



UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE

DIPARTIMENTO DI  
GIURISPRUDENZA E SCIENZE POLITICHE  
ECONOMICHE E SOCIALI

Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 - Obiettivo Specifico  
2.Integrazione / Migrazione legale - Obiettivo nazionale 3 Capacity building - lett. j)  
Governance dei servizi

**PROGETTO MIGR.AL**

**RAPPORTO DI RICERCA**

a cura di: Michael Eve, Elisa Lipari, Maria Perino, Simona Sordo, Paola Versino

giugno 2019

1.	PERCHE' PARLARE DI CAS	2
2.	ALCUNI PROBLEMI GENERALI	8
3.	IL SISTEMA CAS NELLA PROVINCIA DI ALESSANDRIA 2017-2018. COSA INSEGNA QUESTA ESPERIENZA	
3.1.	Il disegno di ricerca	14
3.2.	Monitoraggio e controllo	16
3.3.	Gli operatori	22
3.4.	La distribuzione delle persone	26
3.5.	Il rapporto con la popolazione e il volontariato	30
3.6.	La fruizione dei servizi	35
3.7.	La formazione linguistica	39
3.8.	Verso il lavoro	43
4.	DOPO L'USCITA DAL CAS. IL LAVORO E LA CASA	49
4.1.	Soluzioni abitative in provincia di Alessandria. Un approfondimento	56
5.	L'EREDITA' DEL SISTEMA	
5.1	Le relazioni con i territori e con le rappresentanze politiche	60
5.2	Uno spazio politico riaperto, ma solo a metà	64
5.3	Il rapporto con i servizi	68
5.4	L'impatto sul terzo settore	71
5.5	La comunità di operatori	74
5.6	Apprendimenti per un diverso modello di intervento	77
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	79

## 1. PERCHE' PARLARE DI CAS

Come noto, il numero di persone che chiedono asilo politico in Italia è in forte calo rispetto al picco degli anni 2015-2016. I dati del “cruscotto” del Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione registrano solo 1425 persone sbarcate nei primi mesi del 2019 (fino al 24 maggio). Di conseguenza i numeri nei Centri di accoglienza straordinaria (CAS)<sup>1</sup> sono anch’essi in forte diminuzione ed è prevedibile che la maggior parte dei centri saranno chiusi nei prossimi anni. Ciononostante, è di considerevole interesse riflettere sull’esperienza della gestione dei CAS per diverse ragioni.

Innanzitutto, i CAS possono essere considerati semplicemente come esempio di intervento pubblico e della sua capacità di raggiungere gli scopi prefigurati con efficienza ed efficacia. Più in particolare, si tratta di interventi per i richiedenti asilo: ovviamente, ci saranno richiedenti asilo anche nel futuro e quindi è importante valutare l’efficacia degli interventi realizzati durante gli ultimi anni, individuando eventuali criticità, nella prospettiva di pensare sistemi di accoglienza del futuro. In Italia, come in altre nazioni, sembra possibile che i sistemi di accoglienza possano avere effetti non solo positivi ma anche negativi sull’integrazione dei rifugiati, in particolare per quanto riguarda la questione cruciale - per i migranti ma anche per l’economia locale - dell’integrazione nel mercato del lavoro. Diversi studi hanno mostrato che i richiedenti asilo impiegano più tempo rispetto ad altri migranti per trovare una stabile collocazione lavorativa nel paese di accoglienza (Fasani, Frattini, Minale 2017; Bakker, Dagevos, Engbersen 2015, 2017). Questa specificità dei richiedenti asilo e le cause di questo svantaggio sono importanti anche nel mutato contesto politico. Infatti, gran parte delle persone che usciranno dai centri di accoglienza probabilmente rimarranno sul territorio italiano, almeno per alcuni anni, indipendentemente dallo status giuridico. Al di là delle dichiarazioni politiche rispetto all’espulsione di immigrati in situazione di irregolarità, nessun paese occidentale espelle più di una piccola percentuale delle persone in questa situazione. Perciò sembra probabile che anche **nella popolazione della provincia di Alessandria nei prossimi anni ci saranno numerosi ex-richiedenti asilo**; per questo motivo è importante capire meglio la specificità dei loro percorsi socio-economici. In altre parole, sarebbe sbagliato immaginare che, a causa del calo dei numeri in arrivo e dei cambiamenti politici, la presenza di richiedenti asilo – e di ex-richiedenti - sia di poca importanza per la Provincia di Alessandria nei prossimi anni. Anche in questa chiave l’analisi del funzionamento dei CAS è di una certa rilevanza per le politiche pubbliche.

Per quanto riguarda il primo punto accennato, come vedremo dagli esempi in questo rapporto, il **sistema di controllo** dei CAS - sia dal punto di vista del controllo delle spese sia della reale efficacia

---

<sup>1</sup> Per un inquadramento generale delle definizioni, normative, scelte e mutamenti di governance citati nel presente lavoro, cfr. il rapporto CEASEVAL, 2019.

dei servizi offerti - è stato molto debole nell'alessandrino come in altre province italiane. Si è trattato essenzialmente di controlli dall'alto da parte della Prefettura. Ma in generale il personale delle Prefetture italiane non ha la formazione necessaria per valutare l'efficacia dei servizi offerti dai CAS e ad Alessandria l'organico è semplicemente troppo piccolo per poter controllare a fondo anche solo la contabilità di un esteso sistema di accoglienza con una trentina di enti gestori. Del resto come si vedrà, gli strumenti di controllo come le relazioni mensili o i questionari messi a disposizione dal progetto di monitoraggio MIRECO voluto dal Ministero dell'Interno per migliorare il controllo sui CAS pongono importanti problemi di realizzazione. In questo contesto di inadeguatezza delle risorse di personale, la tendenza è quella dell'adempimento amministrativo più che di un vero e proprio controllo dell'operato degli enti gestori.

E' nostra tesi in questo rapporto che, anche se le Prefetture o altri organi avessero molto più personale, i controlli "dall'alto" di questo tipo sarebbero di limitata efficacia in assenza di controlli dal basso da parte di una comunità professionale e da parte di una rete di attori sul territorio. Anche nell'alessandrino, in molti casi il controllo reale è stato operato attraverso la rete sociale che la Prefettura ha stabilito durante gli anni in altri contesti, diverse volte la segnalazione di situazioni critiche sono venute da sindaci, volontari o altri attori locali in diretto contatto con la realtà quotidiana dei CAS.

Tutte queste indicazioni sembrano mostrare l'importanza di concepire 'il controllo' di un servizio pubblico e degli agenti che forniscono il servizio non solo dall'alto, ma anche in termini informali e di autocontrollo professionale. In questa prospettiva le iniziative che promuovono reti sul territorio, e una '**comunità di pratiche**' (Wenger 2006) tra gli operatori non vanno sottovalutate. Gli operatori dei CAS alessandrini hanno spesso manifestato un desiderio di formazione e di discussione sul proprio lavoro con colleghi in altre organizzazioni, quindi una chiara voglia di formare una comunità professionale – esigenza che tuttavia è rimasta soddisfatta assai parzialmente.

Come già accennato, questi problemi di controllo dei servizi forniti dal settore pubblico, delegati ad enti del terzo settore o privati certamente non riguardano solo i CAS: sono molto generali. Tuttavia sono ovviamente importanti le questioni più specifiche dell'efficacia di centri che fanno parte di un sistema di accoglienza per richiedenti asilo. Fino a che punto i CAS hanno raggiunto gli scopi prefigurati, in particolare per quanto riguarda l'"integrazione" sociale ed economica e quell'"autonomia" degli ospiti tanto richiamata nei documenti ufficiali<sup>2</sup>?

---

<sup>2</sup> Il Ministero dell'Interno alla fine del 2014 invitava i prefetti ad incrementare i posti di accoglienza e ad adeguare le prestazioni oggetto dell'accoglienza temporanea a quelle dell'accoglienza integrata dello SPRAR (Circolare n. 14906 del 2014). La scelta per un'accoglienza che trova il suo riferimento centrale nello SPRAR era già emersa nell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 10 luglio 2014 da Stato, Regioni ed Enti Locali, nella quale era stato concordato il "Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari". Tali indicazioni generali

Diverse ricerche internazionali hanno constatato che l'inserimento socio-economico dei rifugiati sembra più difficile di quello di altri migranti. In Europa, i dati della Labour Force Survey (in Italia l'indagine si chiama "Rilevazione delle forze di lavoro") mostrano che il tasso di occupazione delle persone arrivate attraverso il canale della protezione internazionale è diversi punti percentuali più basso rispetto a quello dei migranti arrivati in altri modi. Questo svantaggio occupazionale rimane per diversi anni dopo l'arrivo. Gli studiosi hanno coniato il termine *refugee gap* per descrivere questo divario nel tasso di occupazione - ma anche di reddito e di diversi altri aspetti della condizione occupazionale - tra migranti arrivati attraverso traiettorie diverse. Anche in Piemonte i dati quantitativi e qualitativi disponibili sulla situazione delle persone che sono uscite dai centri di accoglienza negli ultimi anni confermano questo svantaggio (Eve, Perino, 2018). Infatti tra le persone già uscite dai centri il numero di coloro che hanno ottenuto un regolare contratto di lavoro è molto basso (indipendentemente dalla condizione giuridica dei soggetti in questione). Di conseguenza pochissime persone sembrano avere un contratto di affitto. Sembra probabile quindi che, nella Provincia di Alessandria, come nel resto della Regione e dell'Italia, gran parte delle persone che usciranno dai CAS nei prossimi mesi e anni si troveranno in posizioni di precarietà sia occupazionale sia abitativa.

Si potrebbe immaginare che lo svantaggio occupazionale dei rifugiati, rilevato in diversi contesti nazionali e periodi storici, sia dovuto alle caratteristiche individuali dei rifugiati rispetto ad altri migranti (ad es., differenze in termini di livello di istruzione, di sesso o di età) oppure alle condizioni del mercato del lavoro. Eppure le analisi multivariate dimostrano che il *refugee gap* rimane a parità di queste variabili individuali e congiunturali (Bakker, Dagevos, Engbersen 2015, 2017; Fasani, Frattini, Minale 2017). Anche le informazioni che emergono dalle interviste con gli operatori dei CAS alessandrini confermano che le difficoltà non sembrano correlate con il livello di istruzione o l'età delle persone e nemmeno con altre caratteristiche individuali.

Uno dei motivi più importanti delle difficoltà occupazionali probabilmente sta nella debolezza delle proprie reti sociali (Perino, Eve 2017). E' un consolidato risultato di ricerca che la maggior parte dei migranti trovano lavoro attraverso contatti con parenti, amici e conoscenti (Istat 2018) e che emigrano attraverso "catene migratorie": tipicamente un migrante viene "chiamato" da un parente o conoscente che ha trovato lavoro in una determinata località e sa che esiste la possibilità per altri migranti di trovare lavoro nella stessa nicchia del mercato di lavoro. Invece pochi richiedenti asilo sembrano godere di questo tipo di rete. La debolezza delle reti degli ospiti CAS è probabilmente accentuata dal fatto che anche se i migranti hanno qualche legame in Italia, è molto improbabile che verranno

---

sono poi state declinate nei capitolati e bandi di gara emanati delle Prefetture del Piemonte in modo diverso (Henry 2018: 23). Per gli sviluppi di questa impostazione, cfr. note 3-7.

mandati in un CAS vicino a questi conoscenti. Infatti la distribuzione delle persone in arrivo dipende dai posti disponibili e da criteri di *burden sharing* che per motivi politici cercano di evitare concentrazioni territoriali.

Questa politica di dispersione territoriale dei richiedenti asilo tende a collocare le persone in luoghi dove le possibilità di impiego sono estremamente limitate. Come si vedrà, questo sembra vero anche nel caso dei CAS alessandrini. E' pertinente quindi far riferimento a ricerche che trovano che il tasso di occupazione dei richiedenti asilo è più basso in contesti in cui una politica di dispersione è stata applicata (Edin, Fredriksson, Åslund 2004; Fasani, Frattini e Minale 2017).

Non solo la collocazione territoriale dei singoli CAS ma anche il fatto che gli ospiti non possano allontanarsi senza particolari permessi limita le possibilità di inserirsi nel mercato del lavoro. Molti migranti potrebbero fare lavori stagionali in agricoltura, per esempio, ma se questi non sono locali, non possono approfittarne. Non possono neppure esplorare informazioni ricevute attraverso conoscenti rispetto ad altri tipi di lavoro fuori dell'immediata zona del proprio CAS.

Va notato quindi che la rigidità dei sistemi di controllo degli enti gestori probabilmente ha effetti sull'inserimento lavorativo, effetti che alcuni studiosi (Bakker, Dagevos, Engbersen 2015, 2017) suggeriscono non riguardare solo la fase in cui migranti sono ospitati in un centro di accoglienza ma anche gli anni successivi.

La difficoltà di inserirsi nel mercato del lavoro e la conseguente incapacità di mandare soldi a casa e ripagare eventuali debiti è molto centrale nell'esistenza degli ospiti CAS (Bucari 2019; Biffi 2018) e può spiegare alcuni atteggiamenti e comportamenti altrimenti poco comprensibili. Il sentimento di vivere "vite sospese" (Baracco 2018) è una fonte di stress considerevole, che per alcune persone può sfociare in preoccupazioni per la salute, depressione o in veri e propri sintomi psichiatrici. In alcuni casi, come si vedrà, la situazione di costretta passività o talvolta addirittura di infantilizzazione può anche portare ad atteggiamenti "assistenzialistici".

Il mancato impegno lavorativo può incidere anche sull'apprendimento dell'italiano. Come suggeriscono diversi ricercatori internazionali (Hainmueller, Hangartner, Lawrence 2016; Engbersen et al. 2015; Dustmann et al. 2016), l'incertezza rispetto alla possibilità di trovare lavoro e rimanere nel paese di accoglienza diminuisce l'incentivo di apprendere la lingua locale. Questo può essere uno dei motivi dello scarso impegno di alcuni ospiti dei CAS alessandrini nell'apprendimento dell'italiano. Va ricordato infatti che la maggior parte dei migranti imparano la lingua locale essenzialmente sul lavoro; le lezioni di solito fungono come supplemento all'apprendimento nell'interazione concreta con interlocutori locali.

Nel rapporto che segue cercheremo di illustrare alcune caratteristiche e criticità dei CAS in Provincia di Alessandria, collocandole nel contesto più vasto dei problemi generali che emergono dall'esame dei sistemi di accoglienza.

## 2. ALCUNI PROBLEMI GENERALI

I richiedenti asilo e i titolari di protezione a differenza di altri immigrati sono inseriti nella stragrande maggioranza in un sistema di accoglienza che ha una specifica organizzazione e proprie logiche e finalità e sono sottoposti a una normativa che, pur rispondendo in parte a disposizioni internazionali, è determinata dagli orientamenti politici dei governi ma anche dalle incertezze e dalle contraddizioni che emergono in uno stesso governo.

In Italia nel corso del 2017 ci si è mossi tra il Decreto del Ministero dell'Interno del 7 marzo 2017<sup>3</sup> e il Piano Nazionale per l'Integrazione dei Titolari di Protezione Internazionale<sup>4</sup>, a cura del Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno. Il primo approvava uno schema di capitolato specifico per i centri di prima accoglienza, il secondo ribadiva - in continuità con la circolare del 2014 - che i CAS omologassero “i propri servizi e attività volti all'integrazione a quelli offerti nel sistema SPRAR”, coerentemente con l'inchiesta della Commissione Parlamentare<sup>5</sup>. Con il cambiamento di governo nel 2018, si è assistito a un capovolgimento di prospettiva. La legge 132/2018<sup>6</sup> e il capitolato che ne è seguito<sup>7</sup> impostano in modo totalmente differente l'accoglienza, riducendo nettamente i servizi che i CAS devono offrire ai propri ospiti secondo criteri e principi sui quali gravano critiche, contenziosi, incertezze applicative e che contribuiranno ad accrescere i **problemi insiti nel sistema**. Consideriamo alcuni di questi problemi.

Conta dove si è collocati. Si deve infatti ricordare che le persone richiedenti asilo in alcuni casi sono mandate in località isolate, talvolta con mobilità ridotta, e con conseguenze inevitabili sul futuro “percorso di integrazione”. Come già analizzato (Eve, Perino 2018: 54-55) «Capitare in una città o in un piccolo paese fa la differenza. Un paesino può favorire le relazioni e i contatti tra operatori, istituzioni, cittadinanza, datori di lavoro – se ci sono – ma può anche produrre isolamento e solitudine.

---

<sup>3</sup><http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/bandi-gara/fornitura-beni-e-servizi-relativi-alle-strutture-dei-centri-accoglienza>.

<sup>4</sup> [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/piano\\_nazionale\\_integrazione.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/piano_nazionale_integrazione.pdf).

<sup>5</sup> Camera dei Deputati, 2017, Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, Doc. XXII-bis N. 21 e 22. Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, XVII Legislatura, giovedì 21 dicembre 2017. Nella relazione si legge: “già oggi, ai sensi del decreto legislativo n. 142 del 2015, i centri di accoglienza straordinari (CAS) sono chiamati a svolgere le funzioni sia di prima che di seconda accoglienza. Di conseguenza, nell'immediato, gli standard di accoglienza di tali centri dovrebbero essere innalzati sia alla luce della prolungata permanenza dei migranti, sia in considerazione del perdurante “squilibrio” numerico tra le strutture di prima e di seconda accoglienza. In altre parole, laddove manca la disponibilità dell'Ente locale a farsi promotore di un progetto SPRAR, l'intervento del Prefetto dovrebbe mirare ad istituire non tanto Centri temporanei straordinari, ma veri e propri centri di seconda accoglienza che operano secondo i medesimi parametri e standard qualitativi previsti dal protocollo SPRAR” (p.124).

<sup>6</sup> Legge 1 dicembre 2018, n. 132, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, ...

<sup>7</sup> Nuovo schema di capitolato di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri di prima accoglienza previsti dal D.L. 30 ottobre 1995, n. 451, convertito con la legge 29 dicembre 1995, n. 563, dagli artt. 9 e 11 del d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142, nonché dei centri di cui agli artt. 10 ter e 14 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche e integrazioni”.



La mobilità è ridotta, spesso a causa di problemi di trasporto che rendono lunghi e costosi gli spostamenti e non favoriscono l'”autonomia”. Il controllo sociale è invece maggiormente praticabile in un piccolo centro che in città, ma in generale qualsiasi ragionamento su vantaggi e svantaggi viene superato dalla constatazione che la dispersione sul territorio è una soluzione imposta dalle circostanze più che una strategia rispondente a obiettivi pensati.

Il dibattito sulla cosiddetta “**dispersione territoriale**” che alcuni paesi europei hanno attuato già nel passato nei confronti di flussi di profughi meno recenti sembra confermare che gli svantaggi superano comunque i vantaggi - a meno che non si consideri il vantaggio politico di “distribuire il peso” dell'accoglienza - e anzi, si possono produrre effetti negativi. Studi in Svezia e in Danimarca mostrano che i richiedenti asilo dispersi in piccoli centri avevano minori possibilità di trovare un impiego, stipendi più bassi e maggiore probabilità di ricorrere a forme di assistenza (Edin et al., 2004, Åslund e Rooth 2007; cfr. anche Bloch 2002 sugli effetti della dispersione in Inghilterra). Invece, i migranti che lasciavano il luogo al quale erano stati assegnati - mettendosi in contatto con proprie reti - avevano in media migliori risultati di inserimento lavorativo.

Altri paesi dell'Europa del Nord hanno adottato più recentemente politiche di dispersione territoriale che sono state analizzate nei loro effetti sul cosiddetto *refugee gap* (Fasani et al. 2018: 26-30). Ne risulta che i richiedenti asilo arrivati in un paese europeo che ha una politica di dispersione territoriale hanno un gap occupazionale rispetto ad altri immigrati notevolmente più ampio di coloro che non sono stati esposti a questa policy. Gli effetti negativi sembrano riguardare anche la disoccupazione e la probabilità di ottenere un lavoro qualificato, in particolar modo per coloro che sono residenti da meno di 5 anni, e tendono a decrescere per i gruppi con maggiore anzianità residenziale nel paese ospitante, i quali probabilmente si sono spostati da quella prima destinazione imposta. Anche il Rapporto del Parlamento Europeo 2016 (European Parliament 2016: 32) dedica attenzione al tema riprendendo i lavori di ricerca sulle politiche svedesi iniziate negli anni '80 e finalizzate ad evitare concentrazioni di immigrati nelle grandi città. L'idea era di distribuire le persone in un gran numero di municipalità che avessero buone strutture di accoglienza e buone opportunità educative e di lavoro. Ma con l'aumento del numero dei richiedenti asilo la disponibilità di abitazioni divenne l'unica determinante nell'individuare le località di assegnazione, con un impatto negativo sulla occupazione dei nuovi arrivati.

La situazione piemontese mette in luce anche altri elementi: è possibile che i paesi piccoli offrano maggiori opportunità di lavori agricoli temporanei e di lavoretti per una popolazione anziana, che le relazioni e i contatti con gli italiani siano più semplici benché l'arrivo di gruppi di giovani produca quasi sempre schieramenti contrari. In questi contesti il ruolo dell'operatore è pertanto centrale nel mitigare la pressione sociale e nell'attivare reti personali.

Tuttavia, la questione di fondo del sistema di accoglienza probabilmente sta nella compresenza di esigenze diverse: distribuzione delle persone sul territorio nazionale, controllo, bruschi mutamenti normativi, tempi di attesa per la definizione dello status, sono elementi tra loro difficilmente conciliabili.

Il sistema di accoglienza dei CAS è strutturato in medi/grandi centri collettivi e nella forma dell'**accoglienza diffusa** in appartamenti. Generalmente la seconda opzione gode di una migliore reputazione. La situazione che emerge da questa ricerca è più complessa, come si vedrà dall'analisi specifica di questo tema. Qui vogliamo soltanto richiamare alcuni aspetti di fondo. Ci sono molte situazioni, in provincia di Alessandria come altrove, che possono essere definite ibride: appartamenti nella stessa via - dove c'è una forte presenza di immigrati - o addirittura nello stesso palazzo che possono creare senso di comunità, organizzazione autonoma del quotidiano ma anche segregazione. Poi ci sono problemi di costi, a meno che si scelgano edifici in località isolate, ma in ogni caso la gestione delle utenze e il controllo dei consumi di energia sono più impegnativi. In generale, gli appartamenti sono preferibili? Anche i centri collettivi, se gestiti bene, comportano dei vantaggi. Ad esempio, rendono più facile la conoscenza di tante persone nella stessa situazione, la circolazione di informazioni, l'organizzazione di attività. Quindi, se strutturati correttamente, i centri collettivi potrebbero stimolare gli scambi, aiutando così lo sviluppo di reti sociali tra migranti al di là dei soliti canali preimpostati dagli operatori.

Abbiamo tuttavia constatato che, nel caso di enti gestori sia di appartamenti sia di centri collettivi, coloro che sono stati ospitati negli appartamenti sono stati spesso frutto di una selezione operata dagli enti gestori che sceglievano *i più bravi e tranquilli* da inviare negli appartamenti per prevenire problemi con il vicinato o con la popolazione locale, specialmente in piccoli paesi, mentre i più problematici venivano sistemati nei centri collettivi, dove il controllo e/o l'assistenza sono maggiori. Questa selezione della popolazione ospitata, la visibilità sociale e i meccanismi che piccole o grandi concentrazioni di stranieri innescano nei rapporti con il territorio circostante spiegano in buona parte la caratterizzazione dell'accoglienza diffusa come esperienza positiva e dei centri collettivi come esperienza negativa. La nostra impressione è che l'accoglienza diffusa abbia in effetti molti meriti ma una corretta valutazione dell'efficacia della sistemazione in appartamenti piuttosto che in grossi centri dovrebbe tener conto degli effetti di selezione.

E' un'importante caratteristica dei sistemi di accoglienza dei richiedenti asilo che le persone **non possano scegliere la località dove andare**, se non con l'”abbandono volontario” del progetto. Così accade ad esempio che un giovane proveniente dal Bangladesh si trovi in una località isolata della

provincia di Alessandria, disorientato e inquieto, mentre lo zio lo aspetta per un lavoro nel suo negozio di alimentari a Catania.

Come vedremo, l'assegnazione ad un centro ricorda un po' l'organizzazione di un **collegio** dove *si è tenuti dentro*, secondo l'efficace formula di una operatrice, *aspettando la risposta della commissione*.

Anche quest'ultimo aspetto, l'attesa per la definizione dello status, è un elemento del sistema che ha importanti conseguenze sulle **“vite sospese”** delle persone, con possibili effetti negativi sulle opportunità nel mercato del lavoro e sulla integrazione economica. «Secondo gli studi che hanno analizzato il fenomeno in Olanda e Svizzera, le cause di tali effetti negativi sarebbero soprattutto dovute alla frustrazione e rassegnazione derivanti appunto dalla prolungata incertezza (Bakker et al. 2015; Hainmueller et al. 2016). Queste analisi fanno riferimento anche all'idea che l'incertezza rispetto alla possibilità di rimanere nel paese dove è stata fatta domanda di asilo disincentiva l'investimento in capitale umano specifico, come la conoscenza della lingua e l'esplorazione delle competenze di cui le aziende locali hanno bisogno. Ma va ricordato che tale incertezza può anche disincentivare potenziali datori di lavoro, che possono temere di trovarsi intrappolati in procedure burocratiche non familiari, o di dover interrompere l'impiego se la domanda di asilo viene respinta» (Eve, Perino 2018: 55).

