



Collana
Quaderni de L'altro diritto

Direttore
Emilio Santoro

Comitato scientifico
Alberto di Martino
Chiara Favilli
Realino Marra
Luigi Pannarale
Aldo Schiavello
Danilo Zolo

I *Quaderni de L'altro diritto* vogliono essere uno spazio per la riflessione teorico-giuridica e la ricerca sociologica sui temi del carcere e delle istituzioni penali in genere, del governo dell'immigrazione, della devianza e dell'emarginazione sociale. La collana mira a evidenziare come operi in questi campi il "diritto in azione", vale a dire il fitto reticolo di credenze, conflitti, distorsioni e transazioni sociali attraverso il quale il "diritto dei libri" viene a contatto con la vita delle persone.

Quaderni de L'altro diritto

1

Quaderni de L'altro diritto

PASSAGGI DI FRONTIERA **Osservatorio sulla detenzione** **amministrativa degli immigrati** **e l'accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia**

a cura di
Luigi Pannarale



Il presente lavoro è il frutto di una ricerca, svolta nel corso di oltre un anno di attività sul campo, sui centri di detenzione per immigrati irregolari e di accoglienza per richiedenti asilo presenti sul territorio pugliese. Ciascun capitolo è dedicato ad uno dei "segmenti" in cui si articola il sistema istituzionale di accoglienza e trattenimento dei migranti, e descrive in maniera dettagliata la situazione nei diversi centri oggetto della ricerca. Il libro offre uno sguardo critico sul modello italiano di gestione delle migrazioni, a partire dal punto di vista privilegiato di una regione che si colloca al centro della geopolitica delle migrazioni euro-mediterranee.

Note biografiche sugli autori

Luigi Pannarale è avvocato e professore ordinario di Sociologia del diritto nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Bari "A. Moro".

Giuseppe Campesi è ricercatore presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

Ivan Pupolizio è ricercatore presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

Luce Bonzano è avvocato e dottore di ricerca in Filosofia del diritto, curriculum in Sociologia del diritto dell'Università degli Studi di Milano.

Piero Rossi è Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale per la Regione Puglia.

PASSAGGI DI FRONTIERA



Quaderni de L'altro diritto

PASSAGGI DI FRONTIERA

Osservatorio sulla detenzione amministrativa degli immigrati e l'accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia

a cura di
Luigi Pannarale



Collana

Quaderni de L'altro diritto

Direttore

Emilio Santoro

Comitato scientifico

Alberto di Martino

Chiara Favilli

Realino Marra

Luigi Pannarale

Aldo Schiavello

Danilo Zolo

Il presente volume è frutto delle ricerche svolte nel quadro del progetto "Osservatorio sulla detenzione amministrativa degli immigrati e l'accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia", finanziato nel 2012 dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Puglia.

In copertina: foto del Cara di Borgo Mezzanone (FG)

ISBN 978-88-6315-717-8

© Copyright 2014 by Luigi Pannarale, Giuseppe Campesi, Ivan Pupolizio, Luce Bonzano, Piero Rossi



Via A. Gherardesca

56121 Pisa (loc. Ospedaletto)

www.pacineditore.it

info@pacineditore.it

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

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108, Milano 20122, e-mail segreteria@aidro.org e sito [web www.aidro.org](http://web.aidro.org).



Finito di stampare nel mese di Maggio 2014
presso le Industrie Grafiche della Pacini Editore S.p.A.
Via A. Gherardesca • 56121 Ospedaletto • Pisa
Tel. 050 313011 • Fax 050 3130300
www.pacineditore.it

INDICE

Introduzione	
<i>Luigi Pannarale</i>	pag. 5
1. Bari Palese. Etnografia di un centro di identificazione ed espulsione	
<i>Giuseppe Campesi</i>	» 9
2. Confinati sulla soglia. Etnografia dei centri per richiedenti asilo in Puglia	
<i>Giuseppe Campesi</i>	» 37
3. Tra accoglienza e integrazione. Il Sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati in Puglia	
<i>Luce Bonzano e Ivan Pupolizio</i>	» 73
Postfazione	
<i>Piero Rossi</i>	» 111

INTRODUZIONE

Luigi Pannarale

“(…) Non si tratta di filantropia, ma di diritto, e perciò ospitalità significa il diritto di uno straniero di non essere trattato ostilmente quando arriva sul suolo di un altro Stato (...) Si confronti con ciò la condotta inospitale degli Stati civilizzati del nostro continente, soprattutto di quelli commerciali, e si vedrà che (...) giunge sino all’orrore” (Kant I., *Per la pace perpetua*).

L’epigrafe iniziale di questo nostro lavoro mostra che l’ambiguità, con la quale il diritto a migrare viene trattato dal costituzionalismo moderno, ha lontane radici, nonostante che, almeno ai suoi esordi, esso fosse stato sancito a chiare lettere nell’art. 4 della Costituzione del 24 giugno 1793, purtroppo mai entrata in vigore. Si leggeva in quell’articolo: “ogni straniero in età di 21 anni compiuti che, domiciliato in Francia da un anno, vi vive del suo lavoro, o acquista una proprietà, o sposa una francese, o adotta un fanciullo, o mantiene un vecchio; ogni straniero, infine, che il corpo legislativo giudicherà aver ben meritato dell’umanità, è ammesso all’esercizio dei diritti di cittadino francese”.

Un tale diritto scompare, infatti, nelle costituzioni del secondo dopoguerra, dove il diritto alla libertà di circolazione è riservato ai soli cittadini ed è assente persino nella *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo* del 1948, che all’articolo 13 prevede soltanto il diritto dei cittadini di lasciare il proprio paese di appartenenza, ma non anche quello di poter eleggere la propria residenza nel paese che più si preferisca. Neanche il diritto dell’Unione Europea sembra finora fornire particolari aperture al riguardo: nulla si dice della libertà di circolazione (forse data per scontata), tanto meno si parla del diritto a migrare.

