

L'attività degli operatori sociali tra aiuto e controllo nel nuovo sistema di accoglienza

Marco Accorinti ed Elena Spinelli*

RPS

Come si coniugano gli interventi professionali volti al benessere delle persone in stato di necessità con le funzioni di controllo ed espulsione contenute nel «Decreto sicurezza»? Quali i rischi di pratiche discriminatorie nell'intervento sociale all'interno dei centri di accoglienza?

Questi alcuni dilemmi che si trovano ad affrontare gli operatori delle strutture di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati e in particolare gli assistenti sociali, come professionisti dell'aiuto,

espressione della solidarietà della società.

Per comprendere quali effetti sta portando la nuova normativa e come affrontare la complessità dell'aiuto in presenza del decreto all'interno della professione vengono riprese nell'articolo sia le analisi delle recenti modificazioni normative nel sistema di accoglienza, sia le riflessioni su quanto le stesse normative incidano sul rapporto tra «aiuto» e «controllo» e sulla capacità di voce degli operatori sociali.

1. Introduzione. Tra inclusione ed esclusione

Il presente articolo nasce da una riflessione a margine di alcune esperienze di ricerca, formazione e supervisione con professionisti che operano all'interno del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati¹,

* Il presente testo è frutto di un lavoro comune tra i due autori, maturato in un'attività di ricerca nei centri di accoglienza e nella supervisione professionale degli assistenti sociali impegnati con la popolazione immigrata. Tuttavia, secondo la prassi consueta di attribuire parti del lavoro ai singoli autori, si può considerare che Marco Accorinti si è occupato dei paragrafi 2 e 3, mentre Elena Spinelli ha redatto i paragrafi 4 e 5. Il paragrafo 1 è stato scritto in maniera congiunta.

¹ Negli ultimi anni gli autori sono stati coinvolti in attività di ricerca diretta nei centri di accoglienza (ad esempio nell'ambito del progetto *Monitoring and Improvement of Reception Conditions*, relativo alla definizione di metodologie e strumenti di monitoraggio del sistema nazionale di accoglienza che sta completando un programma di oltre 1.600 visite di ricognizione), di formazione (a gruppi di operatori in contesti differenti ma soprattutto a Roma) e di supervisione professionale (in particolare a gruppi di assistenti sociali a Roma e a Trento).

in particolare con assistenti sociali². Esso intende sviluppare un doppio livello di analisi: da un lato evidenziare quanti effetti producano le recenti modificazioni normative nel sistema di accoglienza definito nel 2015, dall'altro condurre una riflessione su quanto le stesse normative incidano sul rapporto tra «aiuto» e «controllo» e sulla capacità di *voice* degli operatori nel servizio sociale professionale.

Entrando nel merito, in Italia, dopo circa 50 anni di immigrazione per lavoro, di recente l'attenzione si è spostata sui richiedenti asilo e i rifugiati il cui numero è significativamente cresciuto. Come viene spiegato in altre parti della *Rivista* negli ultimi anni l'accrescimento del numero dei rifugiati è dovuto all'aumento delle guerre nel mondo ma anche alla sospensione dell'ingresso di lavoratori salariati in Europa.

La linea che divide i richiedenti asilo dagli immigrati economici è in realtà sfocata: dove c'è guerra, dittatura, conflitti c'è anche miseria almeno di una parte della popolazione e il richiedente asilo è spesso alla ricerca di un lavoro. È bene ricordare che proprio in questo contesto nel 1998 nasce in Italia lo strumento legislativo della *protezione umanitaria* che, in assenza delle condizioni per la protezione internazionale, riconosce «seri motivi», in particolare di carattere umanitario con un valore molto ampio (conflitti, disastri ambientali, carestie o altri eventi di particolare gravità), che non permettono ai rifugiati di rientrare nel paese di origine. La protezione umanitaria, che dal 2014 dava diritto a un permesso di soggiorno di due anni rinnovabile e convertibile in motivi di lavoro, nel 2018 è stata abolita dal decreto n. 132 e sostituita con un titolo di soggiorno temporaneo come «caso speciale» che però non è convertibile in altro permesso di lunga durata. Tale provvedimento è particolarmente grave perché si contestualizza in una delle modalità che ha consentito l'inserimento di molti immigrati che hanno portato lavoro e competenze, che pagano le tasse, che partecipano alla ricchezza del paese (anche demografica), a cui hanno contribuito con le loro differenze.

Malgrado il loro inserimento sociale, già in passato molti studi avevano evidenziato l'immagine dell'immigrato «povero in quanto immigrato, non tenendo conto del ruolo svolto dalle condizioni dell'accoglienza e delle opportunità che gli immigrati hanno rispetto all'accesso alle abitazioni, e ai servizi sociali» (Morlicchio, 2012, p. 187). L'ideologia corrente costruisce anche il richiedente asilo come povero, a carico del

² Pur ben sapendo che le professioni di aiuto ancora oggi sono ampiamente «femminili», si sceglie nel testo di utilizzare il plurale maschile generico intendendolo però «non marcato».

paese ospitante con costi supplementari ritenuti malamente sopportabili. Tali costruzioni hanno contribuito a legittimare il controllo dell'immigrazione e dell'accesso al welfare. Come afferma Lydia Morris: «Le frontiere non sono l'unico luogo in cui gli Stati esercitano il controllo sui processi migratori: gli stati non solo vigilano sull'accesso ma esercitano anche un controllo sulla distribuzione dei beni collettivi del territorio. La condizione sociale degli immigrati quindi deriva sia dal tipo di politica di ingresso e di accesso alla residenza legale sia dal tipo di politica sociale nei loro confronti» (Morris, 2002, p. 132).