Le disposizioni della legge 132/2018 e la struttura del capitolato di appalto di fine 2018 renderanno il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo ancor più ridotto a *tenerli e che non creino problemi* (così già si è espresso un operatore nel descrivere gli obiettivi della cooperativa nella quale lavorava al momento dell'intervista) e il lavoro impegnato e calato sul territorio realizzato da molti operatori degli enti gestori virtuosi entrerà in contraddizione con un sistema che accentua ulteriormente le dimensioni del contenimento e del controllo.

E' vero che alcuni operatori intervistati già menzionavano il rischio che il sistema di accoglienza potesse favorire lo sviluppo di una dipendenza dagli operatori e di **atteggiamenti assistenzialistici**. «A ciò può contribuire l'indisponibilità di servizi e uffici ad affrontare la faticosa e impegnativa relazione con questo tipo di utenti, così talvolta “l'accompagnamento” continua nel tempo.

*Quindi sono accompagnati in tutto. All'agenzia del lavoro, al datore di lavoro, [gli uffici] ci chiedono di accompagnarli sempre e comunque agli appuntamenti... Io chiedo ai ragazzi quando arrivano di dire i loro nomi, non li dico io [agli impiegati degli uffici], perché altrimenti non si renderanno mai conto che magari lo*

*pronunciano male e l'impiegato non capisce, o loro non capiscono la domanda che viene fatta.... Ma se [l'impiegato] non capisce il nome, il luogo di residenza o il motivo per cui viene lì, guarda l'operatore [e dice]: 'Come si chiama?' 'Perché è qui?' Quindi un percorso di autonomia in un contesto del genere è molto difficile, vengono sempre accompagnati.*

Possiamo aggiungere che questi atteggiamenti assistenzialistici si amplificano in quei contesti in cui l'organizzazione della permanenza è fondata sulla eteronomia della gestione del quotidiano, su atteggiamenti pedagogici e di infantilizzazione degli ospiti da parte di alcuni operatori. Dalle testimonianze raccolte, chi lavora nei CAS non sempre è consapevole del problema: c'è chi riconosce un diffuso orientamento assistenzialistico e afferma che *sono parcheggiati, in una bolla, che i tempi lunghi fanno adagiare*, e chi invece dà per scontati il ruolo "educativo" dell'operatore, di *maternage* delle operatrici più anziane – *io li chiamo i miei fanciulli* - il compito di *metterli sui binari*, la funzione di un accompagnamento che si prolunga nel tempo mantenendo le persone - *i ragazzi* - in una sorta di "limbo", con effetti frustranti anche per gli operatori» (Eve, Perino cit.56). Il rischio di assistenzialismo è stato richiamato da più voci come elemento a favore della riduzione dei servizi offerti nei CAS. Se è vero che l'organizzazione di alcune strutture non combatte l'assistenzialismo ma anzi lo perpetua, l'assenza di servizi di formazione, alfabetizzazione, inclusione in un sistema che insiste sul controllo produce ulteriori "tempi morti" - all'opposto del tempo degli investimenti utili e ragionevoli sia rispetto al richiedente, sia rispetto alla società - e il sistema si riduce a un insieme di regole e prescrizioni minuziose (pensiamo a tutta la regolamentazione rispetto alla quantità, qualità, modalità di distribuzione del cibo), proprio delle "istituzioni totali" (Goffman, 2001). Effettivamente alcuni aspetti dell'organizzazione descritti dagli operatori intervistati richiamavano già tali istituzioni: il regolamento, le procedure in caso di violazione, pratiche più o meno esplicite di premi e sanzioni per incentivare certi comportamenti, l'individuazione di meritevoli di piccoli vantaggi o di opportunità più significative come l'accesso a un corso di formazione, le sollecitazioni ad adattarsi e imparare, la centralità delle regole di pulizia e di ordine nelle camere e della questione cibo. Il cibo è un aspetto che desta frequentemente tensioni - *non posso decidere quello che voglio mangiare* dice un giovane che si lamenta dei pasti - e che occupa molte risorse degli operatori poiché richiede una gestione complessa e minuziosa, propria delle istituzioni nelle quali non c'è spazio per un'organizzazione autonoma degli ospiti: *la mansione principale è quella di dare cibo a tutti, la spesa grande arriva da un fornitore che fornisce anche le case di riposo*. Se in questo caso l'operatore dice che l'organizzazione del CAS richiama quella di una casa di riposo, in altri casi, come già visto, il rimando è al collegio, o all'esercito: *stanno meglio di quando facevo il militare*. Chi si trova in

un'“istituzione totale” deve chiedere aiuto per attività che potrebbe fare da solo, deve adattarsi, convincersi che il tempo trascorso sia un investimento utile e ragionevole, in un “ciclo di coinvolgimento” (Goffman, 2001:109) negli scopi e nelle finalità che l'istituzione si prefigge e può sviluppare comportamenti di sfida, lamenti, richieste, pratiche di resistenza e di affermazione di sé nell'interazione tra attori sociali, cioè tra operatori e ospiti.

«Ma c'è anche chi, specialmente se non scolarizzato, ha una prospettiva diversa e interpreta i tempi di attesa come una opportunità, di *prepararsi* a ciò che accadrà in seguito, di *prendere fiato* dopo il viaggio e la permanenza in Libia. In questo senso il tempo potrebbe essere un fattore che riduce gli effetti delle esperienze più dure (Beiser,1989), ma lavori di ricerca del passato hanno evidenziato conclusioni contraddittorie al riguardo (Ager,1993), o hanno sottolineato l'esperienza di disempowerment, la trasformazione “da uomini a rifugiati”, a “oggetto di aiuto”, che costringe le persone ad assumere il ruolo della vittima o del “vulnerabile” (Harrell-Bond, 1999:4; Manocchi, 2012). È vero che, pur essendo persone ordinarie, i richiedenti asilo si trovano in una situazione straordinaria che esige aiuto, ma le istituzioni tendono a costruire i ruoli (Ong, 2005), il tempo può trasformare adulti attivi in clienti passivi o *simili a bambini* - espressione che abbiamo sentito tra gli ospiti - e l'attesa può provocare manifestazioni di rabbia e aggressività» (Eve, Perino 2018: 56).

Il richiedente asilo collocato in un tale sistema impara le **regole del gioco**. Soprattutto nei rapporti con le istituzioni e i servizi, per essere considerato degno di fiducia sembra che deve avere atteggiamenti conformi alle aspettative. Passività, umore depresso, espressioni di riconoscenza sono le dimensioni emotive generalmente previste (Graham, 2003). Così come il racconto del proprio passato e del viaggio in Italia è bene che sia particolarmente drammatico, cioè conforme alla logica del “**trauma**” come paradigma interpretativo egemone e condizione socialmente riconosciuta. Altrimenti si può imporre la rappresentazione contraria, quella del profugo approfittatore e impostore (Kobelinsky, 2010). In tal modo il sistema di accoglienza e le rappresentazioni dominanti dei migranti diventano coerenti tra loro.

### 3. IL SISTEMA CAS NELLA PROVINCIA DI ALESSANDRIA 2017-2018. COSA INSEGNA QUESTA ESPERIENZA

#### 3.1. Il disegno di ricerca

La Prefettura di Alessandria è ente capofila del progetto “**MIGRAL**”, finanziato dal Fondo Europeo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) e approvato nel Maggio del 2017.

Tra i diversi partner territoriali che hanno partecipato al progetto, il Dipartimento di giurisprudenza, scienze politiche, economiche e sociali (**DiGSPES**) dell’Università del Piemonte Orientale ha contribuito con l’analisi delle attività svolte nell’implementazione delle disposizioni ministeriali e prefettizie previste per i CAS della provincia di Alessandria.

Il lavoro ha risposto pertanto a livello istituzionale innanzitutto al bisogno di avere un **quadro delle criticità** che emergono nella realizzazione di quanto richiesto, rispetto ai destinatari, ai lavoratori e alla rete territoriale dei servizi. Si è voluto rispondere all’esigenza di conoscere con un certo dettaglio le difficoltà nella gestione dei CAS in considerazione, anche, dei mutamenti normativi che hanno profondamente modificato il sistema di accoglienza.

La relazione intermedia (marzo 2018) consegnata alla Prefettura di Alessandria e il presente rapporto di ricerca si sono sviluppati tenendo conto dei cambiamenti che nel corso del lavoro di ricerca hanno interessato i CAS, al fine di

- segnalare alla rete dei servizi territoriali alcune criticità proprie del sistema di accoglienza con particolare riferimento, rispetto alle persone ospitate nei CAS, ai temi della mobilità in contesti territoriali isolati e dell’accesso ai servizi
- contribuire all’individuazione nel quadro dei servizi CAS di processi di lavoro, strumenti e pratiche che potranno avere ricadute e sviluppi sul territorio
- contribuire ad accrescere la qualità dei servizi territoriali
- riflettere sui sistemi di accoglienza con un focus di analisi specifico sulle condizioni e situazioni dei migranti in uscita.

**La metodologia di indagine** si è ispirata al principio della triangolazione delle fonti, sia per quanto riguarda la loro tipologia (raccolta e analisi di documenti, dati statistici, testimonianze dirette) che la

loro provenienza (soggetti coinvolti a diverso titolo nella realizzazione sono stati interpellati). Questo al fine di individuare le problematiche in modo il più possibile completo e di rappresentare molteplici punti di vista in gioco. Alla raccolta di informazioni è seguita l'analisi delle stesse, adeguata alla tipologia e alla varietà delle fonti, e la loro sintesi in questo rapporto di ricerca. Sulla base di queste informazioni sono stati prodotti anche un documento orientativo (relazione intermedia) e degli strumenti operativi ad uso della Prefettura di Alessandria.

In particolare:

- nel corso del 2017 sono state analizzate le relazioni periodiche degli enti gestori inviate alla Prefettura e il materiale raccolto in sede ispettiva dalla Prefettura, al fine di produrre una **relazione intermedia** contenente proposte di alcuni correttivi da operare o di integrazioni da affiancare agli strumenti di controllo analizzati.
- tra la fine del 2017 e il 2018 sono state realizzate tutte le attività propedeutiche alla redazione del presente **rapporto di ricerca**: 26 interviste semi-strutturate in profondità a operatori CAS, responsabili di servizi ed enti connessi e ad alcuni ospiti dei centri, analisi delle informazioni raccolte nonché analisi della letteratura internazionale.
- nel 2019 è stato predisposto un **modello uniforme di rendicontazione mensile** delle spese attraverso **prospetti** destinati a tutti gli enti gestori, al fine di facilitare l'organizzazione e l'analisi del materiale trasmesso alla Prefettura. Si è svolto un incontro con i suddetti enti gestori al fine di illustrare le modalità di compilazione dei prospetti.

Il lavoro di ricerca, indipendente rispetto alle azioni di monitoraggio effettuate dal personale della Prefettura, contribuisce a **fornire elementi di valutazione**

- del “come” sono implementati dagli enti gestori gli adempimenti contrattuali, oltre all'erogazione dei servizi di base
- delle relazioni e interazioni del sistema di accoglienza con il territorio
- delle prospettive future di integrazione lavorativa e sociale dei richiedenti e dei beneficiari di protezione

### 3.1 Monitoraggio e controllo

Premessa necessaria alla lettura di questo paragrafo è la **difficoltà** per la **Prefettura** di **conciliare i ruoli** che è stata chiamata a rivestire nel governo del sistema dell'accoglienza straordinaria. Da un lato infatti è stata investita del monitoraggio e del controllo primario (a monte di quello ministeriale) sull'operato degli enti gestori all'interno dei confini della legalità e degli adempimenti previsti dai capitolati, che è coerente con le sue tradizionali prerogative. Dall'altro lato tuttavia è sua responsabilità trovare una collocazione sul territorio alle quote assegnate di richiedenti asilo e ha quindi bisogno che gli enti gestori partecipino in numero congruo ai bandi che emana per il subappalto del servizio, a fronte di importi pro capite giornalieri sempre più contenuti e di nuovi obblighi amministrativi e gestionali fissati a livello nazionale. Questa nuova investitura richiede alla Prefettura di assumere un **ruolo accompagnatorio con gli enti gestori**, che è diverso dalla sua tradizionale natura 'sanzionatoria' (a detta di una funzionaria intervistata) e che quindi inevitabilmente **rende più complessa la funzione di monitoraggio e controllo** sul servizio erogato dagli stessi enti nei CAS.

Il **monitoraggio** dei CAS da parte della Prefettura avviene attualmente attraverso tre strumenti principali:

- la ricezione giornaliera delle presenze degli ospiti;
- la ricezione periodica dei documenti attestanti la spesa sostenuta dagli enti gestori per i centri;
- le ispezioni.

Vediamoli brevemente qui di seguito, uno per uno. Per un **maggiore dettaglio** sulla rilevazione delle presenze, le relazioni mensili e le ispezioni si veda **la relazione intermedia** di ricerca del marzo 2018.

La comunicazione quotidiana delle **presenze** e assenze nei CAS avviene generalmente con puntualità da parte degli enti gestori, in quanto su di esse si basa il calcolo degli importi che la Prefettura deve versare per il subappalto, e in un formato standardizzato dalla Prefettura stessa. Piccoli correttivi proposti nella relazione intermedia dal gruppo di ricerca riguardano la distinzione tra allontanamenti volontari e concordati, attualmente poco chiara nel format, e la necessità di rendere obbligatoria l'identificazione del centro attraverso l'indirizzo, a cui attualmente supplisce la conoscenza implicita dei funzionari. Questo strumento di monitoraggio è efficace ma necessariamente scarno, per sua stessa natura e a causa della periodicità elevata di invio.

L'invio dei documenti che attestano la spesa sostenuta dagli enti gestori per i CAS è stata recentemente oggetto di una standardizzazione da parte della Prefettura, con il supporto di due componenti il gruppo di ricerca: sono stati prodotti fac-simili e istruzioni e si è tenuto un breve



incontro formativo per il personale degli enti gestori. L'obbligo di **rendicontazione** è infatti stato introdotto per i CAS a partire dal 2018<sup>8</sup>, ma ad ancora oggi non sono state dettagliate a livello nazionale le modalità con cui debba avvenire l'invio alle prefetture<sup>9</sup> né il tipo di controllo che queste dovrebbero eseguire sui documenti ricevuti. I documenti di spesa sono potenzialmente molto informativi per eseguire sia un monitoraggio finanziario del sistema di accoglienza sia un monitoraggio di altri aspetti chiave della qualità del servizio che attualmente sfuggono completamente alla Prefettura, come l'organizzazione del personale che viene utilizzato nei CAS<sup>10</sup>. Le informazioni contenute nei time-sheet mensili degli operatori consentirebbero ad esempio di capire qual è la periodicità delle visite e il monte ore trascorso da ciascun operatore in ciascun centro, se ci sono occasioni di coordinamento tra gli operatori che lavorano nello stesso centro, oppure ancora se gli operatori sono gli stessi presentati nella proposta di gara (quindi di alto livello) o se invece sono cambiati a favore dell'impiego di personale meno qualificato. Rispondere a questi interrogativi attraverso l'analisi delle rendicontazioni mensili richiede tuttavia un aggravio di lavoro difficilmente sostenibile dal personale prefettizio senza un chiaro mandato ministeriale e senza dotazioni aggiuntive (economiche o di organico) che non hanno sinora fatto seguito all'introduzione dell'obbligo rendicontativo per i CAS.

Ultimo degli strumenti di monitoraggio dei centri, le **ispezioni** sono anche le uniche ad avvenire dal vivo consentendo di instaurare una relazione di conoscenza reciproca tra i funzionari della Prefettura da un lato e il personale e gli ospiti dei CAS dall'altro. L'analisi dei verbali sintetizzata nella relazione intermedia di ricerca ha tuttavia evidenziato che le ispezioni hanno un'efficacia ridotta per il monitoraggio dei centri, dovuta alla loro breve durata e alle ridotte informazioni disponibili, nonché al fatto che le competenze professionali degli ispettori non permettono di indagare a fondo questioni complesse, che vanno dall'efficacia dell'apprendimento linguistico alla reale portata delle iniziative svolte per l'inserimento lavorativo o alla gestione di eventuali conflitti con i vicini di casa. Di conseguenza i resoconti delle ispezioni si concentrano su problemi rilevati visivamente, come la pulizia e lo stato delle strutture, o su problemi evidenziati dagli operatori e (in casi più rari) dai richiedenti asilo. Se è vero che l'efficacia delle ispezioni potrebbe essere migliorata da alcuni semplici correttivi<sup>11</sup>, tuttavia non è realistico pensare che possano essere l'unico strumento di monitoraggio riguardante i molteplici servizi forniti nei CAS e la loro qualità (il progetto FAMI MIRECO facente

---

<sup>8</sup> Diversamente dagli SPRAR, che sono obbligati a fornirla sin dalla loro prima istituzione nel 2002.

<sup>9</sup> Diversamente dagli SPRAR, per cui esiste un Manuale Unico di Rendicontazione.

<sup>10</sup> Come già sottolineato nella relazione intermedia riguardo alle ispezioni, che prevederebbero l'esposizione di un organigramma del servizio quasi mai prodotto.

<sup>11</sup> **Proposti dal gruppo di ricerca nella relazione intermedia:** compilazione completa della scheda di ispezione che si limita ad alcuni ambiti prioritari, coinvolgimento intensivo dell'assistente sociale della Prefettura, calendarizzazione di almeno una visita per ogni struttura, richiesta preventiva dell'organigramma del centro, richiesta preventiva di presenza degli ospiti all'ispezione con il mediatore, lettura preventiva delle relazioni mensili riguardanti il centro.

capo al Ministero dell'Interno è andato invece in questa direzione, predisponendo ispezioni molto lunghe e strutturate e la compilazione di schede dettagliatissime su ogni aspetto del servizio offerto). Come già proposto nella relazione intermedia, per essere efficace il monitoraggio dovrebbe avvenire anche 'dal basso', tramite momenti di confronto periodici tra Prefettura ed enti gestori e tramite l'attivazione dei contatti con i servizi del territorio.

Tra gli strumenti di monitoraggio elencati infine non rientrano le relazioni che gli enti gestori dovrebbero inviare mensilmente alla Prefettura, analizzate dal gruppo di ricerca sempre nella relazione intermedia di marzo 2018. Nonostante gli enti gestori siano vincolati da capitolato a compilarle, le relazioni sono infatti così deregolate sia nei contenuti (variano moltissimo per lunghezza, temi trattati, profondità della trattazione, firmatari, strutture oggetto di rilevazione) che nelle tempistiche di produzione (non esiste una data limite per l'invio e non le inviano sempre tutti gli enti) da costituire poco più un blando adempimento. Racconta il coordinatore di un CAS:

*Avendo questa sensazione qua [che non venissero lette dalla Prefettura] ho detto 'Bene, 'sto mese non mando la relazione e vediamo se qualcuno mi dice qualcosa.' Mi devono dire ancora qualcosa adesso...ed era la relazione del mese di marzo...! [quasi un anno fa] Comunque non essendo successo niente di eclatante...c'è abbastanza discrezionalità, della cooperativa su quello che facciamo. [...] Io sulle relazioni mensili l'ho anche detto a chi sta sopra di me 'Guarda che non l'ho neanche mandata, voglio proprio vedere se se ne accorgono...!'*

Per quanto riguarda il **controllo**, l'iter che segue alla violazione delle regole dell'accoglienza da parte di un ospite nei CAS è più o meno sempre lo stesso, costituito da richiami e segnalazioni di gravità crescente che seguono dapprima la gerarchia interna all'ente gestore (richiamo da parte dell'operatore, del coordinatore e infine della direzione dell'ente gestore) e poi la gerarchia interistituzionale (segnalazione alla prefettura corredata da testimonianze e foto, diffida inviata dalla prefettura all'ospite, segnalazione della prefettura al Ministero), fino al decreto di espulsione da parte del Ministero dell'Interno.

All'interno di questo iter formale si inseriscono sanzioni minori di tipo più informale, che gli operatori minacciano di comminare ed eventualmente comminano effettivamente con gli ospiti che non rispettano le regole del centro (ad es. assentandosi dalle lezioni di italiano, mancando di pulire la camera a lungo, facendo accattonaggio per strada, ecc.): si va dalla sospensione del wi-fi alla negazione del mezzo di trasporto per ragioni non strettamente necessarie, fino alla sospensione del pocket money. Nonostante alcuni operatori descrivano episodi in cui ha sortito l'effetto voluto, la privazione del pocket money viene tuttavia sempre percepita dai richiedenti asilo come una lesione

inaccettabile dei propri diritti che sfocia in vivaci proteste e reazioni violente, al punto che almeno un ente gestore ha deciso a livello direttivo di non usarla più.

Coerentemente con il difficile ruolo della **Prefettura**, segnato dal conflitto tra l'esigenza di controllare gli enti gestori e quella di non precludere la loro adesione ai bandi futuri, alcune interviste agli operatori dipingono l'operato prefettizio come mosso da una **razionalità strumentale**. Ad esempio 'fa comodo' l'atteggiamento di un grosso ente gestore che accetta sempre le nuove assegnazioni di richiedenti asilo, anche se questo richiede di sottoporre i propri operatori a superlavoro e di assegnarli ad attività per cui non sono competenti.

In generale però gli operatori hanno un'idea delle istituzioni che governano il sistema di accoglienza molto sfumata, perché deriva dalle poche occasioni di contatto diretto con i funzionari durante le ispezioni e dalle notizie circolanti internamente agli enti gestori rispetto alle comunicazioni e ai rapporti formali intrattenuti. Del **Ministero** li colpisce la **razionalità burocratica**, per cui gli strumenti di controllo sono troppo rigidi e impediscono la gestione quotidiana dei centri.

*[Quando sono arrivati] in albergo hanno detto: [Fateci vedere il] registro delle presenze' C'è, il ragazzo firma. 'No', hanno detto, 'deve firmare sempre] quando esce'. 'Ma non è un carcere...!' ha detto anche la dottoressa [della Prefettura]. Se il ragazzo va a comprare le sigarette, se va a scuola, dovrà firmare [ogni volta]?? Mah, io dico...non sono carcerati e non posso mettermi alla porta... piuttosto facciamo come ha detto quello là e gli mettiamo un braccialetto...!*

Agli occhi delle **persone ospitate nei CAS**, invece, il sistema di accoglienza che regola le loro vite appare opaco in maniera disarmante. Un esempio sono le molte fake news che girano tra gli ospiti dei centri e talvolta arrivano all'orecchio degli operatori: offrono teorie e verità semplicistiche per spiegare meccanismi complessi, come quelli all'origine dei fondi per l'accoglienza (che arriverebbero dalle Nazioni Unite...!) o quelli che stanno dietro le decisioni delle Commissioni Territoriali sulla concessione o il diniego dello status a persone provenienti dalla stessa area geografica (ad esempio la storia che avrebbe sicuro successo per i nigeriani del sud sarebbe quella di essere minacciati di morte da una setta o dai parenti di una persona uccisa durante un incidente). L'**opacità del sistema di accoglienza** emerge anche dall'attribuzione agli operatori di responsabilità che non hanno: *Io non ho ancora fatto la commissione, TU mi devi fare andare.*

Come è stato detto a inizio paragrafo, le Prefetture si sono trovate nella difficile situazione di governare a livello locale il sistema di accoglienza straordinaria e questo ha comportato la necessità

di svolgere due compiti molto diversi assumendosi la responsabilità di conciliarli: il monitoraggio e il controllo dell'operato degli enti gestori che deve avvenire nel rispetto delle norme e secondo quanto richiesto dal capitolato, e la ricerca di una collocazione sul territorio dei richiedenti asilo che a livello centrale sono assegnati alla provincia di Alessandria. Dai colloqui effettuati, è emersa la consapevolezza di questa delicata posizione che il personale della Prefettura di Alessandria ha colto anche nella fase successiva alla collocazione delle persone nei CAS e che ha cercato di gestire ponendosi come **istituzione di riferimento** dei soggetti coinvolti nell'accoglienza, dagli enti gestori ai servizi territoriali.

Le schede di monitoraggio, ad esempio (nel periodo in cui è stata svolta la ricerca era stato elaborato il questionario Mireco), a detta del personale della Prefettura sono utili *per rilevare gli aspetti generali, ma poi voglio parlare con l'operatore. Sarebbe interessante avere un feedback sia dal direttore che da un operatore. Il problema è che l'operatore quando vi sono delle criticità tende ad essere in difficoltà e la sua voce in queste occasioni scompare.* L'ispezione quindi tenta di essere un momento di **confronto** con l'ente gestore, pur con i limiti che la gerarchia organizzativa pone. Esserne consapevole ha portato a tentare un'organizzazione delle ispezioni che prevedesse anche un momento di ascolto degli ospiti, individuale per casi specifici, collettivo per temi e comunicazioni di interesse generale. Tuttavia, come già detto, queste pratiche si scontrano con la carenza di personale, con la scarsa disponibilità di molti enti gestori ad approfondire il monitoraggio e con le difficoltà di vario genere di richiedenti asilo a parlare con la Prefettura. Per questo motivo è stata data la disponibilità a chi è ospitato nei CAS di andare *direttamente in Prefettura: in tal caso viene richiesto di mettere per iscritto quanto lamentano e anche questo sarà un elemento di valutazione e per decidere l'ispezione.* Oltre all'**ascolto** delle segnalazioni dei migranti, sono molto importanti anche le segnalazioni della **popolazione locale**, di chi vive nello stesso paese o accanto a un centro. Ci è stato segnalato come esempio il caso di un ente gestore che aveva commesso gravi inadempienze e per il quale i cittadini hanno avuto *un ruolo attivo e di denuncia.* In un contesto relazionale in cui la Prefettura si è detta disponibile *a un contatto e un confronto diretto*, anche con una telefonata o una email.