Anzi l’evoluzione storica di questo diritto sembra orientata univocamente nel senso di un suo progressivo restringimento, man mano che i fenomeni migratori sono divenuti sempre più massicci: nel diritto vigente del nostro Stato nazionale non vi è, insomma, più traccia di quell’articolo 3 del codice civile del 1865, nel quale semplicemente si affermava che “lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino”. Il silenzio delle costituzioni, infatti, ha consentito che le legislazioni ordinarie dei vari Stati potessero regolare senza eccessivi impedimenti il problema dei sempre più vasti flussi migratori, spesso ricorrendo a soluzioni di stampo emergenziale, favorite da trattati internazionali in cui l’immagine della

fortezza assediata sembra essere stata la metafora prevalente, intorno alla quale costruire una disciplina giuridica delle migrazioni.

Com'è noto, la detenzione amministrativa degli stranieri è un istituto giovane nell'ordinamento giuridico italiano. Introdotto per la prima volta come misura eccezionale di natura temporanea nel 1995, è stato poi normalizzato a partire dal 1998, subendo tuttavia significative evoluzioni, così come notevoli trasformazioni hanno registrato anche le regole e gli standard per la creazione e la gestione dei centri destinati a "trattenere" gli stranieri in attesa di un'espulsione che di fatto si realizza soltanto in una minoranza di casi. Nel corso del tempo, la "normalizzazione" della detenzione amministrativa ha progressivamente distorto la funzione dei Centri di identificazione ed espulsione, finendo per trasformarli in una "pena accessoria", spesso inutilmente afflittiva, destinata a vincere la comprensibile resistenza dei migranti ad abbandonare il loro progetto migratorio.

Altrettanto giovane si rivela il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, che per lungo tempo si limitava ad erogare un contributo economico ai soli richiedenti in stato d'indigenza. L'attuale normativa configura due forme di accoglienza del tutto distinte tra loro: da un lato quella praticata nei grandi centri collettivi (Cara e Cda), finalizzati in primo luogo a dare un'assistenza immediata alle persone che arrivano sul territorio italiano, dall'altra la rete dello Sprar, composta da piccole strutture diffuse sul territorio e destinate soprattutto all'integrazione sociale ed economica dei richiedenti e dei titolari di una forma di protezione internazionale. La distinzione tra i due circuiti di accoglienza appare tuttavia chiara soltanto sulla carta, non soltanto a causa di una normativa nazionale farraginoso e disorganica, ma anche per una radicale ambiguità di fondo delle politiche rivolte alle persone giunte sul territorio europeo in cerca di protezione. Lungi dal configurare un sistema complessivo di accoglienza razionalmente distinto in due fasi (c.d. prima e seconda accoglienza), il legislatore italiano ha così previsto ipotesi differenti per l'accoglienza sulla base di una distinzione tra "veri" e "falsi" richiedenti asilo, del tutto problematica in teoria come nella prassi.

L'attività d'indagine da noi compiuta si è prefissa l'obiettivo di offrire elementi di conoscenza non solo quantitativa sulla detenzione amministrativa degli immigrati e sulle forme di accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia, ma anche di monitorare le condizioni di detenzione nei Cie, nonché di analizzare le prassi di accoglienza nei Cara e nello Sprar, attraverso una ricerca sul campo realizzata dai ricercatori del gruppo da me coordinato, composto da Giuseppe Campesi, Ivan Pupolizio e Luce Bonzano.

La ricerca si è diretta alla prassi applicativa della normativa vigente e alla sua ricaduta sui diritti. A partire dal mese di gennaio 2013, una volta ottenuti i necessari accrediti istituzionali, la prima fase dell'attività di ricerca è consistita in una serie di visite mirate presso le strutture dei Cie e dei Cara pugliesi, nel corso delle quali i ricercatori coinvolti hanno raccolto una serie di dati quantitativi e qualitativi relativi alle caratteristiche socio-anagrafiche degli ospiti delle strutture, agli aspetti gestionali ed alla vita quotidiana all'interno dei centri. La raccolta dati è stata realizzata per mezzo di una scheda di rilevazione costruita appositamente in funzione delle diverse caratteristiche funzionali e gestionali dei Cie e dei Cara, nonché di una scheda di raccolta dati pensata per raccogliere informazioni dettagliate su ingressi, presenze, enti coinvolti nella gestione dei centri, periodi di chiusura degli stessi. La scheda di rilevazione si è rivelata uno strumento di ricerca estremamente

duttile, poiché ha consentito di raccogliere, insieme ai dati quantitativi, che avrebbero potuto essere acquisiti anche a distanza, una serie di note qualitative frutto dell'attività di ricerca e dell'osservazione diretta sul campo svolta dai ricercatori nel corso delle visite di monitoraggio.

Una volta completata la fase preliminare di raccolta dei dati, tra il mese di maggio e il mese di luglio 2013 sono stati effettuati numerosi accessi presso le strutture del Cie di Bari Palese e dei Cara di Bari Palese, Foggia Borgo Mezzanone e Brindisi Restinco, nel corso dei quali sono state condotte una serie d'interviste semi-strutturate con il personale dell'ente gestore e gli ospiti trattenuti all'interno delle strutture oggetto della ricerca. Nel complesso sono state registrate 13 interviste nel corso di tre accessi nel Cie di Bari Palese e 27 interviste nel corso di sette accessi presso le strutture dei Cara di Bari, Foggia e Brindisi. Il Cie di Brindisi Restinco, attualmente chiuso per lavori di ristrutturazione, non ha potuto essere oggetto della nostra attività di ricerca sul campo. La scheda di rilevazione dati relativa a questa struttura è stata compilata a cura del competente Ufficio territoriale del governo. Le interviste e le visite effettuate nella seconda fase della ricerca sono servite, in particolare, a completare ed approfondire attraverso un'indagine qualitativa aspetti problematici emersi dall'analisi delle schede di rilevazione compilate nella prima fase della ricerca.