Un elemento centrale del citato decreto n. 132 (meglio noto come «Decreto Salvini» o «Decreto sicurezza») è l'aver tolto ai richiedenti asilo il diritto alla residenza, prerequisite per poter fruire di diritti, tra cui l'accesso ai servizi sociali e sanitari con conseguenze non secondarie sul piano dell'inclusione sociale³.

Nel presente articolo ci si concentrerà sugli elementi di riforma contenuti nel decreto che hanno riguardato il sistema nazionale di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, e sull'impatto di tali misure nella sfera dei diritti sociali per gli immigrati in considerazione del nesso esistente con i diritti alla salute, all'apprendimento della lingua, alla mediazione culturale, all'integrazione lavorativa e sociale, all'assistenza più in generale. Ciò sulla base di una linea ideologica che parte da due elementi centrali sintetizzabili nelle espressioni «prima gli italiani» e «garantire sicurezza», con un progetto progressivo di esclusione al posto dell'inclusione, disuguaglianza invece che uguaglianza.

Gli stranieri, irregolari o richiedenti asilo, vengono presentati non solo come *salasso delle risorse della nazione* che giustifica la loro esclusione dai servizi sociali e quindi dalle risorse disponibili per i cittadini, ma anche come *criminali, falsi, terroristi, pericolosi* e una miriade di altri stereotipi razzisti, come *portatori di malattie* al punto di non farli scendere dalle navi che li hanno soccorsi in mare: si comincia a rafforzare l'uso demagogico della xenofobia, la paura dello straniero con una funzione anti-immigrati che legittima atteggiamenti razzisti.

Come scrive Donatella De Cesare, «la paura colpisce il singolo, divide, isola, corrode i legami sociali provoca indifferenza per il prossimo, disinteresse per ciò che oltrepassa la sfera personale, passività dello spirito, depressione. Non si tratta di una emozione spontanea; piuttosto ha un senso etico ed è la partecipazione alla coscienza diffusa di un pericolo onnipresente, l'abitudine alla minaccia come componente ineludibile

³ Si veda nella *Rivista* il contributo di Enrico Gargiulo.

della vita, l'adattamento al mondo reale, il solo in grado di fornire una difesa» (Di Cesare, 2014, p. 92).

Diversi autori, tra cui Robert Castel (2003), ritengono che il tema della sicurezza possa funzionare da collettore di altri problemi: anzitutto quelli legati all'insicurezza sociale e alla mancanza di protezione sociale, che in una fase di crisi economica fanno innescare un processo di drastica riduzione della complessità per cui l'attenzione collettiva si fissa sulla *sicurezza* come unico bene comune riconosciuto.

Tra le indicazioni del decreto n. 132 è previsto l'incremento ulteriore dei fondi dedicati ai rimpatri ed è raddoppiato il termine per il trattenimento delle persone che non hanno ottenuto asilo nei *Centri di permanenza per il rimpatrio*, con l'eventuale prerogativa di trattenerli in luoghi altri a «disposizione delle forze di polizia».

Un recente volume⁴ afferma che con la linea politica dell'attuale governo, e in particolare con il «Decreto sicurezza», il razzismo cessa di apparire una pratica censurabile e assume le caratteristiche di un nuovo diritto. I cittadini sono incoraggiati a vedersi come inclusi, parte e beneficiari della nazione, e fondamentalmente gli stranieri come esclusi, non beneficiari degli stessi diritti: va quindi adottata qualsiasi misura che possa disincentivare la presenza dello straniero rendendola sempre più difficile.

L'accesso ai diritti sociali è stato molto problematico per gli immigrati residenti, malgrado che, sulla base delle leggi in vigore, essi siano stati equiparati ai cittadini italiani e anche quelli non in regola mantengano alcuni diritti tra cui quello all'assistenza sanitaria. La riduzione per gli immigrati di quelli che vengono percepiti dagli autoctoni come «privilegi» nell'ambito delle politiche sociali è stata spesso connessa ai movimenti xenofobi anti-immigrati ed è alla base della richiamata affermazione politica «prima gli italiani» degli interventi restrittivi dei diritti e delle risorse previsti dal recente decreto. Tali aspetti impongono una seria riflessione sul saper riconoscere e confrontare la discriminazione, anche quella istituzionale, e il razzismo nelle sue varie forme e richiedono una attenzione a questa tematica da parte degli operatori sociali nell'analisi degli interventi: la conoscenza della complessità dell'aiuto nel rispetto delle differenze passa attraverso una decostruzione del razzismo e una consapevole pratica antirazzista.

Per tali motivi, nel testo verranno anzitutto sottolineate le modifiche apportate al sistema di accoglienza e poi si rifletterà sul ruolo specifico

⁴ A cura di Asgi, Arci, Gruppo Abele e Libertà e Giustizia, 2019.

degli assistenti sociali come professionisti dell'aiuto, espressione della solidarietà della società.

2. Cosa è (e non è) cambiato nella legislazione e nell'accoglienza

Il sistema di accoglienza che è stato definito in Italia dal d.lgs. n. 142/2015 si caratterizzava per una serie di elementi tendenti a realizzare una «filiera dell'accoglienza»: centri governativi di prima ospitalità (Cpsa, Cda e Cara) e *hotspots*⁵, centri di prima accoglienza su base regionale a carattere straordinario e per superare situazioni di emergenza (*hubs*) e centri ordinari di seconda accoglienza definiti all'interno del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) gestito con la partecipazione diretta degli enti locali⁶. A fianco di ciò il legislatore aveva in un certo senso previsto, ma in realtà reso a sistema, una serie di strutture gestite dalle prefetture territoriali volte all'*accoglienza straordinaria* denominate Centri di accoglienza straordinaria (Cas)⁷ e un sistema plurilivello per i minori stranieri non accompagnati (Msna)⁸. L'architettura dell'accoglienza, costruita secondo un percorso spesso sconnesso e irregolare, ha portato a un processo di condivisione dei livelli di governo che vedeva nello Sprar il perno centrale (Giovannetti, 2019).