Più in generale, la Prefettura ha voluto darsi un ruolo, talvolta non compreso dagli operatori, di ascolto, di confronto, offrendo uno spazio di parola e richiedendo un **lavoro di rete**. Ma per lavorare in rete occorrono, oltre alla disponibilità, delle competenze che solo le cooperative che si sono sempre occupate *del sociale* hanno. Quindi diventa importante la funzione della Prefettura che *vuole essere un punto di riferimento per la costruzione di reti*, mediante la convocazione di tavoli territoriali e, come vedremo, per l'organizzazione e sistematizzazione del volontariato (par. 3.5), della formazione linguistica (par. 3.7) che ha portato a formulare convenzioni con i CPIA nell'ambito dell'impegno richiesto agli enti gestori di incrementare l'insegnamento dell'italiano, o in materia di salute mentale

(par.3.6), con l'accordo approvato nel 2018 dai competenti organi dell'ASL e dall'ASO di Alessandria. Per certi aspetti questa funzione si svolge pure con i richiami ai comuni indisponibili per ostruzionismo a svolgere le pratiche di residenza dei richiedenti asilo (par. 3.6).

Pertanto, oltre ai due compiti di cui si è parlato sopra, la Prefettura di Alessandria cerca di andare **oltre il ruolo sanzionatorio** che le compete ma che risulta - agli stessi funzionari - insufficiente al governo e soprattutto all'integrazione di una realtà complessa come quella dei CAS nei contesti locali. L'impegno al coordinamento, alla creazione di una rete di servizi ed enti gestori collaborativi ha comportato un lavoro di mediazione e di tessitura di relazioni quotidiane e il tentativo di presentare l'istituzione prefettizia anche nel **ruolo di accompagnamento**.

Il fatto che tutto ciò sia poco conosciuto e riconosciuto dagli operatori intervistati può indicare che la struttura gerarchica degli enti gestori e l'affanno del quotidiano ostacolano la partecipazione e l'"avere voce"<sup>12</sup>. L'eredità che il sistema CAS lascia a chi dovrà governare e operare nella cornice della legge 132/2018 indica anche questo, che l'elaborazione dei conflitti vissuti, delle alleanze mancate, del lavoro e delle esperienze maturate specialmente dagli operatori che sono stati "sul campo" sono un grande patrimonio per costruire futuri possibili servizi rivolti a migranti e non solo. Di questo parleremo nel cap. 5.

---

<sup>12</sup> Un possibile modello per condurre i monitoraggi potrebbe essere quello degli ex Sprar, ora Siproimi, in cui era previsto l'incontro con i beneficiari, i coordinatori, i rappresentanti delle istituzioni locali e l'intera equipe degli operatori, in momenti distinti.

### 3.3 Gli operatori

La figura professionale dell'operatore di CAS è relativamente nuova sul mercato del lavoro ed è in continuo mutamento, in quanto nata in seno ad un sistema inteso come emergenziale e transitorio e che, come già detto, si è strutturato in questi anni attraverso indicazioni nazionali diverse e in parte contraddittorie. L'operatore è la **figura di riferimento** principale e talvolta unica per le persone ospitate nei CAS riguardo a tutti gli aspetti della loro vita quotidiana: il vitto, l'alloggio, i trasporti, la salute, l'andamento della richiesta di asilo, la formazione linguistica e professionale, il lavoro. E' l'operatore che vedono ogni giorno, che controlla la loro presenza nel centro e l'aderenza alle regole, che dispensa i beni di prima necessità, che consente loro di muoversi fuori dal centro, che li accompagna e aiuta nella relazione con i servizi. Date tutte le sue prerogative e responsabilità, ma soprattutto essendo il tramite unico delle comunicazioni con il mondo esterno al CAS<sup>13</sup>, agli occhi di molti richiedenti asilo l'operatore rappresenta non solo l'ente gestore ma anche le altre istituzioni che governano il sistema di accoglienza (la Commissione Territoriale, la Prefettura, il Ministero) e anche per questo il rapporto è al contempo segnato dall'affidamento e dal conflitto. Gli operatori intervistati descrivono spesso il rapporto con i loro *ragazzi* nel Cas paragonandolo a quello tra genitori e figli, sempre in precario equilibrio tra il controllo e la fiducia, la dipendenza e l'autonomia.

*Ci hanno preso [...] come i loro genitori. Quando tendono a fare qualcosa da soli e capiscono che non ce la fanno, vengono da noi. [...] L'ultimo conflitto con questi ragazzi che non stanno frequentando scuola: "Io non ho ancora fatto la commissione, TU mi devi fare andare in commissione!"*

*Il loro filtro con il mondo è l'operatore*

*Con l'operatore il beneficiario deve avere relazioni intime, dal racconto della sua storia all'accompagnamento alle visite mediche ... L'operatore distribuisce pure le mutande!*

Tra gli operatori è spesso sentita la necessità di avere maggiore **autorevolezza** nelle relazioni con gli ospiti. Il deficit di autorevolezza viene fatto risalire alle caratteristiche tipiche della categoria: gli operatori sono molto spesso maschi giovani, che devono faticare per mantenere le distanze dall'utenza dei centri che è costituita in prevalenza da coetanei dello stesso sesso, mentre gli operatori più anziani e in alcuni casi anche le donne sembrano godere di maggiore legittimazione e rispetto.

---

<sup>13</sup> Riguardo all'opacità del sistema di accoglienza per le persone ospitate nei CAS cfr. il par. 3.1.

*[...] quando i ragazzi sono giovani e gli operatori sono giovani, quella distanza non c'è più, diventano più amici, l'ospite gioca su questo, può chiedere altre cose. E' la cosa che dico sempre, tenete un minimo di distanza. Uno è arrivato a diventare proprio loro amico e mi hanno detto 'Quello là non lo vogliamo più': era diventato troppo vicino, non era più un referente.*

Alla giovane età si somma l'**inesperienza del ruolo** e la scarsa formazione, sia in ingresso che in itinere.

La selezione dei nuovi operatori sembra pescare da due principali bacini, entrambi per motivi diversi poveri delle competenze che sarebbero necessarie per questo lavoro: neolaureati di discipline umanistiche alla prima vera esperienza lavorativa dopo l'università e personale impiegato in modo poco strutturato e con professionalità varie ( falegname, autista, mediatore) negli altri settori in cui lavora l'ente gestore (assistenza agli anziani, cura del verde pubblico). Subito dopo l'assunzione gli operatori di solito ricevono una formazione veloce (qualche giorno di affiancamento) o nessuna formazione (lettura del capitolato prima di iniziare). Anche durante il loro lavoro non va meglio: non sanno cosa sia la supervisione, mentre sono poche le occasioni di formazione dedicata al ruolo (ad es. interne ai progetti VESTA e MediAL) o di confronto con altri operatori diversi dai colleghi. Quindi l'operatore di CAS è stato sostanzialmente un autodidatta del ruolo. Questo è preoccupante soprattutto per la velocità di carriera che gli intervistati descrivono esserci all'interno degli enti gestori: dopo una breve esperienza (anche solo pochi mesi, come nella citazione qui sotto) come 'semplici' operatori sul campo possono facilmente diventare responsabili di CAS o coordinatori di area/lotto, pur non avendo incrementato di molto le loro competenze.

*La cooperativa gestisce delle case di riposo e mia moglie è direttrice di una di queste. Io stavo già lavorando, in ritenuta di acconto, per la cooperativa. Dopodiché è uscito questo discorso dei centri di accoglienza, [...] mi hanno chiesto se ero disponibile a lavorare lì e io ho accettato. Prima facevo più che altro lavori di manutenzione e trasporto, queste cose qui. Non ho titoli di OS o altri del genere. Ho iniziato lì (nel CAS di cui è coordinatore attualmente) a maggio, poi a dicembre è stato aperto un altro centro così che la ragazza che era la responsabile da noi è stata spostata e sono diventato poi io responsabile.*

Da questo quadro emerge una figura di operatore sul campo (diverso dall'operatore con funzioni amministrative/direttive, che sta in ufficio e non si occupa direttamente della gestione di un CAS) che svolge il proprio ruolo accompagnato spesso da una **sensazione latente di inadeguatezza e solitudine**. L'unica modalità operativa debolmente 'formativa' adottata da quasi tutti gli enti gestori e considerata molto positivamente dagli intervistati è quella del coordinamento tra operatori che gestiscono lo stesso centro (riunioni di *équipe*), spesso a cadenza settimanale, affiancata di solito da un coordinamento di livello superiore nella forma di riunioni di area/lotto tra i responsabili dei centri e il coordinatore di area o attraverso la presenza mensile del coordinatore di area alle riunioni degli operatori di ogni centro.

Se a questo si aggiungono le condizioni di **sovraccarico lavorativo** (le ore svolte sono quasi sempre superiori a quelle concordate, si richiede spesso la reperibilità) in cui molti operatori dichiarano di lavorare e l'inquadramento contrattuale precario, non stupisce che diversi intervistati siano intenzionati a non continuare in questo lavoro. L'**elevato turnover** nel settore, unito alle caratteristiche del lavoro sin qui descritte, fa sì che sia difficile immaginare l'emersione in futuro di una comunità professionale di operatori dell'accoglienza.

**L'inesperienza di molti enti gestori** nel settore dell'accoglienza e più in generale del sociale è legata a doppio filo a questa disorganizzazione del lavoro: diversi enti hanno lavorato o lavorano nell'assistenza agli anziani, che presenta pochi aspetti in comune (uno potrebbe essere la gestione di grandi strutture residenziali collettive) con l'assistenza ai richiedenti asilo. Quando gli enti hanno esperienza nel sociale la differenza è palpabile: gli operatori sono inquadrati stabilmente, sono competenti e lavorano con piccoli numeri di richiedenti in appartamento, poiché c'è la volontà di mettere al centro l'individuo e il suo percorso e di prestare attenzione ad aspetti spesso trascurati (es. disponibilità di uno spazio privato, fruibilità e piacevolezza degli ambienti) che possono avere un grande impatto sul benessere degli ospiti.

*In questa accoglienza vedo che piccoli numeri hanno più spazio, c'è più voglia di occuparsi del proprio spazio perché ciascuno ha il proprio, oltre al fatto che il bello porta bello, per cui se tu offri un appartamento con più spazi, più mobilio vedo che i ragazzi hanno più voglia di occuparsene. [...] E questo va a riflettersi sull'umore e quando si ha a che fare con persone che hanno subito dei traumi, è importante tenere l'umore alto anche con questo, un ambiente solare, luminoso, arioso. [...] I grossi spazi sovraffollati abbassano l'umore e fanno passare l'idea*



*di essere un numero, mentre quando lo spazio è curato c'è proprio l'idea di sentirsi persona.*

**Il rapporto numerico tra operatore e richiedenti asilo** è molto variabile: si passa dall'estremo superiore di 1 ogni 30/40 persone, che si verifica nelle strutture collettive oppure quando a uno stesso operatore vengono affidati diversi appartamenti, all'estremo inferiore di 1 ogni 6 persone. Il rapporto numerico è fondamentale per valutare la qualità del servizio e l'organizzazione del lavoro e proprio per questo un limite massimo dovrebbe essere prefissato da bando e verificato che si mantenga nel tempo attraverso gli strumenti di monitoraggio. Un funzionario della Prefettura sostiene che, se c'è un rapporto numerico troppo elevato, questo previene l'instaurazione di un rapporto di fiducia dei richiedenti con l'operatore.

### 3.4 La distribuzione delle persone

Il meccanismo di distribuzione delle persone sul territorio all'interno del sistema Cas è prevalentemente casuale.

L'assegnazione di un nuovo arrivato a un ente gestore piuttosto che a un altro da parte della Prefettura dipende infatti primariamente dalla **disponibilità dei posti** all'interno delle strutture, che a sua volta dipende dalla disponibilità dell'ente gestore ad accogliere più o meno persone all'interno di uno stesso spazio. Abbiamo visto infatti nel paragrafo precedente che il rapporto numerico tra richiedenti e operatori può essere molto variabile e di conseguenza il livello del servizio offerto. Come già detto, un estremo sono le cooperative che scelgono consapevolmente di prendere in gestione solo piccoli numeri di richiedenti in appartamento e di mantenere questo rapporto molto basso (un operatore ogni 5/6) *perché si riesce a seguire meglio le persone*. All'estremo opposto ci sono gli enti che hanno esperienza nella gestione di grandi strutture collettive in altri settori dell'assistenza (ad es. case di riposo), che gestiscono CAS di grandi dimensioni in cui il rapporto numerico può raggiungere anche 1 operatore ogni 30/40 persone. La variabilità del rapporto ospiti/operatore andrebbe tuttavia comparata all'interno di strutture simili, distinguendo quantomeno gli appartamenti dai grandi centri, perché la gestione della quotidianità è profondamente diversa e così le modalità di lavoro degli operatori: ad es. nei grandi centri le forniture e i pasti vengono gestiti a livello centrale, con un servizio mensa che non richiede nessun impegno all'operatore; negli appartamenti invece la cucina è quasi sempre curata dai residenti, a turno (e la vigilanza dei turni e dei conflitti che ne scaturiscono è un lavoro dell'operatore), mentre variano maggiormente le modalità di gestione della spesa (fornitura da esterno, food money, accompagnamento alla spesa da parte dell'operatore, etc.) e con esse l'impegno richiesto all'operatore per seguirle. E' evidente che **l'esperienza pregressa dell'ente gestore** sia fondamentale nel definire il contenuto del servizio di accoglienza offerto e lo sia tanto di più quanto meno prescrittivo è il capitolato: nel caso alessandrino, come rilevato già nella relazione intermedia, il capitolato precisava gli adempimenti relativi ai servizi di base (vitto, alloggio, pocket money, etc.) ed era invece molto vago relativamente ai servizi qualificanti (mediazione, formazione professionale, inserimento lavorativo, etc.). Tuttavia, a detta di un funzionario della Prefettura la storia operativa degli enti è stata messa in secondo piano nelle situazioni di emergenza. Per 'emergenza' si intende qui l'imprevedibilità con cui la Prefettura riceveva dal Ministero la richiesta di trovare accoglienza nei propri CAS a un certo numero di persone, che determina l'opportunità di avere tra gli enti gestori qualcuno disponibile a farsi carico dei nuovi arrivi., come dice un intervistato, *senza farsi troppi problemi pur di togliere le castagne dal fuoco alla Prefettura* (ad es. chiedendo straordinari agli operatori oppure assegnando loro mansioni per cui non hanno competenze né esperienza).

Un criterio che secondariamente, stante l'assegnazione di un nuovo arrivato a un ente gestore, può avere importanza nel determinare la scelta del centro dove collocarlo o la necessità di spostarlo in un secondo momento è quello della **presenza di vulnerabilità particolari**: tra i più citati dagli operatori, i casi segnati da problemi sanitari, disturbi psichiatrici, dipendenze (alcool, droghe)<sup>14</sup>. A detta di diversi intervistati, le grandi strutture offrono maggiore possibilità di controllo e di monitoraggio di queste problematiche, per diversi motivi: la presenza costante di un operatore, notte compresa, che controlla le presenze (anche in maniera informale, come citato qui sotto) e sa cosa fare in caso di emergenza; la presenza di un medico interno e/o di una infermeria per dispensare medicinali e piccole cure; la coabitazione continua con altri; orari di rientro serali prefissati. Se per queste persone il maggiore monitoraggio e controllo che le grandi strutture consentono si traduce in una migliore assistenza, per tutta una serie di **casi problematici vari** che gli enti gestori concentrano qui (dalle personalità conflittuali o renitenti alle regole ai sospettati di attività illegali come spaccio, prostituzione, scommesse) il vantaggio è la prevenzione del crimine o la pronta gestione del conflitto, ma soprattutto la loro minore visibilità sociale e quindi la prevenzione di atteggiamenti ostili nella cittadinanza.

*Innanzitutto gli ospiti vengono contati ogni giorno, si fanno dei giri nelle varie stanze, a fine serata si fa un giro, che non è un controllo della polizia, ma ci si saluta, e nello stesso tempo si controlla che vengano rispettate le regole della comunità e che gli ospiti siano in struttura perché alla sera, se non lo comunicano, non possono uscire.*

Specularmente *i più bravi e tranquilli* vengono inviati negli appartamenti di piccoli paesi isolati, per diminuire la probabilità che emergano problemi laddove la visibilità sociale è elevata e la presenza degli operatori solo estemporanea. Questa selezione delle persone operata dagli enti gestori può aiutare a spiegare, unita alle caratteristiche intrinseche del contesto<sup>15</sup> in cui è localizzato il CAS, la valutazione positiva associata all'accoglienza diffusa in appartamenti versus il pregiudizio negativo associato ai grandi centri collettivi.

Un ulteriore criterio che più enti gestori applicano per scegliere tra i propri CAS quello dove inviare un nuovo arrivo è la presenza di **altri residenti provenienti dallo stesso paese di origine** o da paesi vicini linguisticamente e culturalmente. Questo sia al fine di massimizzare le possibilità di

---

<sup>14</sup> Gli ospiti nei CAS sono quasi tutti giovani maschi. Famiglie, donne, bambini e minori non accompagnati, anche in forza dei loro numeri contenuti si inseriscono in percorsi di accoglienza differenziati.

<sup>15</sup> Cfr. par. 3.5.

comunicazione tra coinquilini e minimizzare i motivi di conflitto, sia per facilitare la comunicazione con gli operatori (che solitamente parlano solo una o due lingue veicolari).

*Quando c'è un gruppo preponderante, ad esempio ci sono 10-15 nigeriani, vogliono il loro cibo e questo non è accettato dagli altri e d'altra parte questo gruppo non accetta il cibo cucinato per tutti, perché dicono, noi vogliamo il nostro cibo perché sappiamo che ci fa bene, altrimenti diventiamo deboli.*

I criteri di distribuzione, a partire dal livello centrale, non tengono quindi minimamente conto dei contatti che potrebbero avere le persone sul territorio o della localizzazione di comunità e reti che potrebbero aiutare a diminuire il senso di solitudine di chi è in accoglienza e aiutarlo nella ricerca di lavoro o di opportunità abitative.

La discussione<sup>16</sup> sulla distribuzione delle persone all'interno del sistema CAS tende a polarizzarsi intorno alle due tipologie abitative dell'appartamento e del grande centro collettivo e alla loro localizzazione in grandi città e piccoli paesini isolati, ma come già accennato esistono **soluzioni ibride** che vedono più appartamenti vicini all'interno della stessa via o dello stesso palazzo e la localizzazione dei CAS in cittadine di media grandezza, e che a seconda del tipo di gestione possono avere caratteristiche miste tra quelle qui evidenziate. Premesso ciò, **quali sono dunque i vantaggi e gli svantaggi dell'appartamento e del medio/grande centro collettivo, del paesino isolato e della grande città per i richiedenti asilo e per gli enti gestori?** Degli operatori intervistati, molti avevano esperienza di diverse tipologie di CAS nella loro carriera ed avevano quindi un'opinione formata al riguardo.

La disponibilità di strutture in affitto a basso costo, che siano appartamenti o edifici residenziali collettivi come conventi o alberghi in disuso, è maggiore nei piccoli paesi isolati così come nei quartieri a forte presenza etnica di cittadine medio/grandi e questo costituisce un indubbio vantaggio economico per l'ente gestore ma anche un aspetto positivo per i residenti, che possono godere di spazi di vita più ampi e della coabitazione al loro interno con un numero minore di persone. D'altro canto i CAS localizzati in piccoli paesi isolati hanno bisogno di investire molte risorse nei trasporti, per accedere ai servizi che spesso non si trovano sul territorio comunale ma anche per consentire ai residenti di socializzare con altri migranti e/o connazionali: questo è svantaggioso dal punto di vista economico per l'ente gestore (anche in termini di tempo impiegato dagli operatori per gli accompagnamenti e gli spostamenti) e non è del tutto risolutivo per i residenti, che devono comunque

---

<sup>16</sup> cfr. cap.2.

limitare la propria mobilità per adattarsi agli orari dei trasporti pubblici (molto sporadici o addirittura assenti nelle ore serali, nei weekend, durante le festività o nel periodo estivo) e/o limitare la propria autonomia quando devono richiedere l'utilizzo del mezzo dell'ente gestore e la guida di un operatore per spostarsi.

*A \*\*\* c'è il problema del trasporto che ci mangia un sacco di finanziamento, trasporto per andare a scuola, per fare visite, rinnovo, controlli... e il trasporto è quello che è! Abbiamo fatto gli abbonamenti che ci costano 70 euro ogni mese, questo solo per andare a scuola, e poi con il mezzo della struttura per accompagnamenti e altre cose. E a \*\*\* c'è ancora un po' di vita, a \*\*\* non c'è niente, è deserto come paesino!*

### 3.5 Il rapporto con la popolazione e il volontariato

Il rapporto con la popolazione locale dei richiedenti asilo residenti nei CAS alessandrini, così come descritta dagli intervistati e come talvolta emerge nelle relazioni mensili e nei verbali di ispezione analizzati per la relazione intermedia, appare in generale poco conflittuale<sup>17</sup>. **La conflittualità si localizza** perlopiù a livello micro, spesso nella forma di attriti di vicinato<sup>18</sup>, e talvolta si rispecchia anche a livello macro nel dibattito politico locale. Al livello meso delle relazioni tra i richiedenti asilo e i servizi territoriali, più che di conflittualità si può parlare di ostruzionismo e resistenza al cambiamento, come vedremo nel prossimo paragrafo.

La distribuzione sul territorio e la distinzione tra grandi centri e piccoli appartamenti sono le due dimensioni che strutturano già in partenza le occasioni di contatto tra le persone ospitate nei CAS e i locali. Occorre distinguere tre tipi di CAS che configurano problematiche diverse sul piano delle relazioni con la popolazione locale: grandi CAS, CAS in appartamento situati in quartieri etnici di centri urbani medio-grandi e CAS in appartamento situati in piccoli paesini geograficamente isolati. I grandi CAS occupano solitamente strutture preesistenti che sono nettamente separate dagli edifici circostanti e quindi precludono a chi vi risiede qualsiasi relazione di vicinato; inoltre la scarsa integrazione nel tessuto urbano e l'elevato numero di richiedenti ospitati le rende molto visibili e molto opache all'esterno, quindi particolarmente osteggiate dall'opinione pubblica e dalla politica locale.

I CAS in appartamenti di centri urbani medio-grandi sono spesso situati in quartieri ad alta densità di immigrati, a causa sia della maggiore disponibilità di affitti a basso costo sia della minore visibilità sociale che consentono: le relazioni dei residenti in questi CAS permettono poche occasioni di contatto con italiani, perché il vicinato è composto quasi esclusivamente da migranti e i luoghi di aggregazione che vengono solitamente frequentati in altri quartieri della città (moschee, chiese evangeliche, stazioni, mercati, negozi etnici, CPIA) offrono anch'essi poche occasioni di contatto con gli italiani. Nelle parole di un richiedente asilo ospitato in un CAS ad Alessandria, l'assenza di relazioni di vicinato con gli italiani si somma con l'assenza della tv in appartamento nell'ostacolare la pratica quotidiana della lingua italiana, che riesce a utilizzare un poco solo andando in palestra.

*Che cosa non ti piace dell'appartamento? Non c'è tante cose dentro: non c'è la televisione, non c'è wi-fi. La televisione è importante per sentire l'italiano...!*

*Che cosa invece ti piace [dell'appartamento]? E' in una via calma, non c'è problema.*

---

<sup>17</sup> Per un'analisi della complessità delle relazioni con i territori e della governance locale, cfr. il cap. 5.

<sup>18</sup> Come sottolineato anche nella Indagine sull'impatto dei centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in provincia di Asti (Allasino 2019).

*Hai persone vicine alla tua casa? Migranti.*

*E italiani? No. Bangladesh, pakistani, francofoni, anglofoni, ... io abito in via \*\*\*.*

*Hai amici italiani? Sì, un ragazzo, una ragazza in palestra. Quando vado in palestra posso chiacchierare un po'.*

Le persone ospitate in appartamenti di piccoli paesi geograficamente isolati, rischiano infine di vivere una situazione di completo isolamento sociale dovuta a diversi fattori concomitanti: l'assenza di altri migranti sul territorio e quindi la loro elevata visibilità sociale, la scarsa densità di popolazione e la sua elevata età media, la difficile raggiungibilità dei centri vicini di maggiori dimensioni (pochi trasporti pubblici, territorio montuoso che scoraggia l'uso della bici, inutilizzabilità del mezzo dell'ente gestore per il proprio tempo libero), la penuria di luoghi di aggregazione e socializzazione.