Un'analogia metodologia di monitoraggio e raccolta dei dati è stata utilizzata per la ricerca condotta presso i centri Sprar presenti sul territorio pugliese. A partire dal mese di marzo 2013, i ricercatori coinvolti hanno visitato tutti i 22 progetti attivi sul territorio pugliese nel 2013, somministrato altrettante schede di rilevazione e realizzato 17 interviste con i responsabili e gli operatori dei progetti di accoglienza. La scheda di rilevazione è stata elaborata appositamente in base alle caratteristiche specifiche dei centri Sprar e si è focalizzata in particolare, oltre che sulle caratteristiche socio-anagrafiche dei beneficiari, sulle modalità di accoglienza, sui servizi erogati e sulle attività realizzate da ogni progetto, nonché sui percorsi di integrazione e di *empowerment* effettivamente seguiti dai beneficiari degli stessi. In occasioni diverse sono stati inoltre intervistati la responsabile del servizio immigrazione del Comune di Bari, il referente regionale e il tutor di progetto per la regione Puglia, insieme ad altri funzionari presso il Servizio centrale dello Sprar.

La nostra ricerca, al momento unica del genere sull'intero territorio nazionale, è stata possibile grazie ad un finanziamento concesso dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Puglia; nel corso della sua attività, essa ha inoltre beneficiato di un contributo economico e scientifico del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Puglia e ha ottenuto il patrocinio dell'Assessorato regionale pugliese alle Politiche giovanili, cittadinanza sociale, attuazione del programma; la nostra attività di indagine, inoltre, si sarebbe imbattuta in ostacoli insormontabili senza la grande disponibilità ed efficienza dimostrata dagli Uffici territoriali del governo coinvolti.

Il nostro auspicio è che questo lavoro possa continuare anche nei prossimi anni. A questo scopo abbiamo ritenuto utile realizzare un sito web (www.osservatoriomigranti.org), nel quale provvederemo all'aggiornamento periodico dei dati raccolti durante questo primo anno di lavoro: esso contiene una serie di schede analitiche relative a ciascuna delle strutture oggetto della nostra ricerca e un repertorio completo sulle fonti normative e sui rapporti nazionali e internazionali esistenti sui temi della detenzione amministrativa e dell'accoglienza, costituendo

così una preziosa e accessibile fonte di documentazione sulle risposte istituzionali offerte al fenomeno migratorio. Il nostro intento è, tuttavia, quello di allargare i confini di questa prima analisi, riguardante la Puglia, all'intero territorio nazionale, attraverso la messa in rete della nostra attività con quella di altri centri di ricerca universitari ed extrauniversitari, come pure quello di estendere ulteriormente l'indagine ad altri Paesi dell'Unione Europea e a quelli dell'opposta sponda del Mediterraneo.

Questo nostro lavoro ha uno scopo eminentemente scientifico e non vuole, perciò, essere oggetto di strumentalizzazioni a fini estranei alla ricerca ed alla conoscenza scientifica del fenomeno sociale e giuridico che abbiamo analizzato; ma è del pari evidente che queste ricerche hanno anche una funzione imprescindibile nella salvaguardia dei diritti fondamentali dei migranti. “Quando i centri di detenzione amministrativa non sono monitorati ed ispezionati da istituzioni esterne e, in particolare, quando gli immigrati sono custoditi in strutture non facilmente accessibili, abusi e violenze sono più frequenti” (François Crèpeau, *Special Rapporteur for the Human Rights of Migrants* 2012).

CAPITOLO PRIMO

BARI PALESE. ETNOGRAFIA DI UN CENTRO DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE

Giuseppe Campesi

Sommario:

1. Introduzione; 2. Il Cie di Bari Palese; 3. La sicurezza come criterio ordinatore; 4. Le regole del disordine; 5. Un eterno presente; 6. Che pena è questa? 7. Conclusioni.

1. Introduzione

I Centri di identificazione ed espulsione (Cie) sono strutture detentive create nel 1998 dalla legge 40/1998 c.d. “Turco-Napolitano”, denominate originariamente Centri di permanenza temporanea (Cpt), il cui scopo è di “trattenere” gli stranieri destinati all’espulsione in attesa dell’esecuzione di tale provvedimento. All’interno di tali strutture lo straniero subisce dunque una privazione della libertà personale senza aver violato la legge penale, per ragioni direttamente connesse con l’amministrazione delle politiche migratorie (Guild 2005; Cornelisse 2010; Silverman, Massa 2012; Campesi 2013). Tali centri hanno subito diverse trasformazioni a partire dal 2002, fino a giungere alle ultime riforme dettate dal recepimento nell’ordinamento italiano delle disposizioni della direttiva 2008/115/CE detta “Direttiva ritorno”. Alla luce delle più recenti riforme del 2009 e 2011, i Cie sono strutture detentive in cui l’immigrato irregolare in attesa di espulsione può essere trattenuto fino a diciotto mesi. I Cie (all’epoca Cpt) hanno chiaramente assunto i tratti di centri chiusi sin dalla loro istituzione, tanto che la medesima legge Turco-Napolitano ed il suo regolamento attuativo, pur affermando che «il trattenimento deve avvenire nel rispetto della dignità dello straniero» e che a quest’ultimo è comunque assicurata «la garanzia dei contatti, anche telefonici, con l’esterno», stabilivano l’assoluto divieto di allontanarsi da tali centri ed affidavano alla polizia la responsabilità in materia di sorveglianza e sicurezza interna (art. 12 Dpr. 294/1999). La discrezionalità concessa all’autorità di pubblica sicurezza nella gestione dei centri è stata limitata dall’approvazione di una serie di norme regolamentari e di direttive ministeriali che hanno in seguito precisato il regime di vita interno e gli standard gestionali di tali strutture¹.