Negli ultimi cinque anni, attraverso disposizioni per lo più ministeriali, si sono andate definendo nel paese per i richiedenti asilo arrivati sul territorio procedure di inserimento nei centri di accoglienza definite dai comuni e dalle prefetture, che, se da una parte hanno rispettato la suddivisione pro-quota disposta dal ministero per coloro che fossero arrivati via mare⁹, dall'altra hanno via via cristallizzato l'assenza di percorsi omogenei e chiari a livello nazionale, riproducendo di fatto una governance poco condivisa del fenomeno. Sempre nella logica procedurale definita nel 2015, il Ministero dell'Interno ha finanziato e gestito direttamente le strutture governative di primissima accoglienza e gli *hotspots* previsti sulla base degli accordi europei oltre ad alcuni centri per Msna. Ha poi coperto i costi per l'accoglienza (*pro die, pro capite*) gestita dalle prefetture che hanno pubblicato bandi e selezionano enti gestori dei

⁵ Ex articoli 8 e 9 del d.lgs. n. 142/2015.

⁶ Ex articolo 14 del d.lgs. n. 142/2015.

⁷ Ex articolo 11 del d.lgs. n. 142/2015.

⁸ Ex articoli 18 e 19 del d.lgs. n. 142/2015, con caratteristiche specifiche di cui non si parlerà nel presente testo se non marginalmente.

⁹ Secondo l'accordo del 10 luglio 2014 in conferenza unificata Stato-regioni.

Cas rivolti ad adulti e a nuclei familiari. Sempre il governo centrale ha partecipato alla spesa dei comuni per i centri di seconda accoglienza e finanziato il servizio centrale di gestione dello Sprar. Per i minori, infine, a fianco dei centri di prima accoglienza governativi, ha fatto sì che i comuni che accolgono Msna si possano avvalere di un contributo ministeriale.

Tuttavia a livello regionale e in alcuni casi a livello municipale-locale, anche sulla base di modalità di accoglienza consolidate dalle passate esperienze, l'iter d'intervento comune è andato applicandosi in maniera fortemente eterogenea. La soluzione alloggiativa in centri collettivi (di 50, 100 e anche di 300 e più persone) rappresenta ormai la principale misura collaudata di accoglienza prima e «straordinaria»; solo in pochi contesti vengono ancora utilizzati appartamenti in condivisione per 6-8 persone. Contestualmente, ma con modalità molto differenti, nelle strutture sono offerte agli ospiti misure volte a favorire l'integrazione, in particolare attraverso la formazione linguistica e l'inserimento occupazionale nonché le cure sanitarie, l'informativa legale e varie forme di sostegno psico-sociale.

Come già rilevato nel numero 2/3 del 2015 della *Rivista* (Accorinti, 2015), i modelli locali di accoglienza si sono strutturati a seguito della diffusa «cultura dell'emergenza» o della «straordinarietà» e hanno prodotto da una parte molta frammentazione e una certa confusione tra tipi di centri di accoglienza, dall'altra impatti sui sistemi di welfare locale spesso chiamato in causa nell'erogare servizi sociali e socio-sanitari per gli ospiti delle strutture.

Secondo l'ultimo Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, pubblicato nell'ottobre 2017, al 31 dicembre 2016 i richiedenti asilo e i migranti presenti nelle strutture di accoglienza risultavano essere 188.084, dei quali 820 negli *hotspots*, mentre nei Cpsa, Cda e Cara i richiedenti asilo erano 14.694 e 137.218 gli ospiti dei Cas; complessivamente nel 2016 la rete dello Sprar (secondo la stessa fonte) ha accolto (o consentito il transito tra una struttura e l'altra) 35.352 persone: «dal 2012, in termini assoluti, il numero dei migranti presenti nelle strutture di accoglienza è cresciuto costantemente, dapprima in maniera più contenuta, passando dalle 16.844 presenze del 2012 alle 22.118 del 2013, poi in maniera più sostenuta, passando da 68.927 presenze nel 2014 a 114.422 nel 2015, fino ad arrivare al picco massimo di 188.084 presenze nel 2016»¹⁰.

¹⁰ Anci, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes e Servizio centrale dello Sprar, 2018, p. 115.

Tabella 1 - Differenze nell'articolazione dei centri di accoglienza a seconda dello status