*Chi conosci di italiani? Conosco una assessora del comune. Talvolta viene nel nostro appartamento e parla con noi, manda libri per leggere e capire, chiede per lavoro...*

*Uscite a \*\*\*? No.*

*Com'è la gente di \*\*\*? Non so, adesso fa freddo, non vedo nessuno, raramente vedo passare qualcuno. Sono arrivato a novembre a \*\*\*, erano tutti chiusi in casa.*

La situazione che sembra massimizzare le possibilità di interazione dei residenti nei CAS con la popolazione locale e insieme minimizzare le possibilità di conflitto è quindi quella dell'accoglienza diffusa in appartamenti situati in quartieri non connotati etnicamente di cittadine di medie e grandi dimensioni. Qui la disponibilità di luoghi di aggregazione è buona, esiste la possibilità di instaurare rapporti di vicinato con italiani, le reti di trasporti pubblici sono sviluppate e integrate (bus, treno) ma è anche possibile muoversi in bici, la visibilità sociale è moderata.

Un vantaggio sottolineato da diversi operatori dell'accoglienza diffusa nei piccoli paesi è il **controllo sociale** elevato sulle attività devianti dei richiedenti asilo, dovuto al fatto che se è *una realtà molto piccola, sono molto tenuti d'occhio* [...], [sono] *conosciuti per nome dai carabinieri e loro lo sanno*. Questo rende più difficile praticare l'elemosina, lo spaccio o la prostituzione rispetto ai grandi centri urbani: chi lo fa si sposta in paesi e città vicine dove non è conosciuto. Inoltre nei piccoli paesi bastano pochi casi di ospiti *intraprendenti*, che trovano lavoro da soli, anche in nero, e si fanno apprezzare per la buona volontà dalla popolazione, perché la cittadinanza acquista una immagine positiva del

CAS e dei richiedenti asilo in generale. Gli **indizi dell'apprezzamento della cittadinanza** sono anche molto sottili, difficili da cogliere per chi non ha esperienza diretta del contesto locale. Ad esempio, racconta un operatore, *c'erano due liste [alle elezioni comunali], entrambe erano contro la comunità [il CAS] ma ha vinto la lista meno contraria, meno avversa ai profughi: il fatto che abbia vinto è un segno che ci siamo fatti abbastanza apprezzare nel nostro lavoro*. Ci sono poi diverse strategie utilizzate dagli enti gestori di CAS per migliorare la reputazione dei richiedenti asilo e più in generale diminuire l'ostilità della cittadinanza alla presenza dei centri sul proprio territorio. L'accompagnamento dei richiedenti da parte degli operatori nelle relazioni con i servizi locali (comune, medico, anagrafe) ad esempio è spesso necessario per facilitare la comunicazione tra le parti, sia a livello linguistico che culturale, ma è anche funzionale a facilitare i rapporti con gli altri utenti durante i tempi lunghi dell'attesa comune in spazi ristretti, che potrebbero potenzialmente generare situazioni di conflitto.

*Tendenzialmente se una persona ha male a un ginocchio lo accompagniamo [dal medico] perché se non è tanto autonomo [a livello lessicale] fa fatica a spiegarsi e magari torna con una impegnativa per una cosa che non c'entra niente ed è una perdita di tempo. Le nostre problematiche sono le tempistiche: ore ad aspettare il medico di base e a volte, avendo la sala stracolma...! [...] Però noi, sapendo come sono gli anziani arriviamo, salutiamo, siamo molto gentili, stiamo a parlare, e non è mai successo fino ad ora che qualcuno dicesse 'Pieno di negri...!' davanti a noi, io e i miei colleghi, non è mai successo.*

Una delle strategie più sfruttate dagli enti gestori di CAS, anche su indicazione della Prefettura, per rassicurare le amministrazioni locali e l'opinione pubblica<sup>19</sup> è quella di usare **il volontariato** (i "lavori socialmente utili") come bene di scambio. Gli operatori lo presentano ai nuovi arrivati come un'attività strumentale a ottenere molteplici benefici: un'occasione per utilizzare la lingua italiana in un contesto reale di vita lavorativa, una 'vetrina' per mostrare alla cittadinanza la loro buona volontà di integrarsi, una possibilità di instaurare contatti con i locali che potrebbero essere forieri di offerte di lavoro (più o meno regolari), un'occupazione che può essere inserita nel cv e dare punti in più sia per la ricerca del lavoro sia per ottenere esito positivo nella Commissione Territoriale. Queste

---

<sup>19</sup> Ricordiamo infatti che l'accettazione attiva del Comune non è necessaria al fine dell'insediamento di un CAS sul suo territorio, a differenza del sistema Sprar a cui si aderisce volontariamente. Questa limitazione del controllo pubblico ha tuttavia dei vantaggi perché "dichiarare l'impotenza di un'amministrazione locale ad opporsi alla localizzazione di un CAS può essere una soluzione per limitare le contestazioni senza sottrarsi a una doverosa collaborazione tra poteri pubblici" (Allasino 2019).



argomentazioni, che possono essere più o meno valide o pretestuose a seconda dei casi, fanno sempre meno presa quanto più si prolunga la permanenza delle persone nei CAS, perché aumenta la frustrazione per l'esame ancora in corso della domanda di asilo e aumenta la focalizzazione sul lavoro che continua a non concretizzarsi nonostante la migliorata competenza linguistica in italiano e l'adesione ad attività di volontariato.

*Loro [operatori] hanno detto di aspettare, venire a scuola a studiare la lingua e fare volontariato a cittadella, tagliare erba, adesso [sono trascorsi] 10 mesi [di volontariato], mercoledì. Ti piace? Sì sì perché restare a casa solo a dormire non va bene. [...] L'associazione ti dicono, tu devi aspettare per avere documento, sempre parlare, parlare... quando io inizio a fare volontariato, ho fatto tre mesi, loro ti dicono che ti aiutano ad aver lavoro per guadagnare soldi, e invece no... aspettare, speriamo!*

Non pochi neoarrivati rifiutano sin da subito di fare volontariato, a causa del passaparola sui mancati benefici, ma anche sui lavori di bassa manovalanza (pulizia e manutenzione degli spazi pubblici, per lo più) quasi sempre proposti con frequenza continuativa e senza alcuna contropartita, specialmente nei piccoli paesi: tutte caratteristiche che fanno sospettare che si tratti di uno sfruttamento lavorativo mascherato. L'interazione con gli italiani in questo genere di lavori volontari è ridotta ai minimi termini e di conseguenza lo sono anche i potenziali benefici sul piano linguistico e sociale.

Può anche accadere che si aderisca alla proposta di lavoro volontario ma con atteggiamenti svogliati che hanno l'effetto di rafforzare i giudizi negativi di quella parte di popolazione che pensa ai richiedenti asilo come nullafacenti privilegiati.

Quasi tutti i lavori volontari sono di tipo manuale, probabilmente perché non richiedono alcun impegno o un impegno minimo nella formazione e supervisione dei volontari ed evitano il contatto diretto con la popolazione autoctona. Quando infatti gli enti gestori hanno proposto di offrire ai richiedenti più istruiti e con una buona competenza in Italiano lavori volontari a maggior impegno intellettuale hanno trovato resistenze da parte delle amministrazioni locali.

*Purtroppo i lavori di volontariato qui sono tutti lavori fisici. Noi abbiamo proposto di inserire i ragazzi nelle biblioteche ma c'è difficoltà su questo. [...] Perché abbiamo dei ragazzi con titoli di studio, non sono tutti agricoltori, 1 o 2 hanno l'università al loro paese e abbiamo ragazzi che hanno fatto le scuole superiori, magari non finite, e infatti loro non hanno difficoltà ad apprendere l'italiano*

Non sempre tuttavia i comuni sono interessati ad attivare forme di volontariato per i residenti nei CAS: questo è dovuto al fatto che è necessario garantire il rispetto delle condizioni di sicurezza e l'attivazione di una assicurazione infortuni per ogni volontario e spesso i comuni non hanno le risorse per ottemperare a questi obblighi di legge. La stipula di convenzioni tra comune, ente gestore e Prefettura per il volontariato è attualmente abbastanza rara, ma potrebbe essere un modello da diffondere (sull'esempio delle convenzioni istituite con i CPIA) per far emergere un confronto esplicito sui bisogni e gli interessi degli enti coinvolti e per diminuire il rischio che le opportunità di volontariato aperte possano richiudersi dopo ogni elezione comunale a causa della mutata composizione politica in carica.

### 3.6 La fruizione dei servizi

I servizi con cui tutti i richiedenti asilo vengono in contatto durante la loro permanenza nei CAS sono in gran parte gli stessi con cui dovranno interfacciarsi dopo l'uscita dal sistema di accoglienza, nel caso in cui la richiesta di asilo venga accettata: servizi sanitari, questura, anagrafe, uffici comunali. La relazione con i servizi dovrebbe quindi svilupparsi nel corso del periodo di permanenza nei CAS, passando dall'affidamento totale all'operatore nei primi tempi dopo l'arrivo alla conquista dell'autonomia di movimento e di parola nel periodo precedente l'uscita dal centro. Nella maggioranza dei casi tuttavia questa evoluzione non si realizza se non molto parzialmente, nonostante il tempo lungo di permanenza nei centri (2/3 anni), e l'operatore continua a essere, come già abbiamo richiamato, *il loro filtro con il mondo*.

Quali sono le cause di questo limitato progresso verso un'autonoma interazione con i servizi?

Per gli operatori dei servizi in generale i richiedenti asilo rappresentano 'una grana': casi particolari che richiedono un lavoro diverso e maggiore rispetto all'utente medio, sia a livello di interazione verbale (molti operatori non conoscono alcuna lingua veicolare o la sanno usare a un livello troppo basso per essere utile) che di prassi amministrative inusuali. Per rispondere in modo adeguato sono infatti necessarie **competenze culturali e linguistiche**: questo è il primo motivo che rende necessario l'accompagnamento di un operatore-mediatore nella relazione con i servizi indipendentemente dalla durata della permanenza delle persone nei CAS e dalle loro competenze in Italiano. A queste difficoltà oggettive si accompagna in alcuni casi un **atteggiamento di ostruzionismo** o di vera e propria resistenza ad applicare la normativa vigente per ragioni anche politiche. In un paio di casi eclatanti è stato necessario l'intervento istituzionale della Prefettura per sbloccare il rilascio delle carte di identità da parte dei servizi comunali. E' evidente come gli atteggiamenti ostili, ancora più delle difficoltà di tipo linguistico o procedurale, siano ostacoli insormontabili per tutti i migranti anche dopo anni di residenza nel paese.

Una seconda probabile causa dell'affidamento prolungato dei richiedenti asilo agli operatori per la relazione con i servizi è che questo risponde a importanti **bisogni di entrambi i gruppi**. Gli operatori accrescono la legittimazione del proprio ruolo e la percezione della propria efficacia, messe in dubbio in altri ambiti di azione (ad es. la ricerca del lavoro): infatti quando nelle interviste si lamentano della scarsa autonomia dei loro 'ragazzi' talvolta lo fanno con un atteggiamento paternalistico, citando i fallimenti seguiti ai tentativi di far da sé ma non i successi. La metafora ricorrente tra operatori più anziani è quella del rapporto genitore-figlio, talvolta conflittuale ma comunque imprescindibile sino al raggiungimento di una maturità ideale.

*Si affidano tanto a noi, siamo il loro punto di riferimento e fortunatamente apprezzano. [...]*

*Abbiamo l'ufficio in un appartamento, siamo sempre lì e loro ci chiedono...ci hanno preso, adesso dico una bestemmia, come i loro genitori. Quando tendono a fare qualcosa da soli e capiscono che non ce la fanno, vengono da noi e noi diciamo sempre che hanno fatto bene ma la prossima volta, se vogliono, invece di buttarsi a capofitto di venire a chiedere un'informazione. Per esempio, [...] io gli spiego sempre che sono liberi di scegliere gli avvocati ma di stare attenti perché non tutti sanno la legislazione sulla migrazione; perché molti si affidano ad amici che con quell'avvocato lì si sono trovati bene e magari è stato un caso che hanno preso il documento. Per il resto.... noooo... sono ancora immaturi...!*

I richiedenti asilo dal canto loro sono scarsamente motivati a 'prendere in mano' la relazione con i servizi per ragioni concomitanti: alla base dell'inerzia c'è sicuramente l'incertezza riguardo all'esito della domanda di asilo e quindi all'opportunità di rimanere o meno in Italia nel proprio futuro, a cui si somma l'opacità del sistema di accoglienza (ci si affida piuttosto al passaparola, come emerge qui sopra) e la scarsa comprensione dell'utilità di adempimenti burocratici (richiedere la carta di identità, iscriversi al CPI, etc.) che non hanno alcun effetto evidente sulla vita quotidiana all'interno del CAS. Fa eccezione la relazione con i servizi sanitari, la cui utilità pratica è autoevidente anche nella situazione di vita 'sospesa' attuale: infatti l'accesso al medico di base è forse il caso più spesso citato dagli operatori di guadagnata autonomia dei richiedenti dal loro accompagnamento.

*C'è un ufficio dentro \*\*\* [un grande CAS dello stesso ente gestore], e se sei malato puoi venire per avere le medicine. Non lo so chi lavora dentro. Ho codice fiscale e tessera sanitaria. - E sai come usarle? - [Operatore] ha detto: se tu sei malato vieni in quel posto.*

Come emerge qui sopra, l'esistenza di servizi paralleli erogati direttamente dall'ente gestore (medico, infermeria o comunque cassetta dei medicinali dispensati dagli operatori, legale, psicologo) che sono accessibili ai residenti nei CAS con modalità semplificate e mirati a rispondere ai loro bisogni specifici, genera ulteriore confusione nella comprensione di un panorama di servizi già di per sé variegato e nell'identificazione di quelli ai quali ci si dovrà rivolgere in modo autonomo dopo l'uscita dal centro.

Da un punto di vista più macro, gli enti gestori sono chiamati sulla carta a interagire col territorio e a fare un lavoro di rete con i servizi. Ma quanto riescano effettivamente a farlo dipende moltissimo

dalle **relazioni preesistenti sul territorio** dell'ente e dei suoi dipendenti e dalla loro esperienza pregressa nell'ambito sociale o meno. Le relazioni migliori infatti vengono attivate attraverso le conoscenze personali, la buona reputazione costruita nel tempo, i contatti informali. Seppur fortemente discrezionale, questo è l'unico sistema possibile a fronte dell'impossibilità di tenere conto dell'esperienza e del radicamento sul territorio degli enti gestori in sede di selezione per l'appalto del servizio.

**I servizi sanitari** con cui si sono dovuti interfacciare i residenti nei CAS sono stati: il medico di base presso cui è obbligatorio siano iscritti (anche qualora sia presente un medico interno all'ente gestore), l'ASL per fare richiesta di tessera sanitaria (sono gli operatori successivamente a prenotare le eventuali visite specialistiche in base anche alle proprie disponibilità), l'ospedale o il poliambulatorio per gli esami le visite e gli interventi. La relazione con i servizi sanitari è considerata dagli intervistati tra le meno problematiche: l'unico problema ricorrente citato è la difficoltà degli operatori di fare da primo filtro sanitario distinguendo, tra i molteplici malanni e malesseri comunicati dai residenti nei centri, quelli fisici di una certa gravità e quindi meritevoli di essere sottoposti a un medico da quelli di tipo psicosomatico legati alle problematiche della vita dentro i CAS (ozio forzato, frustrazione, depressione, etc.).

*C'è una grande domanda di farmaci? - Sì, assolutamente sì, ogni scusa è buona per prendere qualcosa, mali improvvisi per cui bisogna andare dal dottore, a livello statistico c'è una quantità di malattie...- E secondo lei perché? - L'insoddisfazione. Anche il fatto di non avere niente da fare: se io ho male a un ginocchio, me lo tengo magari un mese perché non ho voglia di fare un'ora di coda, se invece sono a fare niente, magari è un'occasione per uscire e vedere qualcosa.*

Questo ruolo che gli operatori devono necessariamente assumere, stante l'incidenza molto elevata di problematiche sanitarie riferite dalle persone nei centri, è particolarmente gravoso nei CAS situati in piccoli paesi isolati, lontani dalla maggior parte dei servizi sanitari e dove quindi l'accompagnamento da parte dell'operatore richiede un elevato dispendio di tempo. Interessante una possibile soluzione proposta da un'operatrice intervistata:

*Secondo me, come organizzazione nostra, dovrebbero esserci nei lotti esterni più figure di riferimento. Se avessimo un infermiere risolveremmo mooolti problemi...! [Eviteremmo di] passare 4 ore da un medico di base per un'irritazione che tu non sai che cos'è. Che ci fosse una figura professionale in più, anche a meno ore, però che ti dia supporti su ambiti per cui non siamo competenti [...] e non faccia perdere*

*tempo all'operatore e al ragazzo. Certo, per il resto li portiamo a \*\*\* [dove c'è l'ospedale], se devono essere operati...*

Si discosta dal quadro appena tracciato per una più elevata criticità l'ambito specifico dei **servizi psichiatrici**. I disturbi di questo tipo sono abbastanza comuni nei CAS, a causa del difficile viaggio verso l'Italia e della situazione di 'vita sospesa' dentro i CAS, ma il loro riconoscimento da parte degli operatori è difficile e anche quando avviene (spesso grazie all'attenzione di uno psicologo interno all'ente gestore) la collaborazione con i servizi psichiatrici per la diagnosi e il trattamento viene descritta come 'in salita' (difficoltà di comunicazione per via della lingua, mancanza di etnopsichiatri). Inoltre *'è difficile convincere gli ospiti, uno l'abbiamo convinto dicendo che avrebbe anticipato la commissione'*.

Per quanto riguarda i **servizi al lavoro**, l'iscrizione dei richiedenti ai CPI è obbligatoria e viene puntualmente eseguita, ma dopo questo primo contatto le relazioni si interrompono. A detta degli operatori, in passato veniva organizzato quantomeno un incontro di orientamento al lavoro, ma questa opportunità non è più stata offerta e il CPI non riesce a offrire nessuna reale opportunità lavorativa, neppure quando questa sia finanziata da fondi statali e regionali. Per questo motivo diversi enti gestori danno mandato ai propri operatori di aiutare le persone a redigere i curriculum, diffonderli e cercare opportunità di tirocinio e di lavoro mentre altri si affidano ad agenzie di somministrazione di manodopera esterne.

**I servizi comunali** infine, in primis l'anagrafe a cui bisogna far ricorso obbligato per ottenere la residenza e la carta di identità per ogni persona ospitata nei CAS, sono solitamente descritti dagli operatori come luoghi in cui *fanno il loro lavoro*. In qualche caso tuttavia, come già detto, specialmente nei paesi dove il contatto tra gli impiegati e la direzione politica (sindaco e giunta) è stretto ma anche in qualche centro medio-grande, l'amministrazione comunale fa ostruzionismo opponendo cavilli burocratici per negare la residenza ai richiedenti asilo. Questo avviene probabilmente perché i comuni temono il carico che potrebbero costituire le persone sui servizi comunali anche dopo l'uscita dai CAS e cercano così di evitarlo.

### 3.7 La formazione linguistica

L'apprendimento della lingua del paese ospitante è considerato centrale nel processo di inserimento sociale di persone provenienti dall'estero. E tuttavia occorre chiedersi: **centrale come indicatore o come motore iniziale di questo inserimento?** Laddove infatti esistano nicchie occupazionali e reti sviluppate di rapporti tra i connazionali che le occupano, questi presupposti possono bastare da soli a garantire casa, lavoro e socialità a chi è appena arrivato. La conoscenza della lingua del paese ospite in questo caso si sviluppa progressivamente all'aumentare del tempo di permanenza nel paese, attraverso le interazioni informali mediate dal lavoro e dall'autonomia già acquisita, ed è quindi un indicatore di inserimento nella società di destinazione più che un suo propulsore iniziale. I richiedenti asilo si trovano molto spesso nella situazione di non poter sfruttare, per i primi anni dopo l'arrivo in Italia, le reti sociali e le nicchie lavorative a cui pure potrebbero avere accesso (citati ad es. da un operatore i bengalesi a Prato, che si occupano di subappalti per ditte cinesi, e i ristoranti di pakistani a Napoli). Questo a causa primariamente delle regole del sistema di accoglienza, che, come abbiamo già detto, colloca le persone ovunque sul territorio nazionale considerando unicamente la disponibilità di posti e che vieta di allontanarsi dal centro per più di tre giorni consecutivi pena l'espulsione, precludendo anche il lavoro stagionale in altre regioni. In molti casi poi, la frequente dislocazione dei CAS in piccoli paesi scarsamente abitati e mal collegati con i centri di medie e grandi dimensioni (Alessandria, ma anche Ovada o Tortona), rende difficile o impossibile trovare quei 'lavoretti' tipici del periodo immediatamente successivo all'arrivo in una città e a cavallo tra irregolarità e reato (facchinaggio, commercio ambulante, accattonaggio, spaccio). Ecco quindi che, dovendo i richiedenti asilo cercare le prime esperienze lavorative senza l'ausilio della rete dei conoscenti e al di fuori delle nicchie occupazionali in cui questi sono presenti, prende forza nei loro confronti il teorema per cui la conoscenza della lingua italiana è requisito indispensabile all'ottenimento di un lavoro e quindi motore principale di inserimento sociale. Coerentemente con questa visione, la Prefettura di Alessandria aveva insistito molto sull'importanza dell'italiano nelle sue relazioni con i gestori di CAS, arrivando a definire nel capitolato di appalto un minimale di ore settimanali di insegnamento linguistico che dovevano essere garantite ad ogni persona ospitata, mentre più vaghe e indefinite erano le richieste relative agli altri servizi immateriali da fornirsi (es. mediazione, assistenza legale e psicologica). Questo ha portato alla sistematizzazione dell'insegnamento dell'italiano da parte degli enti gestori: solitamente attraverso la firma di convenzioni con i CPIA locali per coprire con i loro corsi una parte del monte ore e attraverso l'assunzione di personale qualificato che insegnasse nei centri di accoglienza per la parte restante. La centralità dell'attività di insegnamento linguistico all'interno della routine giornaliera emerge spontaneamente sia nelle interviste agli operatori che agli ospiti: a parte i pochi che frequentano un tirocinio o una scuola professionale, per tutti gli altri il corso

di italiano costituisce l'unica attività educativa ricorrente nei giorni feriali e quella che occupa più tempo, specialmente se si considera anche quello necessario per andare e tornare dal CPIA di riferimento. A prescindere dall'utilità o meno dell'insegnamento linguistico per l'inserimento sociale, grazie a questa sistematizzazione l'attività ha comunque delle **ricadute positive sul benessere** dei richiedenti asilo presenti nei CAS. In primo luogo, perché occupa una parte importante delle giornate ed è occasione di uscire dal centro muovendosi in autonomia (solitamente con mezzi pubblici pagati dall'ente o in bicicletta), combattendo la noia e la depressione che spesso caratterizzano l'esperienza dell'attesa nei CAS e che sono all'origine di molti conflitti.

*[Vanno volentieri a scuola] perché è il momento di uscire dal CAS e andare in città. A V. puoi andare anche nudo e nessuno se ne accorge perché non c'è nessuno, C. è un paesino, mentre Acqui e Casale sono un'altra cosa...! Hanno l'abbonamento, e dopo le 11 restano ancora lì, un po' di svago e poi tornano.*

In secondo luogo, perché la frequenza quasi giornaliera dei corsi offre alle persone un'**interazione ricorrente e stabile** con l'insegnante di italiano, che può diventare una figura di riferimento importante proprio perché ha caratteristiche diverse da quella dell'operatore del centro. Diversamente dall'operatore che è un riferimento 'obbligato' per qualsiasi bisogno materiale (*l'operatore distribuisce pure le mutande...!*) o questione personale (storia migratoria, problemi medici), l'insegnante di italiano deve essere scelto come interlocutore privilegiato e la relazione con lui può essere più libera di quella con l'operatore perché non ha praticamente alcun ruolo di controllo (se si esclude la conta delle presenze e delle assenze ai corsi). Queste importanti ricadute sul benessere psico-fisico si hanno quando i CPIA garantiscono una buona parte dell'insegnamento linguistico. Quando il CPIA di riferimento è troppo lontano gli enti gestori sono stati costretti a organizzare corsi interni a totale copertura del monte ore settimanale, utilizzando operatori meno specializzati che spesso insegnano all'interno dei singoli appartamenti, offrendo una motivazione ben scarsa all'apprendimento. Quando si considera invece l'utilità dell'insegnamento linguistico per l'inserimento sociale, il quadro si fa più critico: al di là delle retoriche utilizzate per spingere al rispetto del capitolato e per incentivare la frequenza, andare alle lezioni di italiano è percepito da alcuni operatori e richiedenti asilo come poco utile, per diverse ragioni.

In primo luogo, a parte poche eccezioni, l'insegnamento è impostato in modo molto 'scolastico': avviene esclusivamente in classe, per mezzo di una spiegazione frontale dell'insegnante a cui seguono esercizi degli allievi, ed è basato sulla struttura formale della lingua (forme e tempi verbali, pronomi, etc.). Questa metodologia di insegnamento è inadatta per gli analfabeti o per gli scarsamente



scolarizzati, che sono numerosi tra i richiedenti asilo. Più in generale è poco gratificante per adulti focalizzati sulla ricerca del lavoro e dell'autonomia personale. Molti poi si sentono 'infantilizzati' nel **ritornare sui banchi**, complice talvolta l'associazione univoca con la tenera età dovuta alla scarsa scolarizzazione nei paesi di origine.

*Tanti si sentono poco gratificati dalla scuola, non hanno confidenza con questa cosa qui: la vedono più come una cosa da bambini, ed essendo adulti si sentono esonerati dal frequentare.*

Prova ne sia il successo, riferito nelle interviste ma anche nelle relazioni mensili, delle esperienze in cui invece l'apprendimento dell'italiano avviene '**in situazione**' (ad es. andando in stazione, al supermercato, etc.) o si accompagna all'interazione spontanea con gli italiani.

*C'è un gruppo di ragazzi che partivano come analfabeti totali, ma adesso sono degli A1. La loro situazione è ancora diversa, del primo caso che mi succede in 4 anni che faccio 'sto lavoro, perché loro subito sono stati messi a \*\*\*, un paesino qua vicino ad Alessandria, e hanno avuto modo di imparare la lingua per la prima volta davvero con l'esperienza... con gli abitanti... cioè è una cosa incredibile... io ho dei ragazzi che mi sanno dire che ne so che quello è un campo coltivalo a patate, però non sanno il presente del verbo che ne so mangiare. Perché hanno imparato la lingua con gli abitanti del paese, perché se li sono presi a cuore, li aiutano nelle faccende del paese, il sindaco li adora e quindi questi, che partivano come analfabeti totali, sanno parlare, non bene, però non hanno nessunissima idea della grammatica italiana ecce cc. Hanno imparato con l'esperienza, sono il primo gruppo che mi capita una roba del genere. Quindi è strano perché quando siamo a lezione, tipo li ho avuti ieri e abbiamo fatto il presente delle tre coniugazioni, sono totalmente... non capiscono, poi però andiamo a fare la spesa, cioè parlo come sto parlando con te.*

Un'altra ragione di insofferenza è che la scarsa competenza linguistica posseduta dai più, e la conseguente necessità di seguire per un lungo periodo i corsi di italiano, viene spesso utilizzata da alcuni operatori come argomento per giustificare i tentativi infruttuosi di ottenere un lavoro o di inserirsi nella formazione professionale. Questa retorica che vede un periodo di concentrazione esclusiva sulla lingua del paese ospite come **prima tappa** (la seconda è il volontariato) nella 'palestra'

del CAS che allena alla vita ‘fuori’ da esso, sembra far parte di una politica più ampia di **gestione del tempo vuoto e lungo** (fino a due/tre anni) che i richiedenti devono trascorrere nei centri prima del pronunciamento definitivo della Commissione Territoriale.

*[L’operatore] mi ha detto che devo imparare la lingua e dopo cerco lavoro. La coordinatrice degli insegnanti ha detto di imparare la lingua bene, questo aiuta per avere integrazione e poi anche lavoro. [...]*

Le conseguenze della scarsa utilità percepita dei corsi di italiano sono gli alti tassi di **assenteismo**, che richiedono agli operatori un monitoraggio serrato delle presenze accompagnato da continui solleciti e nei casi più gravi da diffide da parte della Prefettura (quando si supera il 30% di assenze). A detta anche di un funzionario della Prefettura, tuttavia

*[...] nessuna di queste misure favorisce la partecipazione e l’attenzione, che devono essere sollecitate innanzi tutto da un buon livello di insegnamento coinvolgente.*

Bisogna poi evitare di cadere nella generalizzazione per cui l’inserimento sociale è un obiettivo per tutti i richiedenti asilo. Alcune persone sono rimaste intrappolate nella rete dell’accoglienza italiana e puntano a emigrare appena possibile in altri paesi europei dove hanno maggiori contatti o prospettive, altri sono convinti (a ragione o a torto) che la loro domanda di asilo sarà rifiutata: a tutti costoro, ai fini dell’integrazione in contesti ‘altri’, la conoscenza dell’italiano appare ben poco importante.

### 3.8 Verso il lavoro

Il tasso di inserimento lavorativo tra i richiedenti asilo (senza fare distinzione tra tirocini, apprendistato e contratti di lavoro più o meno stabili) è molto ridotto, secondo quanto emerge dalle ricerche piemontesi. Sappiamo inoltre che il dato è estremamente variabile nel tempo, perché riflette la breve durata delle occupazioni che sono spesso stagionali o a chiamata e che a loro volta dipendono molto dalla possibilità o meno di usufruire di incentivi statali e di azioni regionali. Questa situazione, si vedrà successivamente<sup>20</sup>, è in linea con i dati nazionali e ben inquadrata dalla letteratura internazionale sul tema. Come abbiamo detto, la particolarità dei richiedenti asilo rispetto al resto dei migranti, che determina una minore occupazione, sta nella separazione forzata dalle proprie reti che subiscono a causa del meccanismo di distribuzione del carico dell'accoglienza sui territori<sup>21</sup> e delle regole connesse. Per la popolazione generale immigrata, infatti, le reti (composte da familiari, amici, compaesani) sono la principale risorsa sfruttata dopo l'arrivo per trovare un lavoro: inizialmente magari in nero e poi via via più regolare. Le reti sociali rimaste inattive durante l'accoglienza potrebbero essere riattivate dopo l'uscita dai CAS, quando diventa davvero pressante la necessità di trovare in autonomia casa e lavoro; ma l'impressione degli operatori è che tale attivazione avvenga raramente (citati bengalesi che vanno a lavorare a Prato per ditte cinesi oppure pakistani che hanno contatti con i ristoranti etnici di Napoli). Probabilmente questo è dovuto alla maggiore debolezza delle reti dei richiedenti asilo, rispetto a quelle di chi arriva attraverso altri canali.

Per i richiedenti asilo, che dove risiedono mancano quindi solitamente di reti preesistenti a cui appoggiarsi, il lavoro è un'opportunità che può emergere solo tramite i contatti sviluppati in loco dopo l'arrivo nel CAS.

*Ad esempio il ragazzo che lavora come saldatore è venuto da me e mi ha detto 'Un mio amico mi ha dato questi nomi di aziende, io ero un saldatore e mi ha dato questi nomi'. Altri conoscono persone in giro che li aiutano, ad esempio con la società sportiva di calcio, o avevamo dei ragazzi che seguivano corsi di ballo sud americano e li hanno conosciuto altri... un ragazzo si era fidanzato con una ragazza sudamericana abitante in zona e ... con questi piccoli contatti... è tanto [una questione] di passa parola.*

Un operatore evidenzia come i casi di ospiti 'intraprendenti', che cercano da sé le opportunità proponendosi direttamente ai locali senza il filtro dell'operatore e accettando di lavorare anche in

---

<sup>20</sup> Cfr. il cap. 4

<sup>21</sup> Cfr. il par 3.2

nero, siano pochi ma particolarmente apprezzati dalla popolazione e aiutino a migliorare l'immagine del centro e dei suoi abitanti.

*Ci sono degli ospiti particolarmente intraprendenti, si tratta di pochi casi ma sono quelli che la gente vede, bastano pochi, per cui si crea un ambiente favorevole. [...] Si muovono in autonomia per andare a cercare lavoro, si rivolgono alle aziende, ad altre persone... non sono molti, noi abbiamo avuto 3 casi, lavoretti piccoli ma sono riusciti ad arrangiarsi...con lavoro in nero.*

*Poi si sono create anche dinamiche interessanti. Ad esempio, è successo che un agricoltore ci ha chiesto delle persone, c'erano 6 tirocinanti che andavano lì ogni mattina, però il lavoro era tutto il giorno, 7 giorni su 7, senza soste, e quindi il datore di lavoro ha trovato un accordo. Ovviamente noi non ne sapevamo nulla, ma abbiamo capito in base a quello che facevano i ragazzi che l'accordo era: a me non interessa sapere chi viene, a me basta che mi trovo qui davanti ogni mattina 6 persone, pronti alle 6. Quindi i tirocinanti originari hanno iniziato a mandare altre persone, si è creato un movimento di persone, sempre della comunità: facevano agricoltura stagionale, facevano ortaggi.*

Il lavoro trovato attraverso i propri contatti è quindi manifestazione di autonomia e auto-organizzazione e in questo senso viene apprezzato anche da alcuni operatori, in quanto opposto all'assistenzialismo che è così comune all'interno del sistema CAS.

*L'approccio CAS mi sembra che sia troppo coercitivo sulla persona, che non favorisca la vera integrazione, che invece spinga sempre di più le persone a sedersi senza poter esercitare la propria agency e le proprie relazioni. [...] L'attesa della commissione li spinge a stare nel centro, con alti costi per lo stato e non li spinge ad integrarsi come farebbero con le loro reti. Questo crea gravi disagi psicologici, frustrazione, è uno spreco anche a livello economico.*

*Tutte le volte che i ragazzi trovano un lavoro con i loro contatti, dopo un po' cercano il modo per regolarizzare: magari il primo contatto è una prova in nero ma poi la prova dura di più e allora dicono, 'Io non sono venuto qua per lavorare illegalmente, voglio qualcosa di un po' più stabile' e allora parliamo con i datori di lavoro, diciamo che ci sono possibilità di tirocini....*

L'assistenzialismo, inteso come affidamento totale all'operatore nella ricerca di opportunità lavorative, è dovuto anche all'internalizzazione da parte dell'ente gestore dei servizi. In particolare alcuni operatori hanno fatto della compilazione e dell'aggiornamento del CV un'attività che richiede molto tempo: spesso questo impegno è sproporzionato rispetto all'efficacia dello strumento del curriculum per trovare lavoro, ma è anche un modo per conoscere la persona, far emergere le sue competenze ed esercitare l'uso dell'italiano.

*Si potrebbe proprio distinguere la totalità dei beneficiari che abbiamo in due categorie. Chi non ha, non dimostra interesse, cioè non viene in ufficio a chiedermi "facciamo il curriculum" o "dammi lavoro" però poi si scopre che in realtà sta già lavorando da tempo, ha fatto tutto da solo, ha la sua rete. [...] Pakistani, bengalesi, afghani, quella gente li trova... è molto più indipendente. [...] E poi c'è tutta l'altra categoria di ragazzi che chiedono proprio un aiuto e sono più nigeriani, Mali, Costa d'Avorio, Togo. Questi ragazzi qua vengono a chiedere aiuto, si fanno supportare per il curriculum e fanno anche i percorsi, li accompagno nelle agenzie del lavoro che fanno la presa in carico, i laboratori...*

Alcuni operatori dichiarano di avere cercato opportunità di inserimento lavorativo degli ospiti mediante reti personali, segnalazioni e ricerca tra conoscenti. Questa modalità informale di lavoro degli operatori, spesso più produttiva di quella formale dei contatti con le aziende e le agenzie del territorio, è ovviamente possibile solo laddove gli operatori siano residenti nelle vicinanze del centro.

*Adesso siamo in ballo con un'azienda viti vinicola, sto attendendo una risposta. [...] È stato tramite un'amica della psicologa che lavora con noi che conosce la proprietaria dell'azienda. [...] Lavoro fisso no [non ce l'ha nessuno], però diversi, quando capitano lavoretti, io li chiamo a casa mia o di un amico, a rotazione...*

L'altra faccia dell'affidamento totale all'operatore è la perdita di fiducia nei suoi confronti non appena insorgono delle problematiche sul lavoro.

*I comportamenti di alcuni datori di lavoro ci hanno creato dei problemi. Ad esempio, ritardo dei pagamenti, che non era solo un ritardo ma una continua promessa non mantenuta, e il problema di comunicazione fa sì che l'ospite vanga*

*a rivolgersi a noi, e ha creato dei problemi, si è persa la fiducia: 'TU mi mandi a lavorare in un posto e poi qui non mi pagano ...!'*

Molte persone si trovano in una situazione in parte indotta dalla prospettiva del 'percorso a tappe' (prima la lingua, poi la terza media, poi la formazione professionale e solo infine l'inserimento lavorativo) utilizzata dagli operatori, in parte dall'opacità delle regole che governano l'accoglienza e dalla scarsa o nulla conoscenza della normativa italiana sul lavoro, come detto da un giovane intervistato:

*Loro [gli operatori] ti dicono che devi fare volontariato, ma io lo so, non è vero, non è obbligatorio. Loro devono aiutare i ragazzi a trovare una formazione professionale, è meglio che andare a tagliare [l'erba con il volontariato]. Voglio fare una formazione di saldatore, io sono saldatore. Loro mi hanno detto di andare alla scuola e dopo la terza media posso fare il corso. Ma io so che a Torino ci sono dei corsi privati... [che non la richiedono]! - Ma tu che sei già saldatore, non cerchi un lavoro? No. Perché loro ti dicono che ci deve essere il contratto e se tu hai portato il tuo curriculum non puoi lavorare perché non hai il documento [diploma di formazione professionale] e io devo ancora studiare la lingua per il test, per me parlare è molto difficile perché non c'è amici italiani. E poi tanti ragazzi che hanno lavorato dicono così, loro ti trovano un lavoro, parlano col capo, tu non senti quanto il capo paga, il capo fa un contratto con l'associazione, non con te. Loro ti dicono 'Devi lavorare, devi firmare qui e basta: tu hai 200 euro', ma dopo quando hai iniziato a lavorare, il capo ti dice 'Io pago 400 euro' allora ah, c'è una mafia. - Tu pensi questo? - Sì, molti ragazzi dicono questo.*

La retorica del 'percorso a tappe' viene motivata da un operatore con la necessità di riempire il tempo lungo dell'accoglienza - che può essere fino a due o addirittura tre anni - ma anche dalla volontà di rimandare il più a lungo possibile alle persone la frustrazione che deriva dallo scoprire che nemmeno l'inserimento lavorativo è garanzia di ottenere dopo un lavoro vero.

*Dopo che hanno fatto un tirocinio non possono più ripeterlo, è molto difficile che trovino qualcuno disposto ad assumerli, e quindi si ritrovano ad avere lavorato 4 o 6 mesi, avere guadagnato qualche soldino, ma poi per il resto...! Ma noi proprio per questo cerchiamo di trovare lavoro, cioè un tirocinio, a ragazzi che si trovano*

*in una determinata fase del loro percorso. Non troppo presto perché poi se si bruciano l'opportunità del tirocinio troppo presto rischiano di rimanere ancora un anno, un anno e mezzo in accoglienza senza poter fare niente, non troppo tardi perché se è troppo tardi si rischia che si inizi il contratto e poi magari il ragazzo non ottiene più la protezione, quindi diventa irregolare ed è un problema per l'azienda in cui si trova.*

L'inserimento lavorativo per mezzo di tirocinio o apprendistato **raramente si traduce in assunzione** per ragioni molteplici: alcune legate alla situazione di chi si trova in accoglienza, come l'incertezza del datore di lavoro rispetto all'esito della domanda di asilo (cit. sopra), altre valide anche per la popolazione generale, come il fatto che l'azienda che offre un'opportunità di formazione non abbia poi la possibilità concreta di assumere. Anche se il rapporto non prosegue, il tirocinio è comunque utile per il richiedente asilo per avere un'esperienza reale di lavoro in Europa, con le sue logiche e regole e con tutte le differenze rispetto ai paesi di origine (Henry 2018:22) e per avere un reddito contenuto entro i limiti previsti per non perdere il 'posto' nel CAS.

*Se io trovo un lavoro l'associazione mi dice che devo andare via*

Come riferisce questo ospite, alcuni enti gestori esclusivamente concentrati sul guadagno che il sistema di accoglienza può produrre non vogliono proporre offerte di lavoro per non perdere una presenza nel centro, con contrasti tra vertici dell'organizzazione e operatori vicini alle esigenze dei giovani ospiti.

Le occupazioni più citate nelle interviste sono quelle temporanee in agricoltura (raccolta ortaggi vendemmia, etc.) per cui il posizionamento del CAS fuori dall'ambiente urbano potrebbe essere strategico. Tuttavia occorre chiedersi quali benefici ci si aspetta che le persone derivino da lavori di questo genere: al di là degli effetti a breve termine del lavoro in sé (diminuisce il senso di frustrazione, aumenta l'autostima, può essere inserito sul curriculum, aumenta la conoscenza del contesto locale), i benefici di più lungo corso sull'apprendimento della lingua, lo sviluppo di contatti con i locali e la formazione professionale sono verosimilmente molto ridotti.

Per quanto riguarda la **formazione professionale** (FP d'ora in poi), uno degli ostacoli che si frappone all'iscrizione dei richiedenti asilo ai corsi è la bassa o non comprovata scolarità: per accedere è infatti necessaria la licenza media. Per risolvere il problema si è diffusa tra gli enti di FP più 'accoglienti' la buona pratica di consentire l'accesso ai corsi anche a chi supera un test di italiano (talvolta

accompagnato da un test su altre materie, come matematica per la scuola edile) e si impegna a superare l'esame di terza media al termine del primo anno di frequenza. Al di là dei requisiti formali, l'accesso alla FP avviene anche attraverso processi di autoselezione e di selezione degli operatori che li ritengono *trampolini di lancio* grazie alla opportunità connessa di stage obbligatorio in azienda.

*Diciamo che sono i percorsi più soddisfacenti nel senso che siamo partiti da quello che già facevano, han fatto la scuola, han fatto lo stage e ora lavorano magari anche da un anno nella stessa azienda, si trovano bene. Poi bisogna vedere una volta che scadranno i contratti di tirocinio cosa succederà*

L'organizzazione dei corsi di FP è strutturata tuttavia con modalità che non favoriscono l'inserimento dei richiedenti asilo, dal calendario delle lezioni (la FP si interrompe in estate) ai corsi proposti, fino ai tempi di svolgimento e talvolta ai costi.

*Abbiamo tantissimi panettieri, infatti stiamo cercando di organizzare un corso di panificazione perché se non hanno l'attestato del corso (professionale) non li prende nessuno. Qua ad Alessandria c'è (il corso) di panificazione: costa addirittura sui 1000-1200 euro e l'associazione non può permetterselo ovviamente di pagarli, i ragazzi nemmeno, quindi stiamo cercando di organizzare in qualche modo una cosa interna per cercare appunto di dare un seguito, cioè una continuità tra esperienza pregressa e l'inserimento lavorativo.*

Nel cap. 4 vedremo quali sono le proposte sia a livello di letteratura internazionale sia della ricerca locale per renderli più funzionali rispetto alle caratteristiche e alle esigenze di questa specifica popolazione



#### 4. DOPO L'USCITA DAL CAS. IL LAVORO E LA CASA

Abbiamo già segnalato i rischi assistenzialismo per iniziativa sia degli operatori sia di alcuni servizi che preferiscono, o pretendono, che il richiedente asilo sia accompagnato da un operatore o da un mediatore-traduttore che diventa il loro interlocutore, lasciando il giovane in una situazione di dipendenza.

*Secondo me, se tutte le amministrazioni, tutti gli ambiti che i richiedenti asilo devono frequentare, fossero più aperti, noi lavoreremmo un po' di meno e loro sarebbero un po' più autonomi. [...] Un ragazzo che dopo un po' dice, ah devo fare il documento, vado, devo fare questo, ah, vado, e invece il ragazzo si addormenta sugli allori, il problema sta a tutti. Se gli uffici, abbiamo problemi anche noi italiani, fossero più partecipi e più disponibili a perdere un pochino di tempo dietro alla persona, il progetto sarebbe migliore.*

In generale, le opinioni espresse dagli operatori sulla situazione all'uscita, sono ben diverse dalla retorica dell'autonomia presenti in molti documenti italiani ed europee.

*A tutti i servizi devono essere accompagnati, perché anche se si cerca di fargli acquisire il più di autonomia possibile, gli uffici pretendono che vengano accompagnati per evitare di gestire loro il rapporto diretto con l'ospite. [...] quindi non c'è neanche familiarità con l'ufficio di riferimento.*

Se il filtro con il mondo è l'operatore, **la fine della permanenza in un CAS può essere molto problematica**, e così viene percepita da diversi operatori, alcuni dei quali la spiegano con l'impreparazione di molti ospiti ad affrontare "il dopo", colti alla sprovvista. Si prospetta così un ulteriore "accompagnamento" mediante iniziative che sono state pensate in alcuni centri di accoglienza. Un intervistato descrive un lavoro di équipe tra operatori dell'area didattica, lavorativa, per supportare la fase di uscita, uno sportello di riferimento per informazioni e orientamento:

*avevamo verificato che non realizzavano che avrebbero dovuto lasciare il centro di accoglienza e pensare al loro futuro, perché tendono a rimandare, poi ci penso, quando manca un mese ci penso, adesso è presto, sono qua da tanto tempo!*

I tempi di permanenza e di attesa producono atrofie e distorsioni rispetto alle aspettative e alle capacità di affrontare il “fuori”.

*Perché all’inizio funziona, anzi, i ragazzi si sentono accolti, il problema nasce col tempo, allora frana, frana dopo un certo periodo... perché il problema è quello economico e del lavoro, i ragazzi vengono perché sperano comunque di avere documenti e lavoro.*

Quando si prolunga tanto l’attesa, allora frana. Ma ancora più importante i più non hanno una rete sociale di riferimento.

*Perché se c’è quello che ha un amico, conoscente, parente e se alla commissione gli va bene, dice: vieni pure da me, c’è lavoro, la casa, bene. Ma tanti, se non conoscono nessuno, che cosa faranno?*

I problemi fondamentali sono naturalmente il **lavoro** e la **casa**:

*Sembra che tutto il lavoro che abbiamo fatto non servirà a niente, perché alla fine avrà un permesso ma non avrà un lavoro, non avrà una casa.*

Abbiamo colto una certa frustrazione nelle considerazioni di molti operatori sugli strumenti e le opportunità che di fatto risultano non funzionali all’“autonomia” nonostante l’impegno professionale di molti:

*se gli viene riconosciuto lo status, e poi va a dormire sotto un ponte, tanto vale se veniva clandestino, magari trovava lavoro più facilmente.*

Il problema è colto, in certi casi come motivo di forte preoccupazione ma tendenzialmente dal punto di vista dell’“educatore”, e **la nozione di “autonomia” raramente è messa in discussione nella sua astrattezza e vaghezza**

*Non bisogna essere troppo morbidi perché in questo modo non li si sta educando all’autonomia*

e generalmente non ci si sofferma sullo scarto tra la realtà del mercato immobiliare e del lavoro e il sistema di accoglienza:

*rispetto al tema delle uscite, al solo pensiero vado in panico e per questo fin dall'inizio bisogna capire come muoversi...*

Qualcuno ha prospettato un ulteriore periodo di sostegno diretto:

*l'avevamo fatto, di affittare una casa, pagata dall'associazione, ok, hai ancora due mesi, noi ti paghiamo solo l'affitto, in questi due mesi.... Se non ti sei svegliato fino adesso, sei stato nella bambagia, svegliati. Ti diamo ancora questo ammortizzatore.*

O indiretto:

*noi indirizziamo, noi diamo la possibilità ai ragazzi in uscita di mettersi in contatto con varie associazioni [...] Vorrei dire che uno dei problemi principali di questi progetti è proprio l'uscita, l'uscita è un problema drammatico. Magari ha un documento, ma trovargli casa è difficilissimo.*

Non sappiamo quale sia effettivamente la situazione riguardo a questi elementi cruciali poiché gli enti gestori non raccolgono sistematicamente i dati sulle uscite, tuttavia **i risultati di un altro lavoro di ricerca piemontese** (Eve, Perino 2018) ci possono dare alcuni orientamenti. E' stata esaminata la situazione di 381 persone uscite da CAS o dallo SPRAR tra la fine del 2015 e il corso del 2017, prevalentemente adulti soli, giovani maschi provenienti dall'Africa occidentale, ma anche dal Corno d'Africa, dal Bangladesh e dal Pakistan. Secondo le informazioni in possesso degli operatori di CAS o SPRAR, solo 30 persone avevano un contratto di lavoro e 50 lavoravano con una borsa di lavoro cominciata durante l'accoglienza. Anche se si aggiungono le persone che probabilmente avevano un lavoro in nero, è chiaro che il livello di "integrazione nel mercato del lavoro" è estremamente modesto. Va sottolineato inoltre che i gestori che hanno fornito le informazioni rappresentano punti di eccellenza in Piemonte e in Italia e hanno dedicato progettualità e sforzi considerevoli per aiutare l'inserimento, in una prospettiva di allineamento allo SPRAR delle attività nei CAS: è possibile che la situazione in Piemonte e in Italia in generale sia peggiore di quanto emerge da questi dati. Sulla questione cruciale della formazione professionale e dei tirocini, i nostri dati infatti sono nettamente positivi. Infatti 103 persone avevano seguito corsi di formazione professionale di varia tipologia:

imbianchino, pulizie civili e industriali, riparazione biciclette, restauro mobili, informatica, magazziniere, e 114 persone avevano beneficiato di un tirocinio.

**Le ricerche internazionali forniscono alcuni orientamenti generali** alle politiche riguardo agli effetti di certi interventi:

- le politiche di dispersione territoriale, come già detto, possono essere sfavorevoli all’inserimento lavorativo. Il confronto con i paesi che le hanno attuate sistematicamente nel passato rileva minori probabilità di impiego, stipendi più bassi, la povertà delle reti, problemi che tendono a diminuire per coloro che sono lungo residenti e negli stati più piccoli (Frattini et al.2018)
- minimizzare i costi, “produrre irregolarità” e il “welfare to work” sono tendenzialmente controproducenti (Martin et al. 2016, OECD 2016)
- l’accesso veloce al mercato del lavoro e corsi di lingua integrati con la pratica lavorativa hanno effetti positivi (OECD 2016)
- il riconoscimento dei titoli di studio e delle competenze per sé non elimina gli altri ostacoli, in particolare nei mercati del lavoro molto segmentati (Betts et al. 2017)
- i social partners, cioè sindacati, camere di commercio, associazioni di imprenditori, se agiscono consorziati in un quadro sistematizzato possono essere una risorsa positiva che alcune realtà europee hanno già sperimentato (Arcarons, 2018) ma per ora solo pochi programmi spiegano i meccanismi attraverso i quali le attività proposte migliorano l’inserimento lavorativo
- le incertezze normative e le controversie amministrative (Niem 2018) incidono sulle già maggiori difficoltà di inserimento lavorativo e di accesso alla casa riscontrate tra i titolari di protezione rispetto al resto della popolazione
- i rifugiati (in senso lato) in Italia che hanno partecipato a focus group e a interviste on line nell’ambito di una ricerca in 7 paesi europei spiegano che i principali problemi che devono affrontare sono le soluzioni abitative distanti dai servizi - le uniche che si possono permettere - i trasporti e il lavoro caratterizzato da mansioni dequalificate, lunghi orari di lavoro, frequente ricorso al lavoro nero. Pochi avevano partecipato a corsi di formazione professionale (EMAB 2019)
- alla rigida sequenza di misure di integrazione (corsi di lingua, corsi di formazione, ecc. secondo un ordine prestabilito) sono preferibili percorsi rapidi, intensivi, che combinino ad esempio l’apprendimento linguistico con l’orientamento lavorativo e il sostegno all’abitazione. Inoltre, piuttosto che offrire direttamente dei servizi, i percorsi di *social innovation* che stanno prendendo forma in diversi paesi europei sono orientati a fornire strumenti per “navigare il sistema” delle istituzioni, a connettere l’esistente, rivolgendosi a una vasta popolazione di beneficiari, non costituita

esclusivamente da rifugiati. E' importante muoversi in un orizzonte temporale ampio, evitando iniziative di breve termine (MPI 2019)

**La ricerca realizzata da Ires Piemonte (Henry 2018) arriva a risultati analoghi nel contesto locale.** Si è partiti dalla constatazione che insieme ad un processo di stabilizzazione della presenza immigrata in Piemonte gli ingressi negli ultimi anni rappresentano importanti elementi di discontinuità, riguardanti i paesi di provenienza, la composizione di genere, la composizione di età e le caratteristiche di inserimento lavorativo. I nuovi ingressi non hanno infatti modificato l'incidenza percentuale degli stranieri presenti in Piemonte ma presentano specificità che pongono alle politiche locali per l'integrazione nuove questioni. La ricerca analizza i divari occupazionali - dei richiedenti asilo e dei rifugiati rispetto alla popolazione italiana e straniera non beneficiaria di protezione - e i percorsi di inserimento socio-lavorativo nel sistema di accoglienza in Piemonte tramite un questionario al quale hanno risposto 187 CAS e 23 SPRAR. **Alcuni elementi** sono particolarmente interessanti rispetto al ragionamento che stiamo facendo:

- la conoscenza dell'italiano risulta insufficiente ed è identificata dagli enti gestori come uno degli elementi dell'insuccesso o dell'interruzione di percorsi formativi e/o lavorativi;
- viene riconosciuto generalmente il valore dell'inserimento lavorativo anche di persone analfabete, che hanno tratto beneficio dall'uscire dalle strutture di accoglienza e dalle opportunità di interazione sociale offerte in contesti di formazione e lavoro;
- per l'accesso al lavoro, esperienze concrete in azienda e in contesti formativi mirati possono rivelarsi più efficaci rispetto a percorsi di riconoscimento di competenze precedentemente acquisite;
- le percentuali di assunzioni in seguito a percorsi di tirocinio - di cui si riconoscono comunque le positività - si attestano per quasi tutti i centri tra l'1 e il 10%. Come abbiamo già detto, né gli enti gestori dei CAS, né le Prefetture raccolgono sistematicamente i dati relativi ai percorsi seguiti dalle persone avute in accoglienza. Quanto viene riportato è quindi "la percezione dei gestori rispetto all'esito dei tirocini, che peraltro andrebbe pesata col numero di persone in accoglienza per ogni centro. La bassa percentuale delle assunzioni in seguito a percorsi di tirocinio è comunque confermata da dati raccolti da diversi osservatori, quali i dati sulle assunzioni in seguito all'utilizzo della misura del buono servizi al lavoro" (Henry 2018: 25-32).

In questo panorama assumono infatti un particolare significato le azioni di politica attiva della Regione Piemonte per la formazione e il supporto all'inserimento lavorativo, che hanno visto tra i beneficiari anche i richiedenti asilo e i titolari di protezione, i quali hanno potuto usufruire anche delle misure a sostegno delle persone in condizione di particolare svantaggio - buono servizi al lavoro -

finanziate dal Fondo sociale europeo 2014-2020 (Pomatto 2018). Al 30 novembre 2017 complessivamente 2.404 persone in condizione di particolare svantaggio erano titolari di un Piano di Azione Individuale e avevano usufruito di almeno un servizio di politica attiva. Circa 800 appartenevano alle categorie di titolari di protezione e richiedenti asilo. Nel 62% dei casi il servizio ricevuto è stato solo un tirocinio. Il 23% ha avuto un rapporto di lavoro a tempo determinato, 12 persone hanno avuto un contratto a tempo indeterminato (1,2%). I settori interessati sono stati anzitutto l'agricoltura (358 buoni), seguita da "alloggio e ristorazione" (221 buoni) e "altri servizi alle imprese" (93) (Henry 2018:20).

Se si esaminano i dati degli avviamenti al lavoro in Piemonte 2018 che riguardano i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione, il quadro si conferma.

Tab.1 – Avviamenti al lavoro dei richiedenti asilo e titolari di protezione, 2018 – Regione Piemonte

Lavoratori non qualificati in agricoltura	8421
Addetti alla ristorazione	1571
Lavoratori non qualificati nei servizi di pulizia	1772
Lavoratori non qualificati addetti a spostamento e consegna merci	1484
Lavoratori non qualificati nella manifattura	547
Operai agricoli specializzati	661
Altre professioni	3392

Fonte: dati SILP 2018.

E' da notare inoltre che la durata media del contratto a tempo determinato (di gran lunga il tipo di contratto più diffuso) è di soli 57 giorni. Questi dati richiamano quanto abbiamo già segnalato all'inizio di questo rapporto, cioè la specificità dei richiedenti asilo e il **gap rispetto ad altre categorie di immigrati** (arrivati per lavoro, studio, ricongiungimento familiare<sup>22</sup>).

Le situazioni precarie molto diffuse sono inoltre confermate dal **problema abitativo** che continua ad interessare anche chi è presente da tempo sul territorio piemontese. Tra coloro che arrivarono in Piemonte come richiedenti asilo dopo le cosiddette primavere arabe, quindi diversi anni fa, molti non sono tuttora in grado di pagare un affitto. Le occupazioni di alcuni edifici a Torino hanno visto, nella

<sup>22</sup> E' necessario sottolineare tuttavia che, i dati italiani riguardanti gli stranieri extra UE, tra i quali la stragrande maggioranza è arrivata attraverso canali diversi dalla richiesta di protezione, evidenziano, rispetto agli italiani, da una parte un tasso di occupazione leggermente più alto (ma non per il totale degli stranieri in Piemonte), dall'altra una percentuale più alta di disoccupati (Istat 2018) e di poveri.

sola area dell'ex MOI, la presenza fino a 1000-1200 persone che hanno vissuto per periodi più o meno lunghi, in alcuni casi con ritorni periodici secondo i ritmi dei lavori stagionali (Buttino 2019). Anche la situazione abitativa di molte delle 381 persone uscite dai centri di accoglienza che ci hanno fornito i dati è assai poco soddisfacente. Pochissime avevano un contratto di affitto individuale o con altri, e 18 persone, a conoscenza degli operatori, dormivano in dormitori o "situazioni informali" come fabbriche abbandonate. Alcune persone avranno scelto di non pagare un affitto per risparmiare o per muoversi sul territorio con i lavori stagionali dell'agricoltura. Tuttavia la precarietà abitativa è ugualmente evidente quanto la precarietà lavorativa e le due sono chiaramente legate tra loro.

Inoltre bisogna sottolineare che nei 381 casi di cui si è detto **la situazione lavorativa e abitativa non sembra dipendere dal fatto di aver ricevuto una forma di protezione, e nemmeno da caratteristiche individuali come il livello di istruzione. Né è attribuibile solo alla situazione del mercato del lavoro piemontese o italiano:** infatti i dati internazionali sull'inserimento lavorativo dei migranti arrivati attraverso il canale umanitario dimostrano che le difficoltà sono frequenti anche in mercati del lavoro floridi, in generale lo svantaggio è minore per i «migranti economici» e più ampio nelle migrazioni recenti (Frattini, Vigezzi 2019). **Noi ipotizziamo che il *refugee gap* riscontrato in tutte le ricerche internazionali possa essere spiegato con le specificità di questi immigrati.** Come già detto - ma questo ci pare un aspetto cruciale sul quale vogliamo insistere - ciò che sappiamo dell'inserimento lavorativo e abitativo delle persone che escono dai centri di accoglienza in Piemonte dimostra infatti che le persone arrivate negli ultimi anni hanno un inserimento lavorativo più difficile della maggior parte dei migranti arrivati nei decenni precedenti, fatto che non sembra attribuibile unicamente alla "crisi". Alcuni aspetti dei sistemi di accoglienza che abbiamo esaminato probabilmente rendono più difficile l'inserimento lavorativo. Inoltre una causa importante delle difficoltà sembra essere la debolezza delle reti sociali dei richiedenti asilo e la mancanza di parenti o amici già ben inseriti nel locale mercato del lavoro.

I risultati di ricerca pertanto avvertono **della probabile presenza in Piemonte in anni futuri di persone in situazioni di grande precarietà lavorativa, che potrebbero non trovare soluzioni abitative adatte alla loro situazione.**

#### 4.1. Soluzioni abitative in provincia di Alessandria. Un approfondimento

Come abbiamo detto, il futuro delle persone che si sono trovate a vivere nei CAS hanno bisogno, tra le altre cose, anche una sistemazione dal punto di vista abitativo. La ricerca di una sistemazione abitativa non è semplice per i migranti usciti dai CAS alessandrini, a causa della poca esperienza a muoversi sul territorio; a causa delle deboli reti sociali che i richiedenti protezione internazionale hanno intessuto nel loro percorso di accoglienza e per le poche soluzioni abitative che il territorio alessandrino offre loro.

Il problema di non trovare una sistemazione abitativa all'uscita dal percorso di accoglienza inciderà nella traiettoria di vita del migrante, esponendolo a situazioni di marginalità socio-economica.

Le interviste effettuate dal gruppo di ricerca hanno prodotto risultati poco soddisfacenti rispetto a tale tematica, in quanto spesso gli operatori intervistati avevano a disposizione **pochissime informazioni** rispetto alla situazione delle persone uscite dall'accoglienza, non solo perché talvolta non si mantiene una relazione interpersonale con i soggetti che hanno concluso il percorso di accoglienza, ma anche perché non si sono ancora create nel territorio delle possibilità abitative che possano soddisfare i bisogni di coloro che terminano la loro permanenza nei CAS<sup>23</sup>.

Un operatore ad esempio segnala le condizioni critiche in cui si trova il dormitorio alessandrino nel periodo invernale. Tale situazione si era già rilevata in un'altra ricerca svolta nello stesso territorio nel periodo tra la fine del 2016 e l'inizio del 2017 (Lipari, 2017):

*ci sono tantissimi ragazzi che sono usciti dai progetti e finiscono a dormire al dormitorio, [...] dall'inizio della stagione invernale è sempre stato al completo [...] è il primo anno che è così completo, perché accoglie anche tutte le richieste dei ragazzi usciti dai progetti.*

Si è deciso pertanto di indagare a livello provinciale le possibilità di accesso a una soluzione di alloggio a bassa soglia per comprendere le opportunità a cui possono avere accesso le persone uscite dai CAS contattando i servizi sociali della zona per verificare la presenza di **dormitori** nelle città più grandi della provincia.

Tab 2: Presenza di dormitori nella provincia di Alessandria – Aprile 2019

---

<sup>23</sup> A tal proposito è doveroso evidenziare come il progetto Medi.AL “Rete Territoriale per l'integrazione dei Richiedenti e Titolari di Protezione Internazionale” stia costruendo una mappatura dei servizi a bassa soglia presenti in provincia di Alessandria fruibili da parte di tutti i soggetti che necessitano un servizio letto, mensa o doccia a prescindere dalla loro situazione giuridica. Tale iniziativa si pone l'obiettivo di diffondere la presenza di questi servizi in modo tale da informare le persone potenzialmente interessate all'utilizzo di quest'ultimi.



	Presenza di un dormitorio	Posti letto	Presenza maschile e femminile	Presenza di beneficiari protezione internazionale	Natura istituzionale
Alessandria	sì	Nel periodo estivo 36, nel periodo invernale 64	20 posti maschili nel periodo estivo, 48 posti maschili nel periodo invernale. 16 posti femminili presenti tutto l'anno.	il 50% delle presenze nel periodo invernale sono di persone uscite dai CAS.	Caritas
Casale Monferrato	no <sup>24</sup>				
Novi Ligure	sì	10	6 posti maschili e 4 femminili	Una piccola presenza di persone uscite dai CAS	Caritas
Tortona	sì	13	13 posti maschili	Non si è certi sulla condizione giuridica del migrante	Associazione
Ovada	no				
Valenza	no				
Acqui Terme	no				

*Fonte:* elaborazione di dati forniti dai Servizi Sociali di Acqui Terme, Alessandria, Casale Monferrato, Novi Ligure, Ovada, Tortona, Valenza.

La tabella mette in evidenza la poca possibilità di accoglienza a bassa soglia rispetto alle persone che escono da percorsi di accoglienza che non hanno sviluppato delle traiettorie migratorie inclusive nel territorio di riferimento o che non hanno reti sociali informali che possano sopperire a tali mancanze. In tutto il territorio alessandrino infatti sono presenti tre dormitori, afferenti al mondo del terzo settore. Tali dormitori non accolgono molte persone e principalmente ospitano soggetti di genere maschile. I dormitori di Novi Ligure e Tortona hanno dichiarato che quando la struttura è al completo rimandano le persone al dormitorio di Alessandria, il quale possiede un maggior numero di posti, soprattutto nel periodo invernale. Il dormitorio di Alessandria non riesce a rispondere alle molte domande di alloggio

<sup>24</sup> Le città di Casale Monferrato, Valenza, Ovada e Acqui Terme hanno dichiarato di affidarsi al dormitorio di Alessandria.

a bassa soglia provenienti dalla propria città e a eventuali domande provenienti da altre città della provincia, le quali ritengono, erroneamente, il dormitorio di Alessandria come prosperosa risorsa del territorio provinciale. Non riuscendo a far fronte a molte delle domande in entrata, il personale si trova costretto a negare l'accesso ad alcune persone.

Alcuni operatori hanno dichiarato che in qualche Centro di Accoglienza è data una opportunità di accompagnamento per alcuni mesi anche dopo l'uscita dal centro: *affittare una casa, pagata dall'associazione. Ok, hai ancora due mesi, noi ti paghiamo l'affitto in questi due mesi [...] ti diamo ancora questo ammortizzatore*. Così le realtà del privato sociale provano a colmare i buchi e le carenze dei servizi cittadini e si sostituiscono agli interventi del servizio sociale del territorio di riferimento (Manocchi 2012). Queste azioni di presa in carico dopo la fine del progetto di accoglienza però non sono dovute, e pertanto è possibile che alcune delle realtà del terzo settore le attuino, mentre altre no. Tale evidenza mostra anche in questo caso come avere accesso ad una associazione oppure ad un'altra cooperativa possa creare delle differenziazioni non solo durante il percorso di accoglienza, ma anche dopo e come si sia creato di fatto un welfare gestito in autonomia da alcune realtà del terzo settore che non prevede una regia di coordinamento tra le stesse. Pertanto, se si può affermare che la dimensione locale effettivamente ha una forza propulsiva e di contenimento dei rischi per le persone che stanno attraversando un periodo di fragilità socio-economica (Bifulco, 2015), tali pratiche non sono tuttavia omogenee e garantite da tutte le realtà del privato sociale del territorio di riferimento ma semplicemente sono delle prestazioni assistenziali che contengono momentaneamente la situazione di marginalità dell'individuo, le quali potrebbero innescare un sistema di dipendenza dalla data cooperativa o associazione (Lipari 2017).

Attraverso un contatto con il servizio sociale di Alessandria, sono state indagate le possibilità di alloggio del territorio ai soggetti usciti dai CAS e residenti nel territorio alessandrino. E' emerso che il servizio sociale di base non ha *ancora* avuto dei contatti con dei beneficiari di protezione internazionale adulti, nonostante la città di Alessandria accolga richiedenti protezione internazionale in maniera consistente da oltre un quinquennio.

Alla luce di quanto detto è necessario **pensare a ipotesi abitative adattabili alle esigenze dei beneficiari di protezione** e di altre categorie **con elevata mobilità territoriale**.

Una buona pratica che era prevista dallo Sprar sono i contributi alloggio e gli interventi per agevolare la sistemazione abitativa all'uscita dei beneficiari dal progetto. Questi comportano il pagamento totale o parziale di alcune mensilità del canone di locazione relativo a un contratto intestato al beneficiario stesso. Si prevede anche la possibilità di un contributo quando il contratto è intestato a un terzo locatario ospitante (parente conoscente, amico, ecc.). Si definisce, invece, "contributo arredo" quello

che viene destinato all'acquisto di arredi, mobili ed elettrodomestici<sup>25</sup>. Tali contributi permettono di accompagnare il beneficiario in un progressivo percorso aiutandolo a contribuire a una sistemazione abitativa, facendo da ponte tra quello che è il progetto e quello che sarà il futuro del migrante in Italia. Le realtà CAS non prevedono tali contributi o se li contemplano hanno più il carattere di una quota a titolo volontario e discrezionale che può sopperire al bisogno momentaneo, non prevedendo un percorso di accompagnamento e raccordo tra il progetto e l'uscita dall'accoglienza.

L'opzione più semplice potrebbe essere il **coordinamento** *tra il personale dei CAS operanti nella stessa città per cercare altre persone in uscita, in modo tale da combinare l'incontro tra due o tre migranti per far fronte alle spese di un affitto insieme*, contribuendo a tessere un legame tra migranti aventi le stesse esigenze e a rispondere positivamente alle stesse esigenze di vita.

Abbiamo detto che molti dei beneficiari di protezione internazionale trovano una possibilità lavorativa in nicchie occupazionali stagionali e legate al lavoro agricolo che comportano un alto livello di mobilità geografica. Queste persone cercheranno una possibilità alloggiativa temporanea e slegata dai vincoli tipici di un contratto d'affitto. Per questi motivi potrebbe essere interessante **convertire in ostelli alcune strutture** che accolgono richiedenti protezione internazionale, rispondendo alle esigenze lavorative dei migranti che si inseriscono in nicchie occupazionali che implicano lavori stagionali e dunque mobilità sul territorio nazionale.

Infine i migranti potrebbero essere coinvolti in progetti di **housing sociale** in cui possano condividere il soddisfacimento del bisogno alloggiativo con altre persone che attraversano un momento particolare nella loro traiettoria di vita e che non hanno una rete sociale che possa sostenerli, trovando nella condivisione abitativa una soluzione alle proprie esigenze di autonomia e di socializzazione.<sup>26</sup>

**Una buona pratica** presente nel territorio alessandrino si è rilevata nel comune di Ovada, ove il servizio sociale ha pensato a un alloggio che possa ospitare per un periodo di tempo dei soggetti in una condizione di marginalità socio economica, in una forma di condivisione abitativa che possa portare, attraverso l'intervento del servizio sociale, a una progressiva autonomia rispetto alle proprie esigenze di vita.

---

<sup>25</sup> <https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2018/06/SPRAR-manuale-unico-di-rendicontazione-2018-marzo.pdf>.

<sup>26</sup> Per alcune iniziative presenti nel territorio preso in esame si veda <http://www.programmahousing.org>.

## 5. L'EREDITA' DEL SISTEMA

A fronte dell'attuale quadro europeo e nazionale il sistema di accoglienza CAS è destinato a contrarsi sensibilmente, sia nei numeri, sia nella struttura, sia nella sua capacità di risposta alla domanda di accoglienza e integrazione. I tempi non sono probabilmente maturi per valutarne impatti ed eredità, ma, partendo dall'analisi condotta nella provincia di Alessandria e integrandola con elementi provenienti dal contesto nazionale, si possono enucleare alcuni effetti prodotti dal sistema sul piano politico culturale, organizzativo ed operativo.

Si propone, senza pretesa di esaustività, una lettura dei possibili lasciti dell'esperienza CAS partendo dai suoi inizi, ovvero dalle relazioni con i territori e le rispettive rappresentanze politiche, per poi passare al rapporto con la cittadinanza e al sistema dei servizi territoriali, alle dinamiche generate all'interno del terzo settore sia come attore di welfare, sia come contenitore di un'accresciuta e "non riconosciuta" comunità professionale, per terminare con alcune riflessioni rispetto a natura e caratteristiche di futuri possibili servizi rivolti a migranti.

### 5.1 Le relazioni con i territori e con le rappresentanze politiche

Analisi (Rossi, Bruno 2016; Allasino 2019), cronache locali, incontri di operatori (Prima Convention Nazionale operatori Sprar 2018; Summer School Europasilos 2016-2018) rilevano come nella stragrande maggioranza dei casi il rapporto con i territori non sia stato facile e lineare; il solo insediamento dei CAS nei comuni, fossero essi piccoli centri o realtà di medie dimensioni, ha prodotto un significativo impatto sui contesti di accoglienza, generando nella maggior parte delle situazioni iniziali allarmismo, diffidenza, senso di insicurezza e, solo raramente, attenzione e disponibilità alla collaborazione<sup>27</sup>. Come testimoniato in diverse interviste svolte con operatori CAS della Provincia di Alessandria, gli avvii sono stati talvolta complessi e conflittuali.

*Diciamo che adesso con il comune c'è un rapporto di reciproca tolleranza, è un comune molto piccolo, 350 abitanti, però devo dire che all'inizio è stato complicato e piano piano ci siamo fatti accettare e hanno iniziato a capire che non abbiamo creato problemi.*

*Dapprima la reazione dei paesi, ma anche ad Alessandria nei condomini, è pessima.*

---

<sup>27</sup> cfr. par 3.5

Questo clima ha richiesto agli enti gestori in primis e, in seconda battuta agli amministratori locali, interventi di mediazione con i territori, declinati secondo diverse modalità. Come ha ben descritto Allasino (2019) in un'indagine sull'impatto dei centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati nel tessuto sociale della Provincia di Asti, "le politiche attuate dalle amministrazioni locali e dagli enti gestori (...) si sono mosse su tre linee fondamentali. La prima è l'adesione al modello di accoglienza diffusa, (...) la seconda linea di azione è stata la costante ricerca di una regolazione e ricomposizione immediata dei micro conflitti (...), il terzo fronte su cui amministratori e gestori hanno operato attivamente è quello dell'inserimento lavorativo". Conseguentemente, in alcuni casi si sono svolti incontri con rappresentanze di cittadini, convocati consigli comunali aperti o assemblee pubbliche

*A \*\*\*: abbiamo dovuto fare un incontro, la presidentessa ha deciso di fare un incontro con la cittadinanza, lì è stato veramente forte perché la cittadinanza è arrivata sul piede di guerra, urlando, in modi poco eleganti [...] In quel caso c'era stato un primo incontro con il consiglio comunale.*

Spesso sono state organizzate attività che favorissero l'accettazione dei migranti sul territorio. A questa logica rispondono i lavori di pubblica utilità, variamente declinati e organizzati: dalla cura di spazi verdi, alla pulizia delle strade, al contributo nell'organizzazione e gestione di feste e sagre locali. Più rare le occasioni di approfondimento sul fenomeno e quelle in cui l'accento è stato posto sulla costruzione di relazioni, come avvenuto nel caso di un comune alessandrino dove gli ospiti sono stati invitati a partecipare con continuità all'organizzazione di iniziative a fianco di altri volontari.

*Ma avete parlato ad un'assemblea? No, prima con la giunta di \*\*\* e poi il sindaco ha convocato anche degli abitanti e abbiamo garantito che faranno anche dei lavori sociali.*

*Io avevo chiesto alle persone che conosco se era possibile un'attività di volontariato che avvicinasse i richiedenti asilo alla popolazione, quindi c'è un oratorio che il sabato sera dà delle cene e ci sono i volontari che si occupano di cucinare, servire ai tavoli [...] e hanno iniziato a fare questa forma di volontariato con i volontari, perché sono proprio tutti volontari che mettono a disposizione il proprio tempo.*

Generalmente nella fase iniziale di strutturazione del sistema di accoglienza, spesso anche durante il suo prosieguo, la stagione dei CAS ha coinciso con un livello di **implicazione politica degli amministratori locali** che si è fatto via via crescente, sia per la diffusione capillare del sistema, sia per la solitudine istituzionale in cui molti territori si sono trovati ad operare.

Questo coinvolgimento ha avuto accenti politici diversi, tendenzialmente più orientati al mantenimento dell'ordine locale. In alcuni casi, mentre andava aumentando la pressione delle Prefetture perché si individuassero soluzioni alloggiative sui territori e il sistema di accoglienza cercava forme di governance maggiori, in particolare tra il 2015 e il 2017 con il tentativo di collegare le due filiere Sprar e CAS<sup>28</sup>, alcuni sindaci si sono proposti di **governare l'accoglienza in proprio** o per tramite dei servizi sociali territoriali, costruendo forme più sostenibili e integrate. Il disegno di un sistema unico, ribadito nel DL 142/2015, si è infatti associato alla clausola di salvaguardia e alla calendarizzazione di finestre semestrali per l'apertura di centri Sprar, offrendo ad alcuni amministratori locali la cornice per promuovere una governance locale. Si è trattato di esperimenti rilevanti in termini di amministrazioni coinvolte e persone interessate, ma in ogni caso minoritarie rispetto al panorama nazionale dell'accoglienza. Si pensi, a titolo di esempio, alle diverse esperienze nate nella Provincia di Torino, dalla micro-accoglienza diffusa promossa in Val Susa ai CAS coordinati dai servizi socio-assistenziali.<sup>29</sup>

E' probabile che queste esperienze, seppure minoritarie, favoriscano e orientino future modalità di intervento, più integrate tra territori, servizi e terzo settore.

In alcuni casi in cui la governance dell'accoglienza è stato in mano agli enti locali il sistema ha permesso di attivare progettualità che hanno visto l'**avvio di piccole economie locali o di esperienze di comunità**. Senza cadere in facili semplificazioni e senza dimenticare che queste risposte dovrebbero trovare proprie forme di parziale o totale autonomia economica, affrancandosi progressivamente dai finanziamenti pubblici, rimane il fatto che i CAS, talvolta in sinergia con esperienze Sprar (precedenti o successive), siano stati l'innescò di processi con una ricaduta più duratura sul territorio (Ires 2018).

Lasciando sullo sfondo queste esperienze più articolate e circoscritte, **la diffusione capillare dei CAS ha costretto gli amministratori ad un'interazione e mobilitazione di diversi attori locali** attraverso forme e modalità diverse: da tavoli di coordinamento, all'attivazione di altri uffici

---

28 Si legga in tal senso: Decreto legislativo 142 del 17 agosto 2015 (in particolare art. 11 e 14), la Circolare Ministero dell'Interno Prot. n. 2255 del 30 ottobre 2015 il successivo DM del 10 agosto 2016 che descrivono il progressivo ridisegno del sistema di accoglienza e le forme di coordinamento.

29 "Degna di nota è inoltre la collaborazione tra alcune Prefetture e i comuni del territorio, anche attraverso protocolli d'intesa volti a migliorare l'integrazione dei richiedenti asilo e avviare sistemi di monitoraggio e valutazione dei servizi erogati dai CAS" (Dematteis 2017).

comunali, al raccordo con realtà del volontariato e dell'associazionismo, alla relazione con altri servizi ed enti territoriali. Si legge in un'intervista:

*Gli incontri sono stati tre, prima che il CAS aprisse, l'incontro tra il sindaco e il prefetto, [...] poi c'è stato l'incontro tra il sindaco, la giunta e i rappresentanti della cooperativa di cui io facevo parte, [...] poi c'è stato il sindaco con la cittadinanza, nel quale il sindaco con il comandante dei carabinieri hanno spiegato alla cittadinanza che non doveva sentirsi violata nell'intimo perché veniva aperto un CAS.*

Il riferimento alle risorse mobilitate dalle amministrazioni locali consente di riflettere su un'altra conseguenza prodotta dall'accoglienza. I recenti esiti elettorali sembrerebbero aver sfavorito quanti hanno giocato un ruolo attivo in qualità di mediatori o di “gestori” del fenomeno a livello locale. Le elezioni del 26 maggio 2019 hanno penalizzato esperienze note e virtuose, come quelle di Riace e Lampedusa sul piano nazionale, Settime su quello locale, nell'astigiano. Questo dato, apparentemente contraddittorio, potrebbe essere il frutto di una pluralità di fattori. Una prima spiegazione potrebbe essere ritrovata nel fatto che il concorso di parte della società civile non sempre abbia assunto una dimensione politica, ma sia rimasto confinato in quella privata, si sia configurato cioè come una disponibilità più personale e non sia stato ricollegato ad una lettura della dimensione politica e collettiva dell'accoglienza. Allo stesso tempo si potrebbe presumere che mentre parte della cittadinanza sosteneva e accompagnava alcune esperienze di accoglienza, un'altra parte contraria ma silente cresceva, alimentata dalla dialettica politica. Raramente si sia trasformata in consenso ai CAS. Questo mancato passaggio si è associato ad una narrazione da parte dei politici e dai media nazionali puramente emergenziale del fenomeno, su cui si è catalizzato gran parte del dibattito politico nazionale degli ultimi anni, che, oltre a rafforzare paure e diffidenze, ha favorito il sorgere di un sentimento di ostilità, culminato talvolta in episodi di razzismo. Dice un operatore alessandrino:

*All'inizio, quando non si parlava ancora nel telegiornale del problema, la gente arrivava di sua spontanea volontà a portare doni. Quando si è cominciato a strumentalizzare, è stato un po' meno bello.*

## 5.2 Uno spazio politico riaperto, ma solo a metà

Uno dei terreni su cui l'accoglienza CAS ha prodotto maggiori effetti e lasciato semi per esperienze future sul fronte dello sviluppo di relazioni di prossimità, della dialettica politica, del rapporto tra legalità e illegalità nell'agire individuale e collettivo è rappresentato dal rapporto con alcuni gruppi di cittadini.

Il sistema dei CAS, anche per la sua pervasività territoriale dettata dalla logica della distribuzione del peso dell'accoglienza, ha contribuito ad aprire, talvolta ri-aprire, uno spazio politico in cui, come dice Ambrosini (2018) “i rifugiati sono spesso intrappolati in una classica situazione di capri espiatori: arrivano in gruppi, senza essere invitati o autorizzati, risultano facilmente visibili, per di più ricevono aiuti pubblici, che alimentano risentimento tra i disoccupati o i cittadini poveri, per i quali le misure di sostegno sono generalmente inadeguate (...) Si attua nei loro confronti uno specifico processo di stigmatizzazione, sotto forma di disconnessione tra l'autorizzazione formale a risiedere e un riconoscimento sociale che invece viene negato: non solo i cittadini (nativi) respingono l'accoglienza dei richiedenti asilo, ma parecchie autorità locali sposano gli atteggiamenti ostili ai rifugiati e fomentano pubblicamente discorsi xenofobi, dimostrazioni di piazza e atti di disobbedienza contro il loro insediamento”. Replicando un cliché tipico delle culture xenofobe, *il territorio stesso cambia di statuto: da spazio pubblico a cui chiunque può avere accesso, diventa proprietà privata dei residenti storici, come una sorta di estensione della casa*. Questo movimento inevitabilmente genera polarizzazioni degli atteggiamenti politici e sociali.

Da un lato, come già anticipato, la genesi e le caratteristiche dei CAS hanno prodotto, quasi ovunque, un clima diffidente, di paura e a tratti di manifesta ostilità: segnalazioni spontanee di cittadini a fronte di comportamenti ritenuti anomali, così come la diffusione di messaggi propagandistici via social network. Anche in provincia di Alessandria non sono mancati episodi in tal senso.

*All'inizio lamentele tipo, cucinano con la porta aperta, si sente odore di fritto, si sente odore strano nel condominio, parlano ad alta voce, una volta si è bloccato l'ascensore, erano convinti che si trattasse dei nostri ospiti, benché non ci fosse nessun indizio. Poi è successo che un'auto, che io so che è stata abbandonata lì, vetri rotti, in stato di totale abbandono, il proprietario dell'auto si è sentito di andare dai carabinieri a fare denuncia dicendo che l'auto era stata danneggiata e ha detto che nel campo erano state viste persone di colore.*



Sembra però che gli argomenti usati per contrastare le accoglienze non si siano trasformati in una visione alternativa della problematica, ma siano rimasti al livello dei **“rumori di fondo”**. “La mancanza di comitati o gruppi organizzati locali contrari all’accoglienza è certamente un punto a vantaggio di essa ed ha permesso che, laddove si sono superate le iniziali resistenze, si sia poi potuto proseguire con relativa tranquillità l’inserimento dei nuovi arrivati” (Allasino 2019).

Allo stesso tempo, l’autarchia organizzativa ed operativa con cui sono stati pensati i CAS ha sollecitato **l’attivazione di attori con una storia di mutualità e solidarietà**, tra cui tante realtà del mondo religioso, del settore cooperativo, della sinistra radicale.

Soggetti vicini al mondo cattolico si sono mobilitati per accompagnare persone in uscita dai progetti di accoglienza secondo le indicazioni del Papa; similmente si sono mossi alcuni cittadini che, da soli o in gruppi, hanno promosso campagne sui diritti<sup>30</sup>, offerto beni, supportato nell’apprendimento della lingua italiana, messo in contatto con possibili opportunità lavorative, accolto e sostenuto le persone in assenza di interventi. Talvolta questa mobilitazione ha condotto alla strutturazione di prime risposte basate sul concorso della società civile (si pensi all’esperienza di Refugees Welcome, con accoglienze anche nell’alessandrino<sup>31</sup>); in molti contesti soggetti del terzo settore hanno costruito iniziative imprenditoriali per dare risposta alla domanda di lavoro e di integrazione che il sistema CAS ha originato (guardando al contesto alessandrino, il progetto Bee my job di Cambalache o la cooperativa Semi di Solidarietà a Cremolino); attori della sinistra radicale e del mondo anarchico hanno accompagnato gruppi usciti dai centri CAS nel recupero di spazi e nell’accesso a servizi e diritti. In alcuni casi, soprattutto nelle aree metropolitane, questo impegno ha assunto le forme della mobilitazione, politica o operativa, talvolta di entrambe.

Gli esiti di questa variegata mobilitazione potrebbero essere di duplice natura. In primo luogo, anche se sarebbe presuntuoso e irrealistico pensare che questa mobilitazione territoriale si sia tradotta in forme strutturate di coordinamento di risorse locali, con possibili ricadute future anche su altre fasce della popolazione, si può presumere che abbia lasciato semi di una potenziale attivazione solidaristica e politica a cui fare appello qualora gli effetti del “decreto sicurezza” dovessero riverberarsi sui territori<sup>32</sup>.

In secondo luogo, con tonalità e accenti differenti, l’intervento di questa parte della popolazione ha comunque rappresentato “la promozione di un senso di appartenenza al contesto locale, di

---

<sup>30</sup> <https://www.welcomingeurope.it/>

<sup>31</sup> <https://refugees-welcome.it/dal-niger-allitalia-per-abu-un-nuovo-inizio/>

<sup>32</sup> In questo modo può essere letta la campagna “Io accolgo”, lanciata e promossa da 42 organizzazioni sociali italiane ed internazionali, con l’intento di dare la visibilità a tutte quelle esperienze diffuse di solidarietà sviluppatasi in Italia: le famiglie che ospitano stranieri che non hanno più un ricovero, le associazioni che organizzano corridoi umanitari per entrare in Italia, i tanti sportelli legali e associazioni di giuristi che forniscono gratuitamente informazioni e assistenza ai migranti, chi apre ambulatori in cui ricevere assistenza sanitaria gratuita, chi coopera a livello internazionale per accompagnare le migrazioni forzate e ridurre l’insicurezza nei Paesi di origine e transito. - [www.ioaccolgo.it](http://www.ioaccolgo.it)

cittadinanza attiva, e quindi lo sviluppo di forme di corresponsabilità e di ‘proprietà’ rispetto ai bisogni e ai problemi locali, guidate dalla possibilità di incidere sul contesto per produrre dei cambiamenti” (Boccagni, Volpato 2018). Questi elementi hanno rappresentato la base su cui si sono appoggiate e si appoggiano manifestazioni di protesta contro il decreto sicurezza e la criminalizzazione dell’aiuto. Anche nel caso della provincia di Alessandria alcuni enti gestori hanno deciso di non partecipare al bando CAS emesso dalla Prefettura perché, come si legge su diversi articoli apparsi sulla stampa locale. “Il nuovo capitolato, a nostro avviso, rischia di togliere ogni forma di dignità umana alle persone richiedenti asilo (...) Infatti, le nuove direttive del governo limitano i servizi di accoglienza a garantire la sussistenza minima, escludendo ogni investimento di risorse sulla costruzione dei percorsi di inclusione, così necessari a garantire stabilità e sicurezza ai richiedenti asilo e alle comunità locali”<sup>33</sup>. Si potrebbe sostenere che per la sua diffusione l’accoglienza CAS abbia rappresentato nei territori la concreta manifestazione di alcune contraddizioni del nostro tempo. “Tanto gli attacchi terroristici di Parigi quanto l’ormai costante flusso di rifugiati in Europa sono improvvisi promemoria del mondo violento che si trova fuori dalla nostra serra: un mondo che, a noi che siamo dentro, si manifesta per lo più in televisione e nei reportage su conflitti lontani e non come parte della nostra realtà quotidiana” (Zizek 2015). Si sta ipotizzando che **l’accoglienza abbia rappresentato la materializzazione** di quanto si percepisce **presente, ma lontano** e che costantemente si rimuove; che il contatto con i migranti accolti nei CAS abbia favorito il percepire una comunanza di destino con i migranti di fronte a trasformazioni globali sul piano sociale, giuridico, ambientale ed economico.

L’opinione pubblica esprime preoccupazione per il fenomeno migratorio: la maggior parte della popolazione pensa che abbia un impatto negativo sul paese, soprattutto alla luce delle scarse prospettive lavorative per gli italiani. Federico Fubini, commentando sul Corriere della Sera del 2 luglio 2018 la ricerca *More in Common* (Dixon et al. 2018), scrive che “gli italiani sembrano un popolo più frustrato dalla cattiva gestione dei flussi, che ostile agli stranieri in sé (il 72% sostiene il diritto di asilo, il 61% teme un aumento del razzismo). Quanto meno una quota importante dell’opinione pubblica (48%) non è pregiudizialmente né a favore né contro l’immigrazione. Gran parte degli italiani nel mezzo, smarriti, divisi e preoccupati. Segmenti così variegati che nella stessa indagine in Francia, Germania o Olanda non si trovano”. Sempre nella ricerca si legge che in molti pensano che le persone in arrivo siano troppe e che l’Italia sia stata lasciata sola a fronteggiare la situazione. Infine, alla domanda se sia vero che i migranti si sforzano di integrarsi nella società italiana, il 44% si dichiara in disaccordo, solo il 29% è d’accordo, il 25% indeciso. A distanza di meno di un anno dalla sua pubblicazione, da una prima lettura degli esiti delle elezioni europee e

---

<sup>33</sup> <https://mag.corriereal.info/wordpress/2019/05/20/non-parteciperemo-al-bando-cas/>

delle amministrative di maggio 2019, sembra esserci stato un ulteriore spostamento su posizioni di chiusura e timore. Come conclude Allasino, “se l’impatto oggettivo è stato positivo, sul piano della percezione dei cittadini si rischia una conclusione meno ottimistica. Potrebbe risultare un effetto “bene, bravi, ma ora basta” ovvero un’approvazione per quanto è stato fatto, ma anche la richiesta di non proseguire, per prudenza o per scetticismo”. Affermazione che trova eco in una delle interviste, in cui l’operatore dice che *l’immigrato è sempre più visto come un parassita e c’è questa dicotomia dei poveri che scappano dalla guerra e la nostra società li vede come parassiti del nostro welfare*. In ultimo l’accoglienza ha indubbiamente riaperto il dibattito legato al rapporto tra norma e giustizia. Scrive Alessandra Sciurba nell’introduzione del rapporto Naga (2017) sul sistema di accoglienza a Milano e provincia: “L’immigrazione, da qualunque punto di vista la guardiamo, mette profondamente in crisi l’ovvietà del valore della legalità”, quando “l’illegalizzazione è uno strumento e una logica onnipresente e multifunzionale nel governo dei fenomeni migratori e della condizione delle persone. Plasma lo spazio e il tempo; funge da filtro e da dispositivo di integrazione selettiva (...) Cosa fa il volontariato di fronte a tutto ciò? Ha senso impegnarsi per una ‘legalità’ alternativa? Per una normatività che nasce dal ‘basso’, nella trama delle pratiche, delle lotte e delle relazioni?”. La legge 132/2018 non potrà che accentuare il confronto su questi temi, favorendo lo sviluppo di iniziative e risposte che potrebbero collocarsi anche al limite della legalità.

### 5.3 Il rapporto con i servizi

Il rapporto con i servizi rappresenta forse uno dei terreni meno fecondi lasciati dal sistema CAS. Con un'immagine, si potrebbe rappresentare la relazione tra sistema di accoglienza e servizi con una **parabola che segue i mutamenti delle logiche delle normative** (cap.2). Nella sua fase ascendente il progressivo delinarsi di una governance dell'accoglienza, l'ampliamento e la qualificazione dei servizi in capo ai CAS attraverso la definizione di standard minimi e di sistemi di monitoraggio da parte delle Prefetture, hanno indotto i Centri di accoglienza straordinaria a costruire relazioni con alcuni servizi territoriali: i CPIA in primis, e a seguire i presidi sanitari, le anagrafi, le agenzie per le entrate e, per finire, i centri per l'impiego e gli enti di formazione. Come emerso nelle interviste, si è trattato di una relazione cercata e curata primariamente dagli enti gestori che si sono continuamente proposti come mediatori dei rapporti tra impiegati ed ospiti.

Questa dinamica ha ad esempio condotto nell'alessandrino alla redazione, come abbiamo già sottolineato, di un protocollo tra Prefettura, CPIA e CAS per definire e garantire standard comuni nella formazione linguistica, **buona pratica, la cui efficacia e utilità è stata più volte sottolineata**.

In modo analogo in alcune aree italiane la spinta all'integrazione con i servizi territoriali ha portato alla costruzione di accordi provinciali per l'attivazione di sportelli legali pagati con risorse CAS, gestiti da enti altamente qualificati (così da garantire uniformità nel servizio), incardinati, quando possibile, in servizi per stranieri, e rivolti a tutta la popolazione migrante del territorio.

Lungo questa scia, in alcune esperienze di eccellenza, si è arrivati a declinare l'integrazione con i servizi territoriali in chiave universalistica, prevedendo azioni di accompagnamento ai servizi sanitari condotte da rifugiati e rivolte a tutta la popolazione locale, con un'attenzione a quella più anziana (Marchetti, Rossi 2016).

Queste modalità rimandano ad altre esperienze di governo interistituzionale che, seppure su altri fronti afferenti le politiche per i migranti, hanno mostrato l'opportunità di un **approccio integrato**. A titolo di esempio si cita "il modello virtuoso dei **'nodi di rete' del 'Progetto Petrarca** e dei suoi **"animatori territoriali"** che hanno svolto "una funzione di organizzazione degli incontri, condivisione delle istanze emerse e rappresentanza delle stesse presso le sedi competenti" (Ires, 2018). Non a caso sembra probabile un'evoluzione in tal senso dei futuri nodi Petrarca rispetto ai temi della migrazione, come riferito dai referenti del progetto Medial di Alessandria.

Alla fase ascendente, come anticipato, ne è seguita una discendente, coincisa con la progressiva riduzione dei servizi CAS e il loro forte irrigidimento tra la fine del 2017 e l'inizio del 2018 nella tipologia di servizi erogati, nel personale coinvolto, nei margini di intervento.

Questo cambiamento si è associato ai mutamenti intervenuti a livello politico, poi culminati nella legge 132/2018: l'effetto è stato un depotenziamento della filiera dell'accoglienza, con la riduzione delle possibilità di accesso ma, soprattutto, con l'interruzione del processo di progressiva integrazione in filiera di CAS e SPRAR che molte Prefetture avevano già avviato da tempo, seppure con ricadute differenti. A tal proposito in uno degli incontri svolti con la Prefettura di Alessandria, a fine 2017 emergeva come, da una parte, vi fossero chiare indicazioni che gli Sprar non avevano al momento gli sviluppi sperati - in termini di diffusione - e che i CAS non ne fossero l'equivalente, d'altra parte che la richiesta dei servizi nei CAS non venisse adeguata agli standard dello Sprar. Il rischio era che quasi l'80% dei richiedenti, di coloro cioè che erano ospitati nei CAS senza passaggio allo Sprar, sarebbe uscito dall'accoglienza con pochi strumenti, pur a fronte di notevoli costi sostenuti dal sistema. A questo si aggiungeva il problema del passaggio da CAS a Sprar e dell'accompagnamento dei cosiddetti "vulnerabili". Il carattere volontario dello Sprar spingeva molti Comuni a prevedere solo accoglienze maschili (meno "problematiche" delle accoglienze di donne, nuclei monoparentali e famiglie). In questo modo l'avvio di progetti Sprar e la possibile conseguente conversione perdeva parte del suo valore come strumento di governance locale del fenomeno perché lo Sprar non rappresentava un possibile percorso di accompagnamento offerto anche a soggetti più vulnerabili.

Si può quindi concludere che la relazione con i servizi lentamente avviatasi nella maggioranza dei contesti, anche attraverso l'organizzazione di corsi di formazione, si è interrotta, lasciando definitivo spazio ad un **sistema parallelo**, già vulnus originario del sistema di accoglienza, fin dall'istituzione dello Sprar nel 2002. A tal proposito si pensi alla richiesta di convenzionarsi privatamente con un medico per garantire un costante presidio e non dover usufruire del servizio sanitario nazionale che marca il ritorno ad una forte privatizzazione di molte attività previste nei CAS.

Altro esito di questa mancata strutturazione dei rapporti tra servizi e CAS è rappresentato dal costante ricorso da parte di operatori e organizzazioni alle proprie reti che, provenendo da un bagaglio personale, hanno faticato a diventare pubbliche. In un'intervista si dice: *Voi usate le vostre reti personali per cercare offerte di lavoro? Se possibile sì, le mie sono ormai prosciugate da tempo, perché calcolando i contatti che possiamo avere sulle nostre scale sono piuttosto limitate....* Poco dopo, su un altro tema, l'intervistato prosegue, dicendo: *Io avevo chiesto alle persone che conosco se era possibile fare un'attività di volontariato...*

Ne emerge una realtà di territori in cui il metodo del lavoro di rete si è spesso materializzato in **alleanze provvisorie legate al capitale sociale di ogni operatore**. Se infatti le reti informali hanno

una forza propria e un valore aggiunto perché sono agili, facilmente e rapidamente adattabili ai cambiamenti e permettono di intervenire (anche in maniera veloce) per un singolo caso, nel momento in cui non trovano una loro “istituzionalizzazione”, possono minare alla base la possibilità di realizzare azioni di sistema (Tarsia 2017).

Infine, è importante precisare come questa distanza tra CAS e servizi non sia solo imputabile al cambiamento politico e normativo intervenuto, ma affondi le sue radici in una cultura dei servizi poco orientata alla collaborazione, nel timore di non sostenere la “domanda” di aiuto proveniente dal territorio, così come nella fatica registrata a livello tecnico e politico da parte di amministratori e dirigenti nel gestire la narrazione del conflitto tra bisogni tra autoctoni e migranti.

Riprendendo l’analisi svolta nel cap.2 e nel par.3.3 sulle forme dell’”accompagnamento”, possiamo sostenere che gli enti gestori hanno svolto un **ruolo di supplenza**

*Loro a tutti i servizi devono essere accompagnanti, perché anche se si cerca di fargli acquisire il più autonomia possibile, gli uffici pretendono che vengano accompagnati per evitare di gestire loro il rapporto diretto con l’ospite. Quindi sono accompagnati in tutto. All’agenzia del lavoro, al datore di lavoro, la firma del contratto si fa in ufficio, quindi non c’è neanche familiarità con l’ufficio di riferimento.*

*Mi è capitato poche volte che un medico parlasse inglese, ma uno che parlasse francese, e quindi se non c’ero io... e neppure mediatori.*

Questa dinamica **non ha quindi favorito l’acquisizione di conoscenze e competenze da parte dei servizi territoriali attraverso il lavoro diretto con le persone accolte**. Allo stesso modo i momenti di formazione offerti a livello territoriale non hanno visto una significativa partecipazione da parte di referenti di servizi. Il ridimensionamento dei servizi offerti alle persone dai CAS, la riduzione delle risorse e la destrutturazione del sistema **rischiano di lasciare i territori fortemente sguarniti**.

## 5.4 L'impatto sul terzo settore

In Italia tra il 2012 e il 2017 sono stati oltre 10 mila i contratti pubblici attraverso cui è stato finanziato il sistema di accoglienza (Action Aid 2018). La rapida crescita del settore, come ampiamente noto, ha portato molti soggetti a candidarsi come enti gestori, spesso non avendo adeguate competenze o non investendo nella formazione e nell'aggiornamento del proprio personale. Nel caso alessandrino emerge chiaramente come diversi soggetti coinvolti non avessero precedenti esperienze nell'ambito sociale o fossero specializzati nell'assistenza anziani.

*Lavoro per la cooperativa \*\*\*, nata come cooperativa A, quindi in ambito socio assistenziale, nello specifico case di riposo e, successivamente, nel 2015, sono diventanti cooperativa di tipo B e hanno iniziato con un centro di x richiedenti asilo. Successivamente è stato aperto un altro centro e poi un altro ancora.*

La mancanza di strumenti di monitoraggio del sistema nel suo complesso e la difformità di procedure seguite dalle Prefetture hanno lasciato spazi a casi di malversazioni di fondi, il cosiddetto “business dell'accoglienza”, gettando un'ombra di sospetto sull'intero settore.

Questi elementi, uniti alle contraddizioni di cui il sistema è stato attraversato per la sua organizzazione binaria e per le forti influenze politiche subite sia a livello italiano sia a livello europeo, hanno indotto alcuni enti a distinguersi da altri, qualificandosi non solo come enti gestori, ma come enti di tutela o avviando una riflessione in tal senso. Tendenza tanto più accentuata dalla necessità di smarcarsi anche da quanti si sono trovati coinvolti nell'accoglienza come nuova opportunità del “mercato” del welfare in un momento di riduzione generalizzata delle risorse pubbliche o si sono inventati “attori sociali” nel pieno della crisi economica. L'esito è stata una stagione di fermento, attivazione, confronto che ha attraversato il terzo settore, in particolare quello più “storico” e strutturato, e che ha spinto alla costruzione di **risposte più sistemiche**, proprio in virtù della diffusione capillare dei CAS.

Accanto a innumerevoli casi in Italia di mala accoglienza, si annoverano numerose esperienze virtuose contraddistinte da una forte inclinazione all'innovazione e all'imprenditorialità dei CAS gestori. I casi più innovativi vedono coinvolte organizzazioni del terzo settore propense a offrire un ventaglio di servizi superiore a quanto previsto dalle convenzioni sottoscritte con le Prefetture e a farsi carico degli utenti, costruendo percorsi di inclusione individualizzati coerenti con le loro competenze informali, che non si esauriscono con la conclusione del progetto” (Dematteis 2017).

Come sottolinea Tarsia (2017), “probabilmente il lavoro con i migranti – e la mobilitazione al loro fianco – sono per gli anni che stiamo vivendo quello che, rispetto alla storia del “sociale” in Italia,

sono stati negli anni settanta-ottanta l'esplosione del volontariato sulle frontiere delle periferie educative e del disagio mentale, delle tossicodipendenze e dell'handicap: un catalizzatore in grado di attrarre motivazioni solidaristiche e militanti, risorse economiche di provenienza pubblica, percorsi di iniziazione lavorativa intrapresi dagli operatori con maggiore o minore spirito d'iniziativa e libertà di scelta".

Per molte organizzazioni l'esperienza dell'accoglienza ha significato il tessere rapporti più stretti di collaborazione con altre realtà del terzo settore, costruendo talvolta le basi per lo sviluppo di nuove progettualità o di nuovi soggetti sociali (es. reti d'impresa). Sul piano metodologico, per queste stesse realtà il sistema dei CAS è stata anche l'occasione per riprendere un inteso lavoro di comunità a cui, dalle fine degli anni '90, erano state dedicate sempre meno risorse economiche, attenzioni ed energie. Il portato di questa progressiva differenziazione tra gli enti gestori è emerso con chiarezza in coincidenza con la decisione del Ministero di rivedere compiti e funzioni dei CAS, prevedendo servizi molto limitati ed essenziali e riducendo significativamente la quota giornaliera corrisposta. Come già anticipato, alcuni gestori hanno pubblicamente manifestato il proprio dissenso, dichiarando di non volersi candidare alla gestione dei nuovi servizi<sup>34</sup>.

Questa differenziazione è ben rappresentata anche dalle **diverse iniziative** avviate da soggetti del terzo settore che, in più occasioni, hanno cercato e cercano di rilanciare la sfida civile e politica che la gestione della migrazione ha rappresentato, promuovendo incontri, dibattiti, manifestazioni e organizzando azioni di contro-risposta. Questo ha indotto alcune realtà del terzo settore a **costruire percorsi** che, talvolta **sul crinale della legalità, hanno cercato di rendere praticabili alcuni diritti**: quello alla tutela legale, all'assistenza sanitaria, alla formazione, alla casa. Sui solchi di queste esperienze potrebbero trovarsi indicazioni per servizi futuri, anche se il **rischio** di simili azioni rimane di riavvallare un'azione di supplenza del pubblico, che già l'esperienza dei CAS ha incarnato.

**Il sistema CAS ha prodotto effetti non solo tra le organizzazioni impegnate nell'accoglienza, ma anche all'interno delle stesse.** In particolare, nel caso di realtà con una lunga storia di attività nel sociale, i servizi per l'accoglienza hanno rappresentato uno spazio di sviluppo e/o di compensazione a tagli in altri settori pubblici. In questo caso, gli operatori sono stati chiamati a lavorare in questo nuovo ambito, da un lato trovando nuovi stimoli, dall'altra scontrandosi con problematiche, richieste, ritmi di lavoro prima sconosciuti.

Questo ha indotto organizzazioni storiche ad interrogarsi sul proprio posizionamento politico, sulla propria capacità di risposta, su quali strumenti adottare, vivendo situazioni di forte tensione interno e

---

<sup>34</sup> <https://www.cambalache.it/2019/05/20/sul-territorio-per-il-territorio-non-parteciperemo-al-bando-cas-per-laccoglienza-di-richiedenti-asilo-e-rifugiati/>



segnando dei confini, se non delle fratture, tra lavoratori e quadri dirigenti delle organizzazioni stesse che sono andati ricucendosi solo nel progressivo stabilizzarsi del sistema. E' interessante notare come, nella relativa "solitudine sociale" in cui molti attori del terzo settore si sono trovati ad operare, spesso gli operatori impegnati nei CAS abbiano trovato più sostegno tra colleghi di altre organizzazioni attivi nell'erogazione di servizi analoghi che nelle proprie.

## 5.5 La comunità di operatori

Nel corso degli anni la comunità di operatori coinvolti nella gestione dei CAS è stato oggetto di un duplice movimento: un primo che ha interessato gli operatori con meno competenze, spesso giovani alla prima esperienza professionale; un secondo che ha riguardato quelli con più esperienze e strumenti, offerti loro anche dalle organizzazioni di appartenenza. Il rapido ampliarsi del sistema ha portato ad assoldare molti giovani con limitate esperienze e background specialistico non sempre così forte, soprattutto in realtà neonate o convertitesì all'accoglienza CAS (par. 3.3). Alla maggioranza è stato assegnato un **mandato ambiguo**: sul piano operativo, è stato chiesto loro di focalizzarsi sui bisogni primari; dall'altro le richieste degli stessi ospiti e la narrazione collettiva hanno attribuito loro il compito di integrare e rendere autonomi i migranti accolti. Come ha correttamente notato Bucari (2019), l'operato delle équipes è stato però spesso condizionato più dalla gestione dei gruppi di persone accolte, sia nella relazione con gli operatori, sia con il territorio e non tanto dall'accompagnamento delle traiettorie individuali. L'effetto di questa ambiguità e indeterminatezza ha portato molti, come sostiene Saurus (2016), "a trovare varie e creative soluzioni ma anche a generare una discrezionalità operativa che da strumento professionale fondamentale nell'adattamento della normativa alle specificità dei casi, si converte in strumento di autodifesa, impiegato dall'operatore per allentare i conflitti creati dalla difficoltà estrema di svolgere adeguatamente il proprio lavoro, alleviare le frustrazioni personali, superare le tensioni con cittadini insoddisfatti". Allo stesso modo, l'assenza o il ritardo nell'adozione di strumenti riflessivi come la supervisione tanto sulla gestione dei casi, quanto sulle relazioni interne all'équipe, non ha aiutato molti gruppi a leggere le proprie dinamiche di funzionamento e a rendersi più consapevoli delle contraddizioni dentro cui erano inseriti. Benché non siano mancati episodi di burn-out, la partecipazione crescente ad occasioni di formazione, così come la passione posta nel lavoro svolto testimoniano l'interesse di moltissimi operatori a capire ed approfondire. L'elevata partecipazione ai corsi promossi nell'alessandrino, all'interno dei progetti VESTA, MediAl, ma non solo, ne è una testimonianza.

*Ho un ambiente lavorativo che difficilmente si trova, un ambiente giovane, tutto dinamico, tutti con voglia di fare, tutti appassionati, cioè ci tengono a fare bene quello che fanno.*

*Hanno impiegato tante persone che lo fanno con passione e interesse, che studiano e ci tengono e con competenze professionali!*

*Ho partecipato a tutti gli incontri Medial [...] e ogni volta che posso partecipo perché mi piace apprendere cose nuove. Ho partecipato ai tavoli di riunione dei*

*responsabili, ho partecipato alle serate tenute dalla Fondazione Cultura e Sviluppo e ho partecipato a giornate formative gestite da altre cooperative, ad es. l'Ostello che ha invitato un etnopsicologo di Torino.*

Sarebbe opportuno **valorizzare l'esperienza maturata** da questi giovani operatori, accompagnandoli nella riflessione su quanto fatto, e preparando così personale che possa immettere nuova linfa nel sistema dei servizi e nel terzo settore.

**Diverso il percorso affrontato da operatori già più formati e con precedenti esperienze in campo sociale.** Questi ultimi hanno dovuto trovare una sintesi tra spinte ed esigenze tra loro contrapposte: da un lato rendere riconoscibile il proprio operato per non essere assimilati al “business dell'accoglienza”, sostenendo una professionalizzazione del sistema e un monitoraggio maggiore da parte delle istituzioni senza però imbrigliarne troppo il funzionamento; dall'altro smarcarsi anche da quanti li accusavano di aver professionalizzato l'accoglienza, privandola della spinta politica e generativa che altre “emergenze” (si pensi ai profughi dell'ex Jugoslavia negli anni novanta) avevano prodotto. Da molti la partecipazione del terzo settore al sistema dei CAS è infatti stata vissuta come il concorso operativo, l'adesione implicita a scelte politiche non sempre ritenute condivisibili od opportune. Di fronte ai cambiamenti politici progressivamente intervenuti, molti si sono trovati quindi a valutare se e quanto rispettare le nuove disposizioni di legge, soprattutto quando sono state più chiare le ricadute dell'accoglienza sugli ospiti. Nel documento di sintesi dei lavori della 1° Conferenza Nazionale delle Operatrici e degli Operatori Sprar svoltasi nel 2017 si legge: “parallelamente a questo mutamento – in atto ormai da anni – è seguita una evoluzione dell'operatore dello SPRAR che ha superato il concetto del “volontario dell'accoglienza”, mosso da una forte spinta solidaristica ed emozionale, per delineare sempre di più una figura professionale, caratterizzata da formazione e aggiornamento continuativi, preparazione e competenze trasversali. (...) In questa evoluzione la sfida maggiore ancora attuale consiste nell'approcciarsi all'accoglienza in maniera professionale e procedere con interventi strutturati – mai improvvisati ed estemporanei – senza tuttavia tradire lo spirito solidaristico alla base della stessa scelta/missione lavorativa, pertanto «senza perdere il senso di umanità che ci contraddistingue”.

All'incrocio tra queste molteplici tensioni, molti hanno trovato una sintesi riconoscendosi come **professionisti** sì, ma **posizionati**. Questo ha significato guardare ad un determinato contesto, riflettere su come modificarne alcune dinamiche, riconoscere le difficoltà delle persone e cercare alleanze territoriali che permettessero di costruire condizioni di fiducia, di progettazione e poi di reciprocità tra accolti e territorio.

Da quanto esposto emerge come, con la chiusura del sistema CAS, ci sia il **rischio di perdere un patrimonio di esperienza sociale di frontiera**, senza poterlo rielaborare a sostegno della gestione di nuove situazioni. Come osserva Schirippa (2017) “per diversi fattori – la convergenza di attenzione sul tema e di risorse sui servizi, la cooperazione di profili eterogenei, l’impianto decentrato della seconda accoglienza, l’allineamento cronologico con processi di più ampia durata che riguardano il “sociale”, le peculiari implicazioni conflittuali del ruolo degli operatori e altro ancora –, su questa frontiera avanzata stanno prendendo forma mutamenti profondi nel lavoro sociale che meritano di essere osservati (...). Un investimento largo di diversi attori, in una prospettiva di circolarità fra formazione, ricerca e lavoro educativo e sociale (...) servirebbe non solo a raccontare questi anni da una prospettiva più interessante ma anche a sostenere le sperimentazioni più originali e valide e a restituire qualcosa a un’opinione pubblica isolata da quel che di più vitale si muove oggi sul campo”.

## 5.6 Apprendimenti per un diverso modello di intervento

Come più volte emerso nel rapporto, alcuni elementi caratterizzanti il sistema CAS rappresentano un ostacolo all'integrazione dei migranti: le forti limitazioni di movimento e di agency proprie del sistema di accoglienza, la responsabilità dei servizi di accoglienza tacitamente assegnata ai soli enti gestori, la ristrettezza di proprie reti sociali che si aggiungono a quelle offerte dai territori ospitanti o dal capitale sociale degli operatori coinvolti.

Partendo da queste consapevolezze, in un futuro ridisegno dei servizi potrebbe essere utile **valorizzare alcuni apprendimenti emersi da questa esperienza.**

Innanzitutto, consapevoli della varietà di profili e delle esigenze delle persone accolte, sarebbe importante, come indicano anche esperienze internazionali (vedasi cap.4), **non replicare la costruzione di percorsi di accoglienza caratterizzati da tappe fisse e servizi predefiniti** sia nella predisposizione di bandi o gare, sia nella strutturazione e narrazione di servizi ad operatori ed enti. In alternativa a percorsi predefiniti e progressivi, in cui le strutture di accoglienza rischiano di presentarsi come delle palestre prima dell'ingresso nella vita reale (Pendezzini, 2012-2013), potrebbe essere opportuno **costruire un sistema di presidi territoriali** capaci di intercettare le domande delle persone e riorientarle, se necessario, a servizi più specialistici, istituendo dei riferimenti sui territori in grado di accompagnare al bisogno le persone, ma non limitandone in questo modo l'agency e la forza delle proprie reti. **Questi presidi non dovrebbero essere necessariamente rivolti ai solo migranti**, ma sicuramente essere loro accessibili. Potrebbero essere rappresentati dal Siproimi, a cui consentire anche l'orientamento e l'erogazione di servizi a richiedenti asilo o a titolari di protezione speciale o internazionale usciti dai percorsi; da **contesti per l'accoglienza abitativa** (par.4.1), in rete con i servizi del territorio, capaci di offrire una risposta alloggiativa a basso costo a quanti non abbiano ancora trovato altre collocazioni, così da consentire alle persone di proseguire nella ricerca lavorativa senza cadere in condizioni di marginalità; da altri **servizi/realità territoriali, con funzione prevalentemente informativa e orientativa**, situati in contesti con una vocazione animativa e aggregativa, in cui far confluire parte delle competenze maturate nei CAS. A questi presidi, sarebbe opportuno connettere i servizi del territorio, prevedendo per loro una formazione specifica così da consentire l'accoglienza senza la mediazione di operatori dedicati.

In questa modalità si supererebbe il modello della presa in carico individuale, offrendo la possibilità a migranti di individuare più riferimenti personali e relazionali, e accedere a più servizi. Su questo fronte nel corso degli anni sono state promosse prime esperienze in ambito lavorativo, formativo e abitativo che potrebbero essere maggiormente approfondite, analizzandone le modalità organizzative,

le interazioni con i servizi e con gli altri attori del territorio per valutarne l'efficacia e individuarne le condizioni di replicabilità.

Infine, se queste ipotesi possono rappresentare una possibile strada sul fronte della strutturazione dei servizi, occorrerebbe sviluppare azioni specifiche per lo **sviluppo di reti diversificate**. Una lettura di più lungo periodo dei processi di integrazione in Italia mostra come l'inclusione di migranti trainata dal mercato sia stata per lo più subalterna; allo stesso modo si evidenzia come il capitale sociale etnico abbia favorito fortemente l'ingresso nel mondo del lavoro, ma abbia confinato le persone talvolta in nicchie occupazionali scarsamente qualificate; infine emerge come la società civile abbia variamente concorso ai processi di integrazione, rappresentando spesso un contrappeso o un'integrazione alle politiche pubbliche. Alla luce anche dell'esperienza precedente, le caratteristiche specifiche di questo target, unite ai cambiamenti intervenuti nell'opinione pubblica, sembrano suggerire l'investimento su strumenti che facilitino la diversificazione e l'ampliamento delle reti, per renderle più articolate e composite. Azioni in tal senso sarebbero utili non solo ai migranti, ma anche ad altre fasce della popolazione che scontano situazioni di vulnerabilità (Istat 2018).

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Action Aid, Open Polis (2018), *Centri d'Italia Bandi, gestori e costi dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati*.
- Allasino E. (2019). *Indagine sull'impatto dei centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati nel tessuto sociale locale della Provincia di Asti*, Ires Piemonte.
- Ambrosini, M. (2018) *Immigrati e rifugiati sul territorio: le motivazioni dell'ostilità*, welforum.it.
- Arcarons A. (2018). *Fostering the Labour Market Integration of Asylum Seekers and Beneficiaries of Protection: The Role of Social Partners*. FIERI Working Paper. Available at: [https://www.fieri.it/wp-content/uploads/2018/03/FINAL-Social-Partners-PSB-Integration-FIERI-ILO-3.JAN\\_.2018\\_AFA-2.pdf](https://www.fieri.it/wp-content/uploads/2018/03/FINAL-Social-Partners-PSB-Integration-FIERI-ILO-3.JAN_.2018_AFA-2.pdf).
- Åslund O., Rooth D.-O. (2007) Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings, "Economic Journal", 117(518), pp. 422–448
- Bakker L., Dagevos J., Engbersen G. (2015) The importance of resources and security in the socio-economic integration of refugees. A study on the impact of length of stay in asylum accommodation and residence status on socio-economic integration for the four largest refugee groups in the Netherlands, "Journal of International Migration and Integration", 15 (3): 431-48.
- Bakker L., Dagevos J., Engbersen G. (2017) Explaining the refugee gap: a longitudinal study of labour market participation in the Netherlands, "Journal of Ethnic and Migration Studies", 43 (11):1775-1795.
- Baracco M. (2016) *Vite sospese. Relazione fra operatori e richiedenti asilo. Studio etnografico sul Centro d'Accoglienza straordinaria di Trapani*, Melting Pot Paper: [www.meltingpot.org/Vite-sospese-Relazione-fra-operatori-e-richiedenti-asilo.html#.WZXOh1FLe](http://www.meltingpot.org/Vite-sospese-Relazione-fra-operatori-e-richiedenti-asilo.html#.WZXOh1FLe)
- Bergamaschi M. Piro V. (2018) *Processi di territorializzazione e flussi migratori, Pensare le migrazioni in prospettiva territoriale*, Sociologia urbana e rurale, 117, 7-18.
- Betts A. Sterck O. Geervliet R. MacPherson C. (2017). *Talent Displaced: The Economic Lives of Syrian Refugees in Europe*. Deloitte, Refugee Studies Centre Oxford.
- Biffi D. (2018) *Lavorare con richiedenti asilo e rifugiati: l'etnografia di un ricercatore-operatore*, Educazione interculturale, 16, 1.
- Bifulco L. (2015) *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma.
- Bloch A. (2002) *The Migration and Settlement of Refugees in Britain*, Basingstoke, Palgrave
- Boccagni P., Volpato S. (2018) *La casa di chi? Da territorialità esclusive verso territorialità inclusive: rileggere il lavoro di comunità in contesti di nuova immigrazione*, Sociologia urbana e rurale, XL, 117, 38-58.
- Bucari, A. (2019) *L'Italia è CAS..a mia. Il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e l'integrazione lavorativa degli stranieri*, Tesi di laurea magistrale, Università del Piemonte Orientale.
- CEASEVAL Research on the common European asylum system (2019) a cura di Giannetto L. Ponzio I. Roman E. *National report on the governance of the asylum reception system in Italy*. [http://ceaseval.eu/publications/WP3\\_Italy.pdf](http://ceaseval.eu/publications/WP3_Italy.pdf)

- Dixon T., Hawkins S., Heijbroek L., Juan-Torres M., Demoures F.X., (2018), *Un'Italia frammentata: atteggiamenti verso identità nazionale, immigrazione e rifugiati in Italia*, More in Common.
- Dustmann C., Fasani F., Frattini T., Minale L., and Schönberg U. (2016) *On the Economics and Politics of Refugee Migration*, CreAM, Discussion paper 16/2016, University College, London.
- Edin P., Fredriksson P., Åslund O. (2004) Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants, "Journal of Population Economics", 17 (1): 133-55.
- EMAB (2019) Ask the People. A consultation of migrants and refugees. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/ask-the-people-a-consultation-of-migrants-and-refugees>.
- Engbersen G., Dagevos J., Jennissen R., Bakker L., Leerkes A. with the assistance of J. Klaver and A. Odé (2015) *No time to lose: from reception to integration of asylum migrants*, WRR-Policy Brief 4, The Hague: WRR.
- European Parliament (2016) *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices*, STUDYIP/A/EMPL/2016-08 March 2016, PE 578.956 EN, [www.europarl.europa.eu/studies](http://www.europarl.europa.eu/studies)
- Eve M., Perino M. (2018) Quale autonomia dopo l'uscita dai percorsi di accoglienza? in Henry G. (a cura di) *L'inserimento sociale e lavorativo dei richiedenti asilo e titolari di protezione in Piemonte*, [www.piemonteimmigrazione.it](http://www.piemonteimmigrazione.it).
- Fasani F., Frattini T., Minale L. (2017) *The (Struggle for) Labour Market Integration of Refugees: Evidence from European Countries*, CREAM Discussion Paper 16/17, [www.cream-migration.org](http://www.cream-migration.org).
- Frattini T. Vigezzi N. (2019) *3rd Migration Observatory Report: Immigrant Integration in Europe*, Centro Studi Luca d'Agliano and Collegio Carlo Alberto.
- Goffman E. (trad: 2001) *Asylums. Le istituzioni totali, I meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Ed. di Comunità, Torino.
- Graham M. (2003) Emotional Bureaucracies: Emotions, Civil Servants, and Immigrants in the Swedish Welfare State, *Ethos*, Vol. 30, No. 3 (Sep., 2002), pp. 199-226.
- Hainmueller J., Hangartner D., Lawrence D. (2016) *When lives are put on hold. Lengthy asylum processes decrease employment among refugees*, "Science Advances", 2 (8): e1600432.
- Henry G. (a cura di) *L'inserimento sociale e lavorativo dei richiedenti asilo e titolari di protezione in Piemonte*, [www.piemonteimmigrazione.it](http://www.piemonteimmigrazione.it).
- Istat (2018) *Rilevazione sulle forze di lavoro*, [www.istat.it](http://www.istat.it).
- Kobelinsky C. (2010), *L'accueil des demandeurs d'asile. Une ethnographie de l'attente*, Editions du Cygne, Paris.
- Lipari E. (2017) *Applicazione della normativa per i richiedenti protezione internazionale. Osservazioni e analisi*, tesi di laurea magistrale, Università del Piemonte Orientale.
- Marchetti C., Rossi M. (2016) *Laboratorio Multidisciplinare sul Diritto d'Asilo*, Torino
- Medici senza frontiere (2019) *Inclusi gli esclusi*.
- Manocchi M. (2012) *Richiedenti asilo e rifugiati politici*, FrancoAngeli, Milano.
- Martín I., Arcarons A., Aumüller J., Bevelander P., Emilsson H., Kalantaryan S., MacIver A., Scalettari M., Venturini G., Vidovic A., van der Welle H., Windisch I., Wolffberg M. and Zorlu R. (2016). *From Refugees to Workers: Mapping Labour Market Integration Support Measures for Asylum-Seekers and Refugees in EU Member States*, Volume I: Comparative



Analysis and Policy Findings. Florence: Bertelsmann Stiftung and Migration Policy Centre.  
<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/43504>.

- MPI, Migration Policy Institute Europe (2019). *Social Innovation for Refugee Inclusion: From bright spots to system change*.
- Naga (a cura di), (2017), *(Stra)ordinaria accoglienza- Indagine sul Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia*, Milano.
- NIEM National Report (2018). *l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale en France*.
- OECD (2016). *OECD Regional Outlook 2016*. OECD Publishing.  
<https://doi.org/10.1787/9789264260245-en>.
- Ong A. (trad. it 2005) *Da rifugiati a cittadini*, Cortina, Milano.
- Pendezzini A., (2012-13) *Un'ambigua ospitalità. La 'zona grigia' nelle pratiche di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, Tesi di dottorato, Università di Bergamo.
- Perino M. Eve M. (2017) *Torn Nets. How to explain the gap of refugees and humanitarian migrants in access to the Italian labour market*, FIERI Working Paper, Sep. 2017, [www.fieri.it](http://www.fieri.it)
- Pomatto G. (2018) *L'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro nella Regione Piemonte 2017*, Contributo di ricerca 269/2018, Torino, Ires Piemonte.  
<http://archive.digibess.eu/islandora/object/librib:915667/datastream/PDF/content/librib%20915667.pdf>
- Rossi M., (2014-2017) *Culture, Reti e Comunità, Gli atteggiamenti di acculturazione e gli outcomes di benessere psico-sociale dei rifugiati nella provincia di Parma*, Tesi di dottorato, Università di Parma
- Sarius T. (2015), *Gli operatori sociali nel nuovo welfare. Tra discrezionalità e responsabilità*, Carocci, Roma.
- Schirripa V (2017) *Lo "Sprar" come bottega di saperi professionali*, Pensa Multimedia Editore
- Tarsia T.(2017), *Percorsi di integrazione e accoglienza diffusa negli Sprar*, CIRET.
- Wenger E. (2006) *Comunità di pratica. Apprendimento, significato e identità*, Raffaello Cortina, Milano.
- Žižek S. (2016) *La nuova lotta di classe*, Ponte alle Grazie, Firenze.