I Cie attualmente operativi in Italia sono tredici per un totale di 1.900 posti letto circa. Tali centri sono sparsi in maniera uniforme sul territorio: alcuni di essi

¹ Ministero dell’Interno, Circolare del 30 agosto 2000, prot. 3535/50; Circolare del 26 novembre 2002, prot. 3154/D.C.S. 11.6.

si trovano nei pressi di grandi agglomerati urbani in strutture appositamente create per ospitare cittadini stranieri, mentre altri sono situati in complessi poli-funzionali, sovente accanto a Centri di accoglienza (come nel caso di Crotone e Brindisi). Come illustra un recente documento programmatico del Ministero dell'Interno, la capacità effettiva dei Cie attualmente esistenti è notevolmente ridotta. I centri di Brindisi e di Trapani Serraino Vulpitta sono infatti interessati da lavori di ristrutturazione, mentre molte strutture (Bari, Bologna, Caltanissetta, Crotone, Gorizia, Milano, Modena, Roma e Torino) operano con una capacità ricettiva limitata a causa dei danneggiamenti subiti nel corso di alcune delle numerose rivolte che negli ultimi anni hanno interessato i Cie. Secondo i dati forniti dal Ministero, nel febbraio 2013 la capacità ricettiva del sistema detentivo si attestava sui 1.190 posti effettivi (Ministero dell'Interno 2013, p. 11).

La Puglia ospita strutture detentive dedicate agli immigrati irregolari in via di espulsione sin dalla loro istituzione, nel 1998. I primi due Centri di permanenza temporanea, secondo la denominazione all'epoca in uso, ad aprire i battenti furono il centro di Brindisi Restinco ed il Centro di San Foca (LE), due strutture, rispettivamente, da 83 e 180 posti letto. La struttura di San Foca, gestita dalla Fondazione "Regina Pacis", diretta emanazione dell'arcidiocesi di Lecce, è stata al centro di alcune gravi vicende giudiziarie e ha chiuso definitivamente i battenti nel 2005. Il centro di Brindisi, attualmente chiuso per lavori di ristrutturazione, ha continuato ad essere operativo sotto la gestione dell'associazione di carabinieri in pensione "Fiamme d'Argento" per circa dieci anni, prima di passare nel 2008 all'attuale gestione affidata al Consorzio Connecting People. Nel 2006 ha infine aperto i battenti la struttura detentiva di Bari Palese, sita alla periferia nord della città, nei pressi della caserma della Guardia di Finanza. Tali centri hanno inizialmente funzionato come propaggine dei Centri di accoglienza che erano attivi nella regione, accogliendo gli stranieri sbarcati sul territorio pugliese e immediatamente respinti dall'autorità di pubblica sicurezza. Con l'aumento della popolazione straniera residente in regione, gli attuali Cie hanno cominciato ad ospitare in percentuale sempre maggiore anche cittadini stranieri già presenti da tempo sul suolo italiano e colpiti da un provvedimento di espulsione. Il centro di Bari Palese, ad esempio, presenta ormai un'utenza in tutto e per tutto analoga a quella che è tipica di altri Cie siti nei pressi dei grandi agglomerati urbani del centro-nord Italia, con una elevata percentuale di cittadini stranieri provenienti dal carcere. Molti degli ospiti della struttura, inoltre, provengono da altre zone d'Italia e vengono trasferiti nel Cie di Bari a causa della crescente carenza di posti nei centri del centro-nord.

I Cie di Bari Palese e Brindisi Restinco hanno ospitato oltre 8.900 stranieri negli ultimi sette anni, con una media di oltre 1.000 ingressi per anno e un tempo di permanenza medio che oscilla tra i 60 e i 100 giorni. Il numero di ingressi e di presenze è andato progressivamente diminuendo, in consonanza con il trend nazionale, a partire dal 2010, quando ripetuti lavori di ristrutturazione resisi necessari a causa della continua vandalizzazione delle strutture hanno notevolmente diminuito i posti disponibili. A partire dal 2010 il Cie di Bari Palese funziona con una capacità ricettiva ridotta (112 posti disponibili a fronte dei 196 previsti dal decreto istitutivo), mentre il Cie di Brindisi Restinco è come accennato chiuso per lavori di ristrutturazione dal maggio 2012.

Tabella 1.1. Ingressi e presenze nei Cie pugliesi 2006-2013

	Presenze al 31 dicembre	totale ingressi	di cui effettivamente espulsi	% di espulsi sul totale degli ingressi
2006	n.d.	1441	619	43%
2007	n.d.	1324	555	42%
2008	n.d.	1058	544	51%
2009	231	1188	281	24%
2010	148	1088	459	42%
2011	151	1193	382	32%
2012	99	940	342	36%
2013	108	758	216	28%

La nostra ricerca si è concentrata sul Cie di Bari Palese, l'unico attivo in regione nel periodo di lavoro sul campo, ed è partita nel mese di gennaio 2013, una volta ottenuti i necessari accrediti istituzionali. Nel corso del primo accesso sono stati visitati tutti i locali della struttura, comprese le zone dell'area detentiva che difficilmente vengono aperte al pubblico (Medici per i diritti umani 2013, p. 9), e sono stati raccolti una serie di dati quantitativi e qualitativi relativi alle caratteristiche socio-anagrafiche degli ospiti del Cie, nonché agli aspetti gestionali ed alla vita quotidiana all'interno del centro. La raccolta dati è stata realizzata per mezzo di una scheda di rilevazione costruita appositamente in funzione delle caratteristiche funzionali e gestionali dei Cie, nonché di una scheda di raccolta dati pensata per raccogliere informazioni dettagliate su ingressi, presenze, enti coinvolti nella gestione del centro e periodi di chiusura dello stesso.

Una volta completata la fase preliminare di raccolta dati, tra il mese di maggio e il mese di luglio 2013 sono stati effettuati una serie di accessi presso le strutture del Cie di Bari Palese, nel corso dei quali sono state condotte interviste semi-strutturate con il personale dell'ente gestore e gli ospiti accolti all'interno della struttura oggetto della ricerca. Nel complesso sono state registrate 14 interviste nel corso di quattro accessi. Le interviste e le visite sul campo effettuate nella seconda fase della ricerca sono servite, in particolare, a completare ed approfondire per mezzo di una metodologia di indagine prevalentemente qualitativa aspetti problematici emersi dall'analisi della scheda di rilevazione compilata nella prima fase della ricerca.