Tipo di permesso di soggiorno/Status	Centro di accoglienza attuale	Centro di accoglienza precedente
<i>Richiedenti</i>		
Titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo	Cas	Cas Sprar
Nuclii familiari titolari di un permesso di soggiorno di richiesta asilo privi di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento di tutti i componenti	Cas	Sprar Cas*
Persone vulnerabili titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo (portatori di esigenze particolari)	Cas	Sprar Cas*
<i>Titolari</i>		
Titolari di un permesso di soggiorno per protezione internazionale	Sprar/Siproimi	Sprar Cas*
Titolari di un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria	Sprar/Siproimi	Sprar Cas*
Titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (ex art. 5, c. 6 t.u.)	Non previsto	Sprar Cas*
Titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (ex art. 5, c. 6 t.u.) inseriti nello Sprar prima del 5 ottobre	Sprar fino alla fine del progetto	Sprar
Titolari di permesso di soggiorno come «casi speciali» (ex «umanitari» ex art. 5, c. 6 t.u.)	Non previsto	Sprar Cas*
Titolari di un permesso di soggiorno come vittime di particolare sfruttamento lavorativo (ex art. 22, c. 12- <i>quater</i> t.u.)	Sprar/Siproimi	Non previsto
Titolari di un permesso di soggiorno come vittime di violenza domestica (ex art. 18- <i>bis</i> t.u.)	Sprar/Siproimi (se non inseriti in circuiti specifici)	Centri anti violenza**
Titolari di un permesso di soggiorno come vittime di violenza o di grave sfruttamento (ex art. 18 t.u.)	Sprar/Siproimi (se non inseriti in circuiti specifici)	Centri antitrattra**
Titolari di un permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile (ex art. 42- <i>bis</i> t.u.)	Sprar/Siproimi	Non previsto
Titolari di un permesso di soggiorno per calamità (ex art. 20- <i>bis</i> t.u.)	Sprar/Siproimi	Non previsto
Titolari di un permesso di soggiorno per cure mediche (ex art. 19, c. 2, lett. d- <i>bis</i> t.u.)	Sprar/Siproimi	Non previsto
<i>Minori non accompagnati</i>		
Minori stranieri non accompagnati non richiedenti asilo	Sprar/Siproimi	Centri minori Sprar***
Minori non accompagnati titolari di un permesso di soggiorno di richiesta asilo (ex art. 12, c. 5- <i>bis</i> t.u.)	Sprar/Siproimi	Sprar
Neomaggiorenni titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo accolti in progetti Sprar da minori	Sprar/Siproimi	Sprar
Neomaggiorenni titolari di un permesso di soggiorno per protezione accolti in progetti Sprar da minori	Sprar/Siproimi	Sprar
Neomaggiorenni titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo accolti in Cas da minori	Non previsto	Cas
Neomaggiorenni che godono di misure di accompagnamento e di integrazione di lungo periodo (cd. <i>proteguo amministrativo</i>) fino a 21 anni di età	Sprar/Siproimi	Centri minori Sprar***

* In assenza di posti disponibili nello Sprar.

** Si tratta di centri generici di aiuto e soccorso per situazioni di violenza (tipo «case di fuga»).

*** Qualora non ci siano posti disponibili in centri di accoglienza gestiti dall'ente locale.

Fonte: Elaborazione a cura dell'autore da Giovannetti, 2019.

RPS

Marco Accorinti ed Elena Spinelli

Secondo alcuni osservatori¹¹ il decreto n. 132/2018 ha operato un cambiamento molto profondo prevedendo che non potranno più accedere ai centri di seconda accoglienza i richiedenti asilo, i titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari e i titolari di permesso di soggiorno per casi speciali (regime transitorio) rilasciato in seguito alla decisione sulla protezione umanitaria adottata dalla Commissione territoriale prima del 5 ottobre 2018¹², e infine escludendo anche i titolari di permesso di soggiorno per *protezione speciale* (nuovo status giuridico che in modo limitatissimo ha sostituito la protezione umanitaria¹³). Per tale motivo il Viminale ha cambiato il nome del servizio, indicandolo come «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori non accompagnati» (*Siproimi*) che sembra quindi essere ridimensionato per rispondere alle esigenze dei – soli – protetti internazionali riconosciuti e dei Msna. Usando le parole di Monia Giovannetti (2019) il sistema che era distinto per fasi di accoglienza si sta configurando come sistema distinto per *status dei beneficiari*, con una chiara configurazione dell'accoglienza alloggiativa centralizzata ed emergenziale. Secondo questa interpretazione non ha più senso descrivere il sistema a partire dai tipi di centri di accoglienza, ma la prospettiva di analisi va modificata considerando la condizione giuridica delle persone. Per meglio evidenziare i cambiamenti apportati dal decreto n. 132, partendo dallo status legale, è possibile schematizzare i tipi differenti di richiedenti asilo e rifugiati indicando il centro di riferimento rispetto al tipo precedente. Nel paragrafo che segue si descriveranno gli effetti previsti nell'organizzazione dell'accoglienza in Italia a seguito di tali cambiamenti.

3. Conseguenze del «Decreto sicurezza» sull'organizzazione e sui servizi dell'accoglienza

La tabella 1 fa emergere come le strutture attivate dalle prefetture diventano l'unica soluzione per le persone che richiedono asilo ma con

¹¹ Cfr. Gianfranco Schiavone, vicepresidente Asgi, in un'intervista di Duccio Facchini, dal titolo *Migranti: le conseguenze del decreto Salvini e il nuovo «sistema parcheggio»*, pubblicata su «Altraeconomia» dell'11 Dicembre 2018.

¹² Data di entrata in vigore del decreto n. 112/2018.

¹³ Si tratta delle seguenti sei fattispecie: vittime di grave sfruttamento lavorativo, vittime di tratta, vittime di violenza domestica, vittime di gravi calamità naturali, necessità di cure mediche, protagonisti di atti di particolare valore civile.

servizi modificati dallo schema di capitolato approvato alla fine del 2018¹⁴: tali centri non sono più chiamati a garantire un intervento strutturato volto a favorire radicamento e collegamento con il territorio ma solo una soluzione alloggiativa temporanea. Il capitolato per i Cas prevede infatti livelli minimi di sostegno con servizi essenziali (alloggio e vitto) e minimi livelli di orientamento, mentre l'affiancamento dal punto di vista della mediazione culturale e linguistica, l'informativa legale, la sanità, il sostegno socio-psicologico, l'orientamento al territorio e al mercato del lavoro e l'insegnamento dell'italiano vengono lasciati ai servizi locali non sempre presenti e operativi con una utenza multiculturale. Nella logica del «Decreto sicurezza» il centro di accoglienza viene quindi concepito *ex novo* come luogo in cui la presenza dei richiedenti asilo debba essere considerata un evento di ordine pubblico, comunque straordinario, temporaneo, che prima o poi finirà, rivelando una visione antistorica delle politiche migratorie, che non considera quale sia l'importanza dell'interazione con il territorio e che non tiene conto delle consolidate lungaggini temporali delle procedure che comunque obbligano i richiedenti a rimanere per molti mesi nelle strutture.

Come si può vedere nella tabella 1, il sistema si andrà configurando in maniera bicefala: da una parte per i richiedenti asilo esisteranno solo i Cas gestiti dalle prefetture e dall'altra parte, in maniera sempre più limitata, il Siproimi verrà utilizzato per i titolari riconosciuti e altre categorie di vittime di violenza o sfruttamento nonché per i minori non accompagnati. Le conseguenze prevedibili sono molte. Anzitutto modificando le regole sull'accesso ai soli protetti riconosciuti e ai richiedenti nella prima fase, il sistema di protezione nel tempo verrà sottodimensionato, con posti liberi nell'accoglienza Siproimi, nonostante siano stati già finanziati i progetti presentati dagli enti locali. Il meccanismo per il quale il richiedente che usciva dal Cas e per legge entrava nello Sprar in quanto soggetto «vulnerabile» è già saltato, per cui molti enti gestori si sono trovati nelle condizioni di allontanare dal centro senza un effettivo e concreto provvedimento nominativo¹⁵ coloro che il decreto non

¹⁴ La dizione completa è «Schema di capitolato di gara di appalto, approvato con d.m. 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, di cui al decreto legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995 n. 563, dei centri di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 e dei centri di cui all'articolo 10-ter e 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni, con relativi allegati».

¹⁵ Se fosse nominativo, il richiedente escluso in quanto «non titolare» eventualmente potrebbe impugnare.

riconosce più come persone che possano entrare nel Siproimi. Inoltre così come concepito e finanziato il nuovo sistema di accoglienza non fa altro che promuovere una forte competizione tra gli enti gestori producendo notevoli effetti perversi. Tranne che nella approvazione di progetti Sprar/Siproimi¹⁶, le nuove gare per l'individuazione dei centri di accoglienza, rispondendo alla logica della principale valutazione di elementi economici e non di quelli progettuali, stanno facendo allontanare enti gestori che hanno acquisito professionalità lasciando il campo a operatori economici eterogenei che non sempre concepiscono il contesto dell'accoglienza come ambito di tutela e di sviluppo delle autonomie personali dei richiedenti asilo. Togliendo i servizi nei centri, anche l'impegno economico ministeriale viene ridotto e passa da una media nazionale del precedente bando di 35/32 euro come contributo per singolo ospite accolto al giorno omnicomprendivo di tutti i beni e servizi erogati a 23/21 euro con, in aggiunta, il riconoscimento di soli 3,90 euro al giorno per l'affitto delle strutture e le utenze¹⁷: togliendo il *pocket money* erogato agli ospiti di 2,50 euro, una recente ricerca pubblicata da Oxfam e InMigrazione (2019) fa notare che nel bando della prefettura di Roma la diminuzione dei costi per i servizi è di circa 5 euro al giorno nei Cas con 50 posti e di 6,50 euro al giorno in centri collettivi con oltre 300 posti. Di conseguenza alcuni enti hanno scelto di non rispondere ai nuovi bandi per la strutturazione dell'accoglienza, chiudendo quindi le loro strutture e facendo ricollocare gli ospiti, molti dei quali nel frattempo si erano inseriti nel territorio. Inoltre si collocano i centri non in maniera diffusa né capillare, né di piccole dimensioni (sotto i 20 utenti), ma in luoghi marginali e talora isolati: vengono preferite strutture con elevati numeri di ospiti, con una gestione e un'offerta di servizi che consenta «economie di scala». Se poi nei grandi centri isolati si combinano tempi molto prolungati di espletamento delle procedure di riconoscimento della protezione o di attesa delle decisioni sul ricorso, in assenza di strutturati servizi di orientamento e accompagnamento dei richiedenti, di fatto si rischia di produrre condizioni di «circolarità psichica dell'emergenza»¹⁸ per cui da un lato si richiede all'ospite di essere autonomo nel proprio progetto personale di vita e dall'altro lo si rende dipendente dall'accoglienza erogata in un contesto isolato e senza un

¹⁶ Approvazione peraltro ferma al marzo 2018, salvo per i progetti sui Msna.

¹⁷ Si consideri che la media Istat in molti comuni italiani è superiore di almeno tre volte a tale cifra giornaliera.

¹⁸ Andrea Pendezzini, *Da Mare Nostrum a Triton. Protezione, controllo e sistemi di accoglienza*, intervento alla 2^a Conferenza annuale Escapes, Milano, 11-12 giugno 2015.

accompagnamento nell'attesa (inesorabile) dell'uscita trascorsi i termini previsti dalla legge.

Ciò che però è un effetto ulteriore, grave, della legge concerne la dotazione del personale e il monte ore dedicato per ciascun servizio: il nuovo capitolato esclude interventi tecnici e professionalità specifiche, definendo così una figura di operatore non necessariamente specializzato né formalmente impegnato nella assistenza alla persona o, tanto meno, in una attività «esterna» di lavoro di rete e di conoscenza della realtà dove vanno a inserirsi i migranti ospiti, incidendo quindi sulla loro capacità di rendersi autonomi. La diminuzione delle ore degli operatori specializzati riconosciute dal Ministero dell'Interno rende assolutamente non adeguato il servizio offerto rispetto alle necessità della domanda di accoglienza. Chiaramente le cifre basse fanno sì che gli operatori specializzati vengano licenziati in tronco. L'analisi condotta da InMigrazione e Oxfam mostra come sono state completamente abolite le 12 ore di presenza nel centro fino a 50 posti dello psicologo, dell'infermiere e dell'insegnante di italiano L2, ridotte del 72% quelle del mediatore culturale, del 66% dell'assistente sociale, del 62% dell'operatore legale e del 33% del medico.

Il calo degli arrivi in Europa e in Italia e la loro specifica caratterizzazione per migrazione forzata sarebbero potuti essere due elementi per creare l'occasione di portare a regime il percorso designato nel 2015 in modo ordinato e gestito dal pubblico. La filiera dell'accoglienza aveva al suo interno una serie di elementi tra cui una spiccata caratterizzazione volta all'autonomia e all'integrazione dei protetti su base territoriale, la riconosciuta componente professionale presente nelle équipes degli operatori, la complementarità tra prima e seconda accoglienza, la continuità e l'ampliamento del numero delle strutture medio-piccole. Tali aspetti hanno rappresentato sfide per il cambiamento sui territori: hanno contribuito a sviluppare nuove comunità cittadine, hanno potenziato i servizi alla persona già presenti in ottica – magari – transculturale, in una espressione sintetica hanno avuto un «impatto sociale». Le leggi 46/2017 e 132/2018 sembrano rappresentare uno scenario in cui, come indica Fassin (2006), prevalgono l'ordine e la sicurezza e dove gli attori sociali oscillano tra sentimenti di «ethos compassionevole», di simpatia e di preoccupazione. Con altre parole, gli enti locali e i gestori delle strutture, a fronte di condizioni differenti determinate dalle nuove norme, stanno sacrificando i percorsi finora avviati che prevedevano progetti di integrazione e di mediazione culturale. La più volte richiamata partnership istituzionale che prevedeva una cooperazione multilivello

nella gestione dell'accoglienza, con le scelte attuate, fa rimanere lo Stato, in quanto finanziatore del sistema, l'attore unico che sempre più influenza le decisioni locali. Eppure è insito nell'accoglienza, nel welfare, nello Stato sociale pubblico dover interconnettere, mediare, sostenere azioni e relazioni tra enti e cittadini e tra i cittadini nei luoghi della loro vita.

4. L'aiuto professionale tra aiuto e controllo: il ruolo degli assistenti sociali

Negli studi sull'immigrazione in Europa si è posta l'attenzione alla creazione di nuove disuguaglianze attraverso una varietà di esclusioni e la presenza di status di appartenenza parziale che è all'origine del sistema di stratificazione dei diritti: la *stratificazione civica*.¹⁹

Le barriere giuridico-legali relative alla stratificazione civica, cioè l'assistenza differenziata a seconda dello stato giuridico dell'immigrato, hanno creato confusione e incertezza sul diritto. Alla meritevolezza/immeritevolezza ai diritti sociali sottesa a tutti i welfare si aggiunge per gli immigrati lo status legale, la meritevolezza in base alla titolarità del permesso di soggiorno: se regolare, da quanti anni, se irregolare, se richiedente asilo, rifugiato, con protezione umanitaria, ecc. «Se è lo status di immigrato a determinare a quali benefici si ha diritto, le istituzioni preposte alla loro fornitura possono legittimamente svolgere indagini e quindi esercitare una sorveglianza e gli operatori sociali possono trovarsi a esplicare questa funzione di controllo nella fornitura delle prestazioni di welfare» (Morris, 2002, p. 24).

Per gli assistenti sociali dei servizi sociosanitari e sociali, in particolare del settore pubblico ma non solo, in questi anni è stato presente un aspetto conflittuale, quello di dover decidere sulla «meritevolezza» del soggetto in base allo status di immigrato, elemento che ha prodotto comportamenti che sono andati dal fare «di più» per gli immigrati clandestini perché «ingiustamente immeritevoli» a forme di discriminazione istituzionale con conseguente rifiuto di prestazioni perché «la legge non lo permette». È in questo contesto infatti che si evidenzia la *discriminazione*

¹⁹ Stratificazione civica: una classificazione dei migranti in differenti posizioni attraverso un processo di inclusione ed esclusione, a partire dal loro status legale (regolare con permesso di soggiorno; con carta di soggiorno; irregolare; richiedente asilo; rifugiato; con protezione umanitaria).

istituzionale con cui si intende l'effetto discriminatorio prodotto da procedure amministrative la cui applicazione comporta l'accentuarsi di condizioni di evidente disuguaglianza sociale per alcune categorie di cittadini, in genere appartenenti a gruppi deboli. La discriminazione istituzionale ha due specifiche caratteristiche: la presenza di procedure burocratiche e amministrative che producono ineguaglianze e l'assenza o la scarsa rilevanza della volontà cosciente degli individui che la praticano. Tale forma di discriminazione ha caratterizzato alcuni interventi anche nel servizio sociale, ma ha anche evidenziato la capacità di interventi di *advocacy* in difesa della implementazione di quei diritti inclusivi degli immigrati presenti in varie leggi nazionali e internazionali.

Il servizio sociale si è «confrontato in più contesti con due spinte contraddittorie e cioè il ruolo ambivalente che l'assistente sociale gioca nella società come espressione della solidarietà della società ma anche supporto alle norme che la società si dà quindi aiuto e controllo» (Ciolfi, 1991, p. 87) che però in alcune fasi storiche possono essere problematiche se non incompatibili, in situazioni in cui in nome dell'ordine e della sicurezza il rischio è quello di inficiare il processo d'aiuto. Il lavoro sociale con gli immigrati e le immigrate ha posto nel corso degli anni una serie di dilemmi deontologici agli assistenti sociali nei progetti di aiuto relativamente alle disposizioni normative che ne prevedevano l'inclusione sociale, ma in molti casi anche l'esclusione.

È nel contesto della stratificazione civica che possono essere lette le nuove linee di intervento dello Stato nei confronti dei migranti forzati e la conseguente distribuzione differenziata delle risorse con un drastico taglio di queste. I diritti e le risorse ancora una volta vengono dati e/o tolti a seconda dello status legale dell'immigrato forzato. Riprendendo le parole di Monia Giovannetti indicate nel paragrafo 2, il sistema si sta configurando per status del richiedente asilo e non più per fasi dell'accoglienza. Gli assistenti sociali si rapportano con una realtà immigratoria da cui non si può sfuggire, con persone reali con problemi di vario tipo, a volte di sopravvivenza, per lo più senza reti di sostegno nel paese.

Tutte le emigrazioni sono coraggiose perché causate da persecuzioni, guerra, povertà; i movimenti di persone in giro nel mondo nel passato come nel presente sono pieni di storie di sofferenze, alcune troppo terribili per raccontarle, ma sono anche storie di forza e speranza di un futuro migliore.

L'antropologo indiano Arjun Appadurai nell'ambito dell'approccio alle capacità dell'economista Amartya Sen e della filosofa Martha Nussbaum

RPS

Marco Accorinti ed Elena Spinelli

introduce la «capacità di aspirare»: «La forza della capacità di aspirare si definisce attraverso la capacità di elaborare una mappa di viaggio realistica attraverso un futuro più soddisfacente e gratificante. In altre parole capacità di immaginare e costruire ponti concreti tra il presente e il futuro» (Deriu, 2015, p. 16).

Si potrebbe dire che gli assistenti sociali con altri operatori impegnati nell'accoglienza si trovano a sostenere questa «capacità di aspirare» sicuramente presente negli immigrati (de Leonardis e Deriu, 2012). Ma aspirare «è una capacità che si sviluppa se praticata e perciò chiama in causa la materialità quotidiana della vita sociale delle persone: questo solleva interrogativi circa le condizioni sociali nelle quali le aspirazioni si formano e si esprimono, i vincoli normativi e le risorse e le possibilità di prefigurarsi il futuro» (*Ibidem*).

Le norme e le risorse sono elementi centrali anche dei processi di aiuto messi in atto dagli assistenti sociali e dagli altri operatori presenti nei centri: col tempo si sono evidenziati i rischi che tali aspetti possano interferire con il sostegno alla capacità di aspirare delle persone. Ad esempio utilizzare la pratica di manuali, regolamenti, raccolte di regole che prevedono l'uso in maniera spesso controproducente delle sanzioni, dalla decurtazione del *pocket money* fino alla revoca della misura di accoglienza, può portare, e ha portato, ad applicare regole senza tener conto delle individualità, scaricando la responsabilità della non comprensione o non condivisione delle stesse sugli ospiti (Faso e Bontempelli, 2017). Similari sono tutte le procedure di ispezione delle camere, ad esempio, o i divieti di entrare e uscire o di utilizzare gli spazi comuni dopo una certa ora o anche il contingentamento dell'utilizzo comune del wi-fi per non consentire di fare giochi con il telefonino o guardare video, come il divieto della pratica dell'elemosina all'esterno del centro, tutte modalità riscontrate nell'osservazione diretta presso centri di accoglienza italiani. Un altro esempio è quello di favorire la somministrazione di buoni spesa o di denaro contante per l'acquisto di beni alimentari al posto della preparazione in comune dei pasti, secondo logiche apparenti di *attivazione dell'utente* che talvolta vive in un contesto dove non ha riferimenti per inserirsi, senza considerare quanto la pratica possa interferire negativamente nella relazione diretta con gli ospiti e tra gli ospiti.

Il percorso dell'accoglienza per i migranti forzati nel nostro paese, infatti, segue il momento dello sradicamento e del viaggio ed è caratterizzato dall'incertezza con varie fasi: in genere non arrivano dove vorrebbero arrivare; cambiano vari posti fino a riuscire a fare domanda di

asilo, di *esilio* quindi; per restare hanno bisogno di documenti, carte, sono in una situazione di limbo che comporta momenti di realtà ma anche di fantasmi, è un tempo complesso che deve essere costruito. Spesso le persone sono disorientate, traumatizzate, nostalgiche o preoccupate per la loro famiglia, hanno bisogno di tempo prima di essere in grado di affrontare la nuova realtà soprattutto nella fase in cui non hanno ancora ricevuto la risposta alla propria richiesta di asilo. L'attesa del responso può durare mesi, a volte anni.

Le risorse diverse nelle strutture di prima e seconda accoglienza, Cas e Sprar/Siproimi delle quali si è parlato nel paragrafo 2, in cui queste persone vengono ospitate, e i tempi stretti previsti di permanenza definiti per legge a seconda dello status possono interferire con i tempi e le aspettative degli immigrati, e quindi con i processi di aiuto.

Appadurai sottolinea il fatto che la capacità di aspirare implica che le aspirazioni possano essere espresse, occorre la «capacità di voce» (de Leonardis e Deriu, 2012). È in questa ottica che la sospensione dei corsi di italiano tra i servizi nei Cas e la drastica riduzione della presenza di mediatori culturali come conseguenza della riduzione dei costi prevista dalle norme assumono una chiara connessione con i processi di ingiustizia sociale non permettendo ai diretti interessati di aver voce. La riflessione sulle conseguenze della transculturalità nei processi di valutazione delle richieste di aiuto e negli interventi professionali, in primis la lingua diversa, hanno evidenziato la difficoltà a rapportarsi con la diversità, con il rischio di relazioni di potere del professionista piuttosto che di interazione tra operatore e utente nell'attivazione delle risorse. A volte il desiderio di aiutare fa sì che si bombardino i nuovi arrivati con consigli e progetti vari, ma le buone intenzioni sono frustrate quando si incontra una resistenza da parte dell'immigrato.

L'impressione generale è di professionisti che si prendono in carico e sono preoccupati della loro utenza immigrata ma sono impreparati a capire e non sono aiutati in questo lavoro. L'attuale contesto politico, a cui è legato il lavoro sociale, avvia processi di esclusione degli immigrati dal sistema di accoglienza, come descritto nel paragrafo precedente, la cui applicazione sta mettendo gli operatori sociali, in particolare gli assistenti sociali, a confronto con dilemmi tra il lavoro sociale e la giustizia sociale, costretti a confrontarsi quotidianamente con richieste che si caratterizzano nella sfera della sicurezza e dell'ordine pubblico (chi ha diritto a rimanere negli Sprar/Siproimi?, come partecipare agli sgomberi?, dove mandare un richiedente che deve lasciare il centro?, ecc.). Ciò sta creando da una parte una forte demoralizzazione degli assistenti

RPS

Marco Accorinti ed Elena Spinelli

sociali impegnati con la popolazione immigrata, ma dall'altra anche la ricerca di soluzioni attente alla propria identità professionale.

5. Come concludere? Interrogativi e pratiche di resistenza e solidarietà

Come si coniugano gli interventi professionali volti al benessere delle persone in stato di necessità con le funzioni di controllo ed espulsione esplicite nel «Decreto sicurezza»? Quali i rischi di pratiche discriminatorie nell'intervento professionale nei centri di accoglienza? Come «sfidare le politiche e le pratiche ingiuste» e «lavorare per una società inclusiva» (codice deontologico Ifsw e Iassw revisionato nel 2018)?

L'Italia, a differenza di altri paesi, per molti anni ha vissuto l'arrivo di migranti in cerca di lavoro e ha gestito la presenza attraverso sanatorie periodiche, slegate da un chiaro e definito modello di integrazione per loro. Sono stati gli stranieri presenti nel mondo del lavoro, della scuola, del «sociale» a definire i propri percorsi di integrazione a livello locale.

Nell'attuale quadro preoccupante descritto nelle parti precedenti in realtà continuano a esistere voci di resistenza e di solidarietà. Alcuni esempi sono gli interventi di *advocacy* messi in atto dagli assistenti sociali per singole persone per le problematiche relative alla interpretazione della normativa in cui si è evidenziato un sostanziale irrigidimento e una interpretazione in negativo che molti servizi sociali e sociosanitari effettuano per esempio rispetto al diritto di accesso legato al domicilio e non più alla residenza. Fondamentali sono state e sono ancora più oggi la costruzione di reti consapevoli antirazziste, che hanno permesso alleanze tra servizi, realtà territoriali, cittadini e associazioni attuando progetti integrati con obiettivi di inserimento sociale degli immigrati nella comunità, anche con inserimenti lavorativi basati sulle competenze di persone. Sono nati dei gruppi di studio interdisciplinari promossi dall'Asgi (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione) per comprendere quali effetti sta portando la nuova normativa e come affrontare la complessità dell'aiuto in presenza del decreto all'interno della professione e nella comunità²⁰. È importante che queste voci parlino per sostenere altri nella loro comprensione della situazione, nella loro protesta e nella loro pratica di opposizione. Dare voce a chi non ce l'ha. È interessante quanto afferma Shimon E. Spiro: «dal momento che la

²⁰ Esempi presi dalla pratica professionale di assistenti sociali in supervisione a Roma.

migrazione “irregolare” di forza lavoro è diventata un fenomeno su scala globale, si potrebbe pensare a una revisione dei codici deontologici nazionali e internazionali, per stabilire esplicitamente i doveri etici dei professionisti nei confronti di persone che, per qualunque motivo, sono state escluse giuridicamente dalla società» (Banks e Nøhr, 2012, p. 146).

La rinuncia a fondamentali valori antirazzisti non è inevitabile per gli assistenti sociali che operano nel nuovo difficile contesto. È da temere l'indifferenza, come ha affermato la senatrice Liliana Segre, «perché non ci si può difendere da chi volta la faccia dall'altra parte, si cerca di difendersi da chi è violento, ma non da chi fa finta di non vederti e di non vedere. Ed è lo stesso pericolo che c'è anche oggi»²¹.

Riferimenti bibliografici

- Accorinti M., 2015, *Centri di accoglienza: varietà tipologica e dibattito collegato*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2/3, pp. 179-200.
- Anci, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes e Servizio centrale dello Sprar, 2018, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2017*, Roma.
- Asgi, Arci, Gruppo Abele e Libertà e Giustizia, 2019, *Il razzismo è illegale*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Banks S. e Nøhr K., 2012, *L'etica in pratica nel servizio sociale*, Centro Studi Erickson, Milano.
- Castel R., 2003, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino.
- Ciolfi T., 1991, *Cittadini e servizi sociali. L'assistente sociale tra servizio e controllo*, Siores Studi e ricerche, Roma.
- de Leonardis O. e Deriu M. (a cura di), 2012, *Il futuro nel quotidiano. Studi sociologici sulla capacità di aspirare*, Egea, Milano.
- Deriu M., 2015, *La capacità di aspirare nell'epoca del precariato*, «Animazione sociale», n. 289, febbraio, pp. 14-27.
- Di Cesare D., 2014, *Crimini contro l'ospitalità. Vita e violenza nei centri per gli stranieri*, Il melangolo, Genova.
- Faso G. e Bontempelli S., 2017, *Manuale dell'operatore critico*, Briciole, Cesvot, Firenze.
- Fassin D., 2006, *Compassion and Repression: the Moral Economy of Immigration Policies in France*, «Cultural Anthropology», n. 20, pp. 362-387.

²¹ Liliana Segre, *Oggi come nel 1938 mi fa paura l'indifferenza*, intervista di Gian Franco Ferraris, su www.nuovatlandide.org, 5 settembre 2018.

Giovannetti M., 2019, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto di protezione*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 1, pp. 1-29.

Morlicchio E., 2012, *Sociologia della povertà*, il Mulino, Bologna.

Morris L., 2002, *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*, Routledge, Londra-New York.

Oxfam Italia e InMigrazione, 2019, *Invece si può. Storie di accoglienza diffusa*, Oxfam, Roma.

RPS