andare e se ne va allora sì. Ad esempio, (...) qualcuno qualche giornata in campagna [la fa], non è che noi lo sappiamo; gli operatori lo percepiscono, ma se si vanno a guadagnare qualche giornata al mese, quando capita non è che gli dici di no.

Quando loro trovano lavoro io dovrei mandarli via, ma siccome spesso i lavori sono in nero, io chiedo di incontrare il datore di lavoro per cercare di capire quali sono le sue intenzioni. Ad esempio un ragazzo lavora come carrozziere, il datore ha detto che ha intenzione di inquadralo appena possibile. Un altro ragazzo invece ha fatto il contratto da guardiano in campagna, abita lì; in campagna lavorano in pochi comunque. Alcuni li ho aiutati ad avere la licenza da venditore ambulante, perché ho avuto molti pachistani, qualcuno ha aperto il negozio, con la partita iva: questo è molto difficile, ho paura che arriverà un momento che non riuscirò più a sistemarli.

D: A quel punto devono uscire dal progetto?

R: Sì, perché hai realizzato la finalità del progetto.

L'esito ideale appena descritto sembra tuttavia essere raggiunto, come accennato, in una percentuale di casi ben inferiore a quella indicata come "integrazione" nei rapporti del Servizio centrale: quando questa si concretizza nel semplice reperimento di un alloggio, la situazione non appare nei fatti troppo distante da quella di chi decide di utilizzare il contributo economico concesso alla scadenza dei termini di accoglienza per cercare lavoro in altre parti d'Italia, magari con l'aiuto di reti informali che spesso costituiscono il capitale sociale indispensabile per ogni forma di vera integrazione sul territorio.

8. Prima o seconda accoglienza? Il presente e il futuro dello Sprar

In conclusione, ci pare opportuno ritornare sulla questione se lo Sprar sia oggi una rete di prima o di seconda accoglienza, poiché essa ha, a nostro avviso, un rilievo non soltanto teorico, ma può contribuire ad evidenziare alcuni temi decisivi per il presente e il futuro dello Sprar. Come abbiamo visto (cfr. § 1), la natura dello Sprar è cambiata profondamente nel corso degli anni. Nato all'epoca del Pna come un sistema "primario", esso ha visto crescere nel corso degli anni altri due sistemi paralleli e indipendenti di accoglienza: quello dei Cara/Cda, nati sull'onda delle periodiche "emergenze" e regolati in maniera omogenea soltanto a partire dal 2008 (cfr. cap. 2), e quello dei circuiti di accoglienza attivi in alcune grandi aree metropolitane. Se in quest'ultimo caso lo Sprar ha finito spesso col "diluirsì" in una realtà molto più grande (quale quella dei c.d. centri polifunzionali, attivi a Roma e a Milano, cfr. Asgi 2011, pp. 78 e 105), non riservata ai soli richiedenti protezione ma destinata ad affrontare il più ampio problema dell'esclusione sociale, è soprattutto all'implementazione dei centri governativi che lo stesso Servizio centrale, come si è detto, collegava nel 2012 la graduale trasformazione dello Sprar in un sistema di "seconda accoglienza". Una trasformazione positiva, verrebbe da aggiungere, nell'ottica della razionalizzazione di un sistema che, a prescindere da ogni valutazione circa la qualità delle diverse strutture, potrebbe utilizzare i grandi centri governativi per richiedenti asilo come centri di prima accoglienza immediata per poi accedere selettivamente all'«accoglienza integrata» offerta invece dallo Sprar.

Che lo Sprar sia un sistema di seconda accoglienza è un'affermazione che ha trovato un'eco frequente nelle parole dei nostri intervistati, e che necessita tuttavia di diversi chiarimenti, per non essere fraintesa: essa chiama in causa in primo luogo il rapporto tra Sprar e Cara, decisivo per l'omogeneità dell'"offerta" di accoglienza sul piano nazionale, e tuttavia niente affatto lineare. Il sistema italiano soffre da sempre di una notevole frammentarietà, secondo il giudizio unanime degli osservatori (cfr. per tutti Ics 2005; Ambrosini e Marchetti 2008): è tuttavia difficile osservare da vicino le linee di frattura e le osmosi da un sistema all'altro, poiché entrambi sembrano variare non soltanto in senso temporale, come detto, ma anche geografico. In altre parole, pensare lo Sprar come un sistema di seconda accoglienza implica non soltanto l'ovvia compresenza di un sistema di prima (Cda/Cara) o di primissima (Cpsa) accoglienza, ma anche la regolazione e l'attuazione di un "passaggio" controllato, in presenza di certe condizioni, dalla prima alla seconda. Così tuttavia non è, per diverse ragioni: *in primis*, perché una normazione progressiva e disorganica ha, fin dal 2002, regolato le diverse ipotesi di "trattenimento" o di "accoglienza" dei richiedenti asilo nei centri governativi o nello Sprar non in base ad una scansione

temporale tra le diverse fasi di accoglienza, ma attorno alla distinzione, diffusa in tutta Europa a dispetto della sua insostenibilità di fatto, tra “veri” e “falsi” richiedenti (cfr. Schuster 2003; Marras 2009)⁴; impostazione che non è venuta meno neanche con l’implementazione dei Cara, a partire dal 2008. In secondo luogo, perché anche le decisioni sugli inserimenti, secondo quanto riferito dal Servizio centrale, non sono prese sulla base di parametri rigorosamente e magari normativamente fissati, ma secondo «scelte di buon senso», chiamate a valutare caso per caso le condizioni concrete del potenziale beneficiario, l’urgenza della segnalazione, la fonte della stessa, la distanza geografica dalla struttura disponibile, o il tempo trascorso dall’arrivo in Italia (a parità di tutte le altre condizioni, sono inseriti i richiedenti arrivati da meno tempo, perché ritenuti maggiormente privi di risorse).

A una disciplina complessa e priva di coerenza sistematica corrisponde di solito una prassi applicativa difforme, e il campo dell’accoglienza non ha ovviamente fatto eccezione, con le ulteriori complicazioni legate: a) al gran numero di soggetti istituzionali coinvolti (le prefetture, in primo luogo, ma anche le questure e gli enti locali che possono segnalare i richiedenti al Servizio centrale); b) al cronico sottodimensionamento del sistema complessivo a fronte delle richieste di protezione (per alcune cifre, cfr. Benvenuti 2011, pp. 77-8); c) alle periodiche “emergenze sbarchi” che ancora nell’estate del 2013, a due anni di distanza dalla imbarazzante gestione della c.d. “Emergenza Nordafrica”, riescono a far saltare ogni tentativo di razionalizzare il sistema, come ci ha raccontato il Servizio centrale.

Considerate che ora [quelli di] Lampedusa non saranno stati neanche fotosegnalati, forse neanche avranno manifestato la volontà di chiedere asilo, per cui (pausa) questo però in fase emergenziale però, purtroppo (pausa) *tecnicamente saremmo di seconda accoglienza*, per cui non dovremmo gestirla noi però, insieme a questo ampliamento dobbiamo gestire anche quello che non dovremmo gestire, proprio per l’accoglienza integrata di cui sopra, una persona che è appena arrivata, non sa l’italiano, deve ancora essere introdotta nell’iter farraginoso della protezione internazionale, come fai a proporgli un tirocinio formativo?

Le poche, preziose e inevitabilmente parziali indagini sul campo relative all’ingresso nel sistema di accoglienza (Asgi 2011; Benvenuti 2011) hanno così registrato prassi differenti, sulla base non soltanto di diverse interpretazioni del dettato normativo, ma anche del contesto territoriale di riferimento: ad esempio a Torino, a causa dell’assenza di Cara sul territorio e di una particolare interpretazione dell’art. 20 D.lgs. 25/2008, lo Sprar: «accoglie per totalità dei posti disponibili richiedenti asilo e rifugiati provenienti dal territorio. Nessuno degli ospiti attualmente inseriti

⁴ In una conferenza stampa a Ginevra del 31 maggio 2002, il portavoce dell’UNHCR, Rupert Colville, si è così espresso sul problema dei c.d. “falsi rifugiati” (*bogus asylum seekers*): «If you look at these statistics, you see very little support for the idea prevalent in several European countries: that they are being deluged by fraudulent asylum-seekers, that – to quote the common mantra – “the vast majority are bogus”. These statements are themselves highly inaccurate and misleading. (...) it is patently extremely unfair to label people from countries such as [Iraq or Afghanistan] as “bogus” or “fraudulent.” Even if they fail to qualify as refugees, it is more than understandable that they themselves think they are refugees – given the state of their countries, given the basic suppression of human rights, and the sanctions and military campaigns against their regimes».

proviene infatti dai Cara di altre regioni» (Asgi 2011, p. 75). In maniera analoga, a Bologna l'accoglienza nello Sprar

si caratterizza per essere quasi totalmente assorbente, nel senso che coloro che hanno presentato richiesta di protezione internazionale sul territorio provinciale, e fanno richiesta di accesso alle misure di accoglienza, sono per lo più inseriti nel progetto Sprar di Bologna (...). Vengono riferiti come estremamente rari gli inserimenti all'interno del progetto di Bologna su richiesta del Servizio centrale dello Sprar, e parimenti poche sono le segnalazioni al Servizio centrale per la ricerca di un posto disponibile sull'intero territorio nazionale. (Asgi 2011, p. 98)

A fronte di questo quadro, la rete Sprar in Puglia sembra essere caratterizzata da un ruolo più incisivo del Servizio centrale nella individuazione dei beneficiari, rispetto alle segnalazioni provenienti dal territorio: infatti, tutti i progetti hanno la possibilità di riservare fino al 30% dei posti finanziati alle segnalazioni dirette degli enti locali titolari del progetto, ma questo limite viene inteso dal Servizio centrale in maniera flessibile, specialmente in relazione ai grandi centri urbani, dai quali proviene la maggior parte delle segnalazioni. Molti progetti pugliesi, soprattutto quelli situati nei piccoli centri, hanno invece deciso di non inserire questa riserva al momento della loro partecipazione al bando, forse perché sfavorisce il progetto in sede di valutazione, sia pure come criterio sussidiario in caso di parità di punteggio (cfr. art. 9 comma 3 D.m. 30 luglio 2013). Anche quando la riserva è stata prevista, i responsabili scelgono spesso di non avvalersene, anche per le ragioni spiegate in questa intervista.

D: I beneficiari arrivano sempre dal Servizio centrale o li potete scegliere voi?

R: Noi non scegliamo, è il Servizio centrale che ce li manda. Tra virgolette io potrei anche scegliere, perché qui abbiamo anche uno sportello sul territorio, quindi c'è gente senza casa, che viene spesso; potrei dire ho il posto, me lo prendo, però di solito non lo faccio, preferisco (pausa). Perché stanno sul territorio e non voglio innescare questa cosa [ossia] che dicano: vado all'Archi, lì ti danno la casa (pausa) Già così (pausa) Allora io li segnalo.

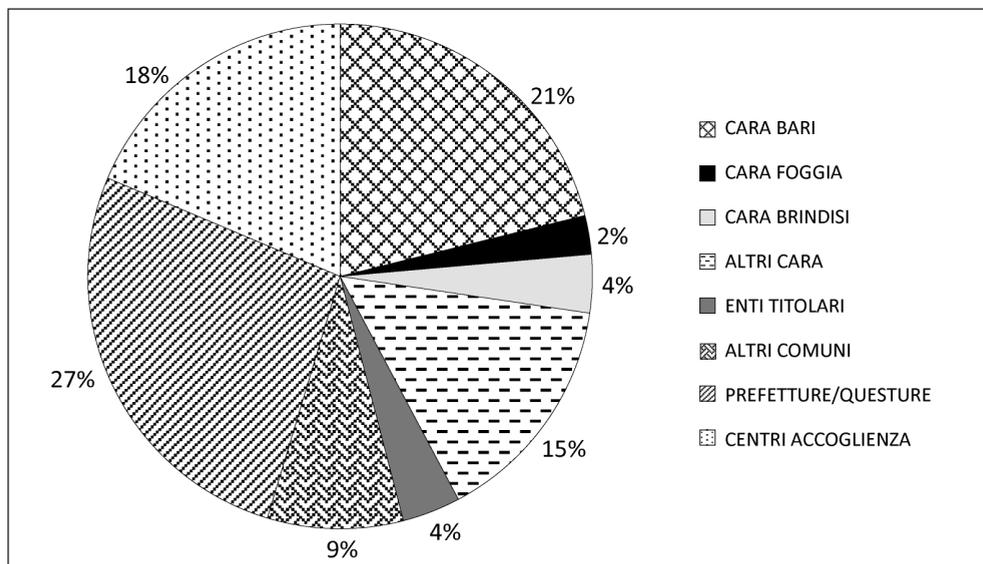
Questo maggior ruolo del Servizio centrale non sembra tuttavia sufficiente a configurare la rete pugliese dello Sprar come una rete di "seconda accoglienza", a dispetto anche della ingombrante presenza sul territorio di ben tre Cara, la cui capienza complessiva è pari a quasi un terzo di quella nazionale (1.930 posti su 6.872 nel 2013, pari al 28%), e al cui confronto i posti Sprar, anche dopo gli ampliamenti straordinari del 2013, sono inferiori di oltre tre volte (612). I Cara costituiscono ovviamente una fonte costante di segnalazioni per il Servizio centrale, non soltanto in base all'ipotesi contemplata dall'art. 6 comma 3 D.lgs. 140/2005⁵, ma anche perché lo Sprar è spesso utilizzato come un serbatoio di decompressione per i Cara, in previsione di un aumento degli sbarchi o quando in questi ultimi viene di fatto a

⁵ Tale ipotesi prevede l'invio ai Centri di identificazione (oggi ai Cara) a causa di una indisponibilità di posti nello Sprar, e «per il tempo strettamente necessario all'individuazione del centro [Sprar disponibile]: in questo caso il Cara svolgerebbe una funzione di "supplenza" rispetto allo Sprar, che tuttavia nella prassi sembra essere tutt'altro che temporanea (sul punto, cfr. anche Benvenuti 2011, p. 78).

crearsi una situazione percepita come pericolosa. Ad esempio, in occasione degli ampliamenti straordinari del 2013, il Ministero ha esplicitamente chiesto di escludere la riserva in favore degli enti locali, perché quegli ampliamenti servivano ad ottenere una rapida diminuzione delle presenze nei Cara: come si è visto, il calo delle presenze non è in ogni caso bastato ad evitare degli inserimenti nello Sprar direttamente dai luoghi degli sbarchi nel corso dell'estate.

Alla luce di queste osservazioni, si potrebbe dunque ipotizzare una presenza rilevante di beneficiari dello Sprar provenienti dai centri governativi di Bari, Brindisi e Foggia. I dati da noi raccolti sulle segnalazioni dei beneficiari, per quanto soltanto parziali e indicativi⁶, rivelano tuttavia un ruolo importante ma non decisivo dei Cara pugliesi, e confermano piuttosto il ruolo marginale degli enti locali titolari dei progetti.

Grafico 3.4. Fonti delle segnalazioni



In conclusione, anche se la percezione degli intervistati (e dello stesso Servizio centrale) sullo Sprar quale rete di “seconda accoglienza” non sembra essere confermata dai dati, essa è tuttavia significativa, poiché convive singolarmente con un’altra affermazione ripetuta spesso dagli operatori, secondo la quale la permanenza eccessiva nei Cara si rivela a tal punto dannosa da compromettere anche il lavoro successivo dello Sprar.

⁶ Le fonti delle segnalazioni dei beneficiari non vengono infatti sistematicamente raccolte né dal Servizio centrale né dai singoli progetti. Grazie alla cortesia dei responsabili e degli operatori, siamo riusciti a raccogliere e ad elaborare i dati di soli 5 progetti (i tre progetti “Union 3”, Ostuni e Bitonto), relativi a 161 beneficiari.

D: In questo periodo vi arrivano più accolti o più richiedenti?

R1: Purtroppo ne stanno arrivando molti, di titolari. Dico purtroppo perché il lavoro non dà gli stessi risultati (...) il classico beneficiario che entra dopo la permanenza in un Cara, è un titolare che ha 6 mesi di tempo, magari è stato un anno e mezzo in un Cara e non spicca una parola di italiano, non sa niente di cosa succedeva fuori, niente, perché quello è un non-luogo (...).

R2: [Nello Sprar] segui degli step consequenziali, invece se tu arrivi dopo un anno e mezzo di nulla, che non hai più nemmeno la gioia di vivere, anche riprendere un corso di lingua italiana in un certo modo è frustrante perché ti rendi conto del tempo che hai perso. Emotivamente è devastante.

Molti intervistati mettono l'accento sulla differenza tra i due circuiti di accoglienza, sottolineando come lo Sprar ottenga risultati migliori dei Cara, senza per questo costare di più.

I soldi non sono pochissimi, la media di uno Sprar adulti è di 35 euro pro capite pro die⁷, quella del Cara ha toccato delle punte bassissime, tipo 24 pro capite pro die ma in un periodo in cui c'erano due enti gestori che si stavano contendendo la gestione del Cara. Di regola hanno avuto anche delle punte di 40 euro: il Cara costa tanto, costa di più, rende meno e fa danni, ve lo diranno tutti.

In conclusione, l'immagine dello Sprar come rete di seconda accoglienza può forse essere proiettata non sul presente, ma sul futuro dello Sprar. Come detto, a partire dalla fine del 2012, l'intera rete nazionale è stata interessata da un impressionante potenziamento dei posti disponibili, passati da 3.959 a 9.356 nel giro di un anno, e destinati a diventare 16.000 con la messa a regime del nuovo bando nel corso del 2014. Al momento in cui scriviamo, non è ancora chiaro se questa trasformazione preluda a un definitivo "superamento" dei Cara, come da tempo chiedono gli osservatori più attenti (cfr. Asgi 2011, p. 143). Quel che è certo è che con questi nuovi numeri, lo Sprar può davvero diventare il fulcro centrale del sistema di accoglienza italiano, riservando ai Cara (ridotti di numero e di capienza) una funzione residuale, quali centri davvero di prima accoglienza, il più possibile temporanea, e di smistamento dei beneficiari nella rete dello Sprar. Sarebbe una trasformazione senza dubbio positiva, auspicabile, e impegnativa per lo Sprar, a fronte della sfida di preservare le qualità dell'accoglienza integrata anche a fronte di numeri superiori di oltre cinque volte a quelli dell'ultimo bando. Alcune criticità rilevate nel corso di questa ricerca (si pensi ai requisiti per i docenti dei corsi di alfabetizzazione, alle difficoltà relative all'inserimento lavorativo, o alla necessità di separare il sistema di monitoraggio dei progetti dall'assistenza e dal coordinamento del Servizio centrale) non potranno che essere amplificate da questo passaggio di scala. Ma in vista dell'obiettivo di raggiungere un sistema unitario di accoglienza, incentrato su una rete di piccole strutture diffuse sul territorio e

⁷ I progetti Sprar non prevedono in realtà un costo per ospite (come ad esempio quelli realizzati nell'ambito della c.d. "Emergenza Nordafrica"), se non per gli ampliamenti straordinari. In realtà il costo medio è ricavabile dividendo il costo complessivo giornaliero del progetto per il numero degli ospiti e il Servizio centrale ci ha confermato che, pur variando da progetto a progetto, non si discosta molto da quella cifra.

finalizzato all'inserimento socio-economico dei beneficiari, è un rischio che vale sicuramente la pena di correre.

Bibliografia

- M. Agier, *Ordine e disordini dell'umanitario. Dalla vittima al soggetto politico*, in «Annuario di Antropologia», 5 (2005), pp. 49-65.
- M. Ambrosini, C. Marchetti (a cura di), *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Milano, FrancoAngeli, 2008.
- Asgi (a cura di), *Il diritto alla protezione. Studio sullo stato del sistema asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, Acqui Terme, Impressioni Grafiche Onlus, 2011.
- M. Benvenuti, *La protezione internazionale degli stranieri in Italia*, Napoli, Jovene Editore, 2011.
- A. Brighenti, *Oltre l'integrazione. La migrazione contemporanea fra translocalismo e pluralismo giuridico*, Tesi di dottorato in Sociologia del diritto, Università Statale di Milano, 2004.
- M. Calloni, S. Marras, G. Serughetti, *Chiedo Asilo. Essere rifugiati in Italia*, Milano, Università Bocconi Editore, 2012.
- T. Caponio, *Dal Programma nazionale asilo al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, paper prodotto dal CeSPI, sotto il coordinamento di F. Pastore, su incarico dell'Anci, 2004.
- CeSPI, *Valutazione del Programma nazionale asilo*, Roma, mimeo, 2003.
- E. Della Corte, *Inserimento socio-economico di richiedenti asilo e rifugiati in provincia di Lecce, in Asylumisland. Accoglienza ed inserimento socio-economico di rifugiati e richiedenti asilo nelle regioni del Sud Italia*, a cura di A. Cavazzani, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, pp. 243-66.
- G. Devastato, *Oltre la crisi. Quali sfide per il welfare dei soggetti*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2007.
- L. Dominelli, *Anti-Oppressive Social Work. Theory and Practice*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2002.
- F. Folgheraïter, *La logica sociale dell'aiuto. Fondamenti per una teoria relazionale del welfare*, Trento, Erickson, 2007.
- B.E. Harrel-Bond, *Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees*, Oxford, Oxford University Press, 1986.
- B.E. Harrel-Bond, *L'esperienza dei rifugiati in quanto beneficiari d'aiuto*, «Annuario di Antropologia», 5 (2005), pp. 15-48.
- ICS - Consorzio Italiano di Solidarietà, *La protezione negata. Primo rapporto sul diritto di asilo in Italia*, Milano, Feltrinelli, 2005.
- S.E. Laird, *Anti-oppressive Social Work. A Guide for Developing Cultural Competence*, London, Sage, 2008.
- C. Marchetti, *Un mondo di rifugiati: migrazioni forzate e campi profughi*, Bologna, EMI, 2006.
- S. Mezzadra, *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*, Verona, ombre corte, 2006, 1° ed. 2001.
- P. O'Byrne, N. Parton, *Costruire soluzioni sociali. Costruzionismo e nuove pratiche di lavoro sociale*, Trento, Erickson, 2005.
- R. Puggioni, *Refugees, Institutional Invisibility and Self-Help Strategies: Evaluating Kurdish Experience in Rome*, in «Journal of Refugee Studies», 18, 2 (2005), pp. 319-39.
- L. Schuster, *The Use and Abuse of Political Asylum in Britain and Germany*, London, Cass, 2003.

R. Sennett, *Respect in a World of Inequality*, New York, Norton & c., 2003. Tr. it., *Rispetto. La dignità umana in un mondo di diseguali*, Bologna, il Mulino, 2004.

Servizio Centrale, *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2005*, Roma, 2005.

Servizio Centrale, *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2006*, Roma, 2006.

Servizio Centrale, *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2007/2008*, Roma, 2009.

Servizio Centrale, *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2008/2009*, Roma, 2010a.

Servizio Centrale, *Buone prassi dei progetti territoriali dello Sprar*, a cura di S. Spada, Roma, 2010b.

Servizio Centrale, *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2009/2010*, Roma, 2011a.

Servizio Centrale, *L'integrazione passa di qua. Riflessioni nello Sprar sui percorsi di integrazione*, a cura di A. Galli, Roma, 2011b.

Servizio Centrale, *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2010/2011*, Roma, 2012.

Servizio Centrale, *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Atlante Sprar 2011/2012*, Roma, 2013.

Servizio Centrale, *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Atlante Sprar 2012/2013*, Roma, 2014.

Servizio Centrale, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, Roma, 2007.

G. Zincone (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, il Mulino, 2000.

G. Zincone (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, il Mulino, 2001.