Come accennato, l'accesso al campo ci ha consentito di visitare le aree detentive del Cie, seppure accompagnati dal personale dell'ente gestore. La nostra presenza all'interno dell'area detentiva era evidentemente una fonte di stress per i nostri accompagnatori, apparentemente molto preoccupati per le condizioni di sicurezza in cui si svolgeva la visita. La circostanza sarà forse maggiormente comprensibile alla luce delle considerazioni che svolgeremo circa l'organizzazione dello spazio all'interno del Cie di Bari Palese. Le interviste si sono svolte presso i locali dell'area amministrativa. La selezione dei detenuti da intervistare è stata effettuata in maniera casuale dal mediatore, il quale accedeva all'area detentiva raccogliendo le disponibilità da parte dei presenti. Salvo forse il caso di uno degli intervistati, che come ci ha successivamente confermato l'assistente sociale era preoccupato di aver detto delle cose che avrebbero potuto compromettere la sua posizione, tutti gli intervistati ci sono sembrati parlare piuttosto

liberamente, senza costrizioni di alcun tipo. Le interviste si sono svolte prevalentemente in italiano, lingua che molti detenuti padroneggiano abbastanza bene, o in inglese. In nessun caso è stato necessario fare ricorso all'ausilio del mediatore.

2. Il Cie di Bari Palese

Il Cie di Bari Palese è una struttura di nuova concezione inaugurata nel 2006 appositamente per funzionare come centro di detenzione per migranti che, in base alla capienza originariamente prevista dal decreto istitutivo, può ospitare fino a 196 persone. Il corpo di fabbrica principale è costituito da un corridoio centrale ai cui lati si sviluppano cinque sezioni per lato di 320mq ciascuna. Tre di queste sono dedicate a funzioni amministrative di vario genere, le restanti sette, denominate "moduli", all'alloggio degli ospiti. Entrando, la prima sezione sulla destra è interamente occupata dagli uffici della Questura, la sezione sulla sinistra ospita gli uffici dell'ente gestore, le sale colloquio per assistenti sociali e psicologi, una grande sala riunioni, l'ufficio del direttore sanitario. L'area amministrativa è separata dall'area detentiva da una porta blindata, attraverso la quale si accede al corridoio centrale, lungo 152 passi e soprannominato il "miglio verde" per via della caratteristica tinteggiatura. Una delle otto sezioni laterali che affacciano sul corridoio centrale, la prima sulla sinistra, è riservata all'amministrazione e ospita l'infermeria, i magazzini, la cucina, la lavanderia. Ciascun modulo detentivo è inframmezzato da un cortile di "passeggio".

Il fabbricato principale è circondato da una prima barriera in vetro infrangibile alta tre metri che costituisce la c.d. area perimetrale d'emergenza immediatamente a ridosso della struttura detentiva. Più oltre insiste il muro di cinta in cemento armato alto sei metri che, dall'esterno, copre alla vista la struttura del Cie. Tra l'area perimetrale d'emergenza e il muro di cinta esterno corre il percorso di sorveglianza battuto ventiquattrore su ventiquattro dai militari che prestano servizio presso la struttura. Sempre all'interno del muro di cinta, di fronte all'ingresso principale del Cie, si trova un campo di calcetto, unica struttura di socialità esterna all'area detentiva.

L'area degli alloggi è come accennato composta da sette moduli di 320mq, che si estendono lateralmente a partire dal corridoio centrale. Quest'ultimo, fatta eccezione per una "postazione" dell'ente gestore sistemata in prossimità del modulo utilizzato per fini amministrativi, è interamente vuoto. Il personale passeggia avanti e indietro per il corridoio, attendendo alle esigenze più disparate dei detenuti. I moduli sono al loro interno divisi in sette stanze da 26mq per quattro posti letto. Ciascun modulo ospita dunque fino a 28 detenuti ed è dotato di un locale servizi condiviso con 5 piatti doccia e 5 WC. Ogni modulo è dotato di una stanza per la "socialità" da 54mq, più un cortile all'aperto attiguo con accesso indipendente per ciascuna sezione. I moduli agibili al momento della visita erano solo 4, dato che lavori di ristrutturazione interessavano parte del Cie. Essi presentano tutti i segni dei numerosi atti di vandalismo e delle rivolte degli anni passati. Segni che restano particolarmente visibili nell'unico modulo ancora non ristrutturato al momento della nostra visita (il modulo 1). Quest'ultimo aveva le pareti completamente annerite a causa degli incendi subiti dalla struttura in passato, in particolare in occasione della rivolta del 2010. Il modulo conservava ancora i servizi igienici originali, in stato di avanzato degrado, praticamente fatiscenti. Nei moduli ristrutturati, a parte una rinfrescata alle pareti, l'innovazione più significativa che è stata apportata è il rifacimento dei servizi utilizzando

l'acciaio per tutti i sanitari. Materiale che certo si presta meno ad atti di vandalizzazione o ad utilizzi impropri. Le stanze sono poveramente arredate e si limitano ad ospitare i quattro letti, fissati al pavimento, più una serie di "loculi", come vengono definiti: ripiani in muratura aperti sul lato frontale in cui gli ospiti possono poggiare i loro effetti personali. La stanza di socialità è arredata con panche e tavoli fissati al pavimento e una televisione agganciata al soffitto, protetta da una gabbia di plastica trasparente e ferro. Il cortile cui accede ciascun modulo è chiuso su tre lati dal fabbricato del Cie, mentre il quarto lato è chiuso da una ringhiera di ferro alta 4 metri che affaccia sul perimetro esterno dove passa il servizio di sorveglianza. Ciascun cortile è dotato di due panchine e una piccola tettoia per ripararsi in caso di intemperie.

Tabella 1.2. Scheda Cie Bari Palese

Nome e indirizzo della Struttura

Centro di Identificazione ed Espulsione di Bari Palese, viale Europa s.n.c., adiacenze caserma della Guardia di Finanza, 70132 Bari.

Anno di apertura

2006

Ente gestore

Consorzio Connecting People ONLUS, via Conte A. Pepoli n. 68, 91100 Trapani

Durata della convenzione

2013-2016

Posti disponibili

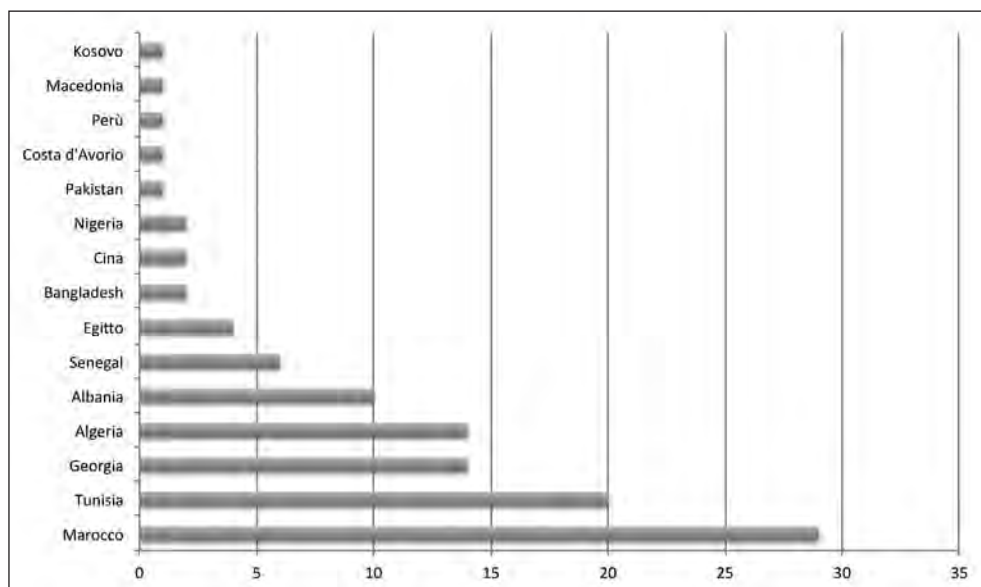
Capienza regolamentare prevista dal Decreto istitutivo: 196 posti.

Capienza al dicembre 2013: 112.

Presenze al 31 dicembre 2013

108

Grafico 1.1. Nazionalità presenti nel Cie di Bari Palese al 31 dicembre 2013



Inizialmente affidato alla gestione dell'associazione "Misericordie d'Italia", dal 2007 al 2013 il Cie è stato gestito dall'ente morale "Operatori Emergenza Radio" di Bari. Nel 2013, durante lo svolgimento della nostra ricerca sul campo, è subentrato l'attuale ente gestore, il Consorzio Connecting People, la cui convenzione scadrà nel 2016. Il cambio di gestione non è rimasto senza effetti, a testimoniare quale incidenza abbia la diversa filosofia gestionale cui si ispira la direzione del Cie sulle condizioni di vita all'interno. Vedremo nei dettagli come questa sia in concreto organizzata, è sufficiente segnalare adesso come la nuova gestione abbia immediatamente messo in discussione gli equilibri tra i due poteri presenti all'interno dei Cie: la direzione amministrativa responsabile per l'erogazione dei servizi e la Questura responsabile per la gestione della sicurezza e dell'ordine pubblico; equilibri che a Bari Palese si erano ormai consolidati nel corso della lunga gestione di Operatori Emergenza Radio. Connecting è infatti una Onlus che da anni ha responsabilità gestionali di numerosi centri sul territorio nazionale, tra cui il Cara e il Cie di Brindisi Restinco, ed ha ormai acquisito un notevole bagaglio di esperienza nella gestione di strutture detentive e/o di accoglienza per migranti. Tale esperienza si riflette in una filosofia gestionale più ispirata al modello dell'intervento umanitario ed assistenziale che, fatalmente, confligge con la filosofia gestionale schiettamente securitaria cui si ispira invece la Questura. Sebbene si tratti di un elemento senza dubbio positivo, che sta portando ad un significativo miglioramento dei servizi erogati all'interno del Cie di Bari Palese, non potremo fare a meno di segnalare tutti i paradossi in cui incorre la pretesa di "umanizzare" la gestione di una struttura detentiva in cui tutto è organizzato e pensato in funzione della sicurezza.

3. La sicurezza come criterio ordinatore

La descrizione della struttura del Cie di Bari Palese offre forse già una interessante chiave di lettura per comprendere in che misura sia difficile garantire il rispetto della dignità umana in simili istituzioni. Non si tratta solo delle condizioni di trattenimento, che recentemente sono state oggetto di un attento scrutinio da parte del Tribunale di Bari in una sentenza che ha fatto molto discutere². Certo la struttura di Bari Palese non è mai stata adeguata ai requisiti strutturali fissati dalle *Linee Guida per la progettazione dei Centri di Identificazione e di Espulsione* redatte nell'aprile 2009 dal Comitato Tecnico del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione (linee guida peraltro mai ufficialmente dichiarate vincolanti dai competenti organi ministeriali), tuttavia quello su cui vorremmo attirare l'attenzione qui è l'elevato livello di securitarizzazione degli spazi che caratterizza il centro e gli conferisce l'aspetto di un'enorme camera di sicurezza dove tutto è pensato in funzione del rischio di atti di autolesionismo o di episodi di violenza generalizzata. L'arredo dei moduli è forse il segno più evidente del livello di tensione che si respira all'interno della struttura. Non esiste nessun oggetto asportabile: letti, sedie, tavoli, tutto è piantato a terra, mentre al posto degli armadietti personali vi sono ri-

² Tribunale di Bari, Sezione I civile, ord. 3 gennaio - 9 gennaio 2014; su questa sentenza cfr. Gilberto 2014.

piani in muratura privi di sportelli sul lato frontale e aperti alla vista. Agli ospiti viene anche negato l'uso dei cuscini, peraltro presenti in abbondanza in magazzino, perché secondo la polizia esiste il rischio che la lanina con cui sono riempiti possa essere utilizzata per tentativi di soffocamento. I materassi, le coperte e le lenzuola sono tutti di materiale rigorosamente ignifugo, a scapito ovviamente del comfort. Come avviene in molte altre strutture simili in Italia e nel mondo (Amnesty International 2009; Cimade 2009; Bail for Immigration Detainees 2009; Medici per i Diritti Umani 2013), nei moduli sono inoltre rigorosamente vietati accendini, penne, libri, giornali e qualsiasi altro oggetto possa eventualmente essere utilizzato impropriamente per mettere in pericolo l'ordine e la sicurezza all'interno del centro.

Si lamentano perché vogliono gli accendini, perché dicono non è giusto, non siamo in carcere un accendino ce lo potreste anche dare. Solo che avendo un accendino possono prendere tutti i materassi, metterli nel corridoio e dargli fuoco per provare a scappare. Quando ci sono trenta persone nel corridoio vale a fermare. (Operatore)

Il problema della sicurezza è un problema grosso che affligge il Cie, perché in base a questo criterio molte attività non possono esistere. Il problema nasce perché in passato (...) quando non c'erano queste porte, quando non c'erano queste cose, hanno bruciato giornali, hanno appiccato degli incendi, allora in virtù di quello che è successo, la polizia, l'ispettore preposto alla sicurezza dice che per ragioni di sicurezza all'interno del modulo non può entrare l'accendino, all'interno del modulo non può entrare il giornale. Perché tutto quello può essere usato da alcuni ospiti in maniera impropria. È questa la giustificazione. Perché in passato c'è stata questa cosa, allora adesso bisogna sempre cercare di evitare che succedano fatti di questo genere. (Assistente sociale)

La sicurezza è dunque il criterio ordinatore decisivo. Essa imprime una forma allo spazio e condiziona, come vedremo meglio, in maniera decisiva la vita quotidiana all'interno del Cie. La sicurezza tende tuttavia a condizionare anche le relazioni personali all'interno della struttura ed in particolare una delle relazioni decisive nelle istituzioni totali, vale a dire quella tra detenuti e staff (Goffman 1968, pp. 102 sgg.).

Secondo il regolamento prefettizio che disciplina la vita all'interno, il personale dell'ente gestore non dovrebbe in alcun modo entrare in contatto con gli ospiti della struttura, tenendosi ad una distanza di sicurezza. Come suggerisce un operatore, «il regolamento prevede che io stia a un metro di distanza dall'ospite, anche per non prendere malattie. Perché qui non si sa mai quello che trovi». In teoria gli operatori dovrebbero limitarsi ad attendere alle esigenze dei trattenuti dal corridoio centrale, senza entrare nei moduli, se non in occasione della consegna del cibo e delle pulizie. Nessun altro è formalmente autorizzato ad entrare nella zona degli alloggi, non il personale di polizia cui le norme esistenti hanno inteso vietare l'ingresso in tale zona dei Cie per ridurre al minimo i contatti tra i detenuti e il personale in divisa (Campesi 2013, pp. 219 sgg.), non il resto del personale dell'ente gestore, che dovrebbe convocare presso i propri uffici gli ospiti in caso di necessità o in occasione dei colloqui con informatori legali e operatori dell'area psico-sociale.

Le relazioni tra staff e detenuti sono dunque ispirate da una profonda diffidenza che aumenta il solco che l'istituzione traccia tra gli ospiti e il mondo esterno. Questi ultimi sono ricacciati in uno spazio fortemente securitarizzato e per certi versi remoto, lontano dallo sguardo e dalle attenzioni non solo della società civile, ma anche del personale medesimo. Chiusi dietro le porte blindate che separano i

moduli abitativi dalla zona amministrativa, l'unico contatto quotidiano con lo staff che è concesso agli ospiti è quello con gli operatori che presidiano il corridoio attendendo alle loro esigenze più disparate. La sensazione di un sostanziale abbandono è palpabile nelle parole dei detenuti con cui abbiamo avuto modo di parlare, che sottolineano come sovente l'unico modo per attirare l'attenzione dell'ente gestore o della polizia sia quello di abbandonarsi a gesti eclatanti, o esasperare le reazioni anche di fronte agli eventi più banali.

Problem here is like... the workers!

The workers here, if you call them, maybe you can stand there maybe thirty minutes, one hour, they will not come. You will hit the door, you are supposed to hit before they come. (Ospite 7)

Per parlare con il direttore... Non è facile che ti fanno parlare con il direttore subito. Prima devi parlare con gli operai, con l'ispettore, se l'ispettore ti dice due parole per andare, per calmare... Devi fare un casino per forza per parlare con il direttore. Se vieni così gentilmente: "devo parlare con il direttore per favore", quello non esiste più. Devi aspettare, o devi parlare con l'ispettore e quello ti dice due parole così: "calmati, vattene al tuo modulo", "io ti faccio risolvere il problema". Passano due giorni, tre giorni, la stessa cosa c'è. Non si cambia niente. (Ospite 10)

Il rumore dei calci alle porte blindate è la colonna sonora del Cie di Bari Palese, fonte di stress e disagio costante sia per i detenuti che per gli operatori, che si affannano lungo il corridoio centrale per rispondere alle richieste degli ospiti, dall'accensione di una sigaretta, alla richiesta di vedere l'assistente sociale. La pressione cui sono soggetti gli operatori, i cui turni prevedono la presenza di sei unità di personale la mattina e tre di notte, aumenta notevolmente durante le ore diurne quando il via vai di detenuti verso gli uffici amministrativi o l'infermeria si fa più intenso. Questo, ad esempio, il tipico ordine di servizio cui devono attenersi gli operatori nei loro turni giornalieri da sei ore.

Supporto fisso ai servizi del C.I.E.: colazione, pranzo e cena dall'interno, accompagnamento e rintraccio ospiti nelle aree di trattenimento, servizio valigeria, assistenza terapie mediche e quant'altro necessario alle esigenze degli ospiti, anche in affiancamento ed accompagnamento ai mediatori, psicologi, assistenti sociali e direzione. Cura delle aperture e chiusure dei varchi d'accesso. (Ordine di servizio affisso in bacheca nell'area amministrativa)

In queste condizioni, i detenuti appaiono agli occhi degli operatori come bambini petulanti, pronti a perdere il controllo per ogni inezia, se non addirittura come persone imprevedibili e pericolose da cui tenersi a distanza di sicurezza. «Nei moduli entriamo sempre in due», suggerisce un operatore, «non si entra mai soli. Alla fine se succede qualcosa siamo sempre sorvegliati dalle videocamere. Intervengono i militari e tutto. Ci sono sempre due militari che guardano i monitor». Solo il tempo smussa gli spigoli e alla lunga consente la costruzione di un parziale senso di complicità tra operatori e detenuti, che talvolta riescono a negoziare con i primi deroghe ai regolamenti interni; si tratti di una razione aggiuntiva di cibo, di un paio di ciabatte, di una maglietta extra, o di un accendino "passato" in maniera più o meno scoperta all'interno del modulo.

Alla fine siamo a contatto proprio con l'ospite, perché li facciamo accendere, siamo proprio a pochi centimetri. Siamo nel corridoio, entriamo la mattina per pulire il corridoio centrale, le stanze e dove loro mangiano, il cortile e poi il pomeriggio si fanno i bagni. (...) Se c'è l'operatore che si fa fregare, loro cercano sempre di prendere l'operatore più debole per ottenere quello che vogliono. Alla fine ti chiedono droga, passano dalle droghe agli accendini. Ti chiedono di tutto. (...) Oddio, qualche accendino riescono ad ottenerlo! Anche se siamo là dentro, ci infilano le mani in tasca, ci passano affianco, o ci sbattono, tipo un borseggio. È difficile accorgersene. (Operatore)

Maggiore distanza istituzionale caratterizza invece i rapporti tra detenuti e la direzione o il personale dell'ente gestore che si occupa dell'erogazione dei servizi di assistenza legale, medica e psico-sociale. I contatti sono saltuari, a volte su richiesta del detenuto, a volte dietro convocazione da parte dell'amministrazione, e si svolgono in genere nell'area degli uffici amministrativi, che il detenuto raggiunge scortato dagli operatori e sotto lo sguardo discreto dei responsabili della sicurezza che stazionano al di qua dell'area detentiva. C'è insomma un forte filtro simbolico che struttura le relazioni tra detenuti e amministrazione in maniera rigidamente asimmetrica. Mentre gli operatori comuni lavorano quotidianamente a contatto con i detenuti, nel corridoio su cui affacciano le porte blindate che chiudono i moduli abitativi, al personale amministrativo e socio-sanitario è fatto espresso divieto di accedere all'area detentiva se non in casi eccezionali. Separata da due varchi fortemente presidiati e rinforzati da solide porte blindate, l'area dell'amministrazione resta remota nella mente degli ospiti, rappresentando quasi l'anticamera del mondo libero all'esterno. Un luogo in cui le relazioni non sono mediate dai possenti dispositivi di sicurezza che caratterizzano gli altri spazi del Cie e il controllo si fa più discreto.

Il nuovo ente gestore ha inteso tuttavia apportare alcune modifiche all'organizzazione dello spazio e delle relazioni tra ospiti e personale amministrativo che ivi si svolgono, adottando un modello organizzativo che ha rivoluzionato la prassi consolidatasi nel corso della precedente gestione e forzato i regolamenti prefettizi che determinano gli standard di sicurezza.

Per la questura è un problema gestire il transito. Però adesso in realtà io tranquillamente entro nei moduli e li prendiamo. È un po' cambiato perché prima per ragioni di sicurezza noi non entravamo nei moduli, io non ero autorizzata ad entrare nei moduli. Con questa nuova struttura io tranquillamente entro nei moduli, entro nel corridoio, mi vado a chiamare l'ospite e me lo porto, lo riaccompagno. (...) Nei moduli prima poteva entrare solamente il mediatore culturale e gli operatori. Noi dell'équipe presentavamo il foglio dove c'era la richiesta di colloquio da parte dell'ospite e l'operatore chiamava l'ospite e l'accompagnava. Dopo io lo accompagnavo fino alla porta, alla barriera. Con il nuovo ente gestore è cambiato. Sono io che entro nel modulo, entro nel corridoio, vado verso la porta... Sono entrata anche nei moduli! Mi chiamo l'ospite e nello stesso tempo questo è bello, perché io ho abbassato... Io mi sento una di loro certe volte, nel senso che riesco ad entrare e a parlare. Non è una visione statica dell'operatrice che io sono lì che ti ascolto da dietro una scrivania, ho una visione che è tipica del Cara che è un po' più aperta, che io vengo da te ti chiamo e tu vieni con me. (Assistente sociale)

Sì, questa cosa è dipesa da noi. Il fatto di entrare. Ma nessuno ci ha mai detto che non potessimo farlo. (...) Noi lo facciamo in tutti i centri e ci facilita il lavoro. Perché una cosa è fare uscire la persona da tutti i moduli, perché significa mettere l'operatore lì alla porta, fagli aprire la porta, accompagnarlo, perché poi bisogna accompagnare

l'ospite, insomma una serie di cose. Per cui questa cosa, andare anche dentro, è un po' dare fiducia agli ospiti, insomma di vivere anche un po' con loro la quotidianità, anche se per brevi minuti, non è che si sta lì ore, però si va lì, si ascolta il caso. (Direttore)

Il nuovo approccio è senza dubbio positivo. Esso aumenta i contatti tra lo staff e gli ospiti, i quali si sentono trattati con fiducia e più vicini al mondo dei liberi, consentendo forse alla direzione di avere un contatto più diretto con i detenuti e i loro problemi. Si tratta di un'innovazione introdotta dal nuovo ente gestore che certo rappresenta un segno di distensione, ma non ha forse un impatto tale da eliminare il forte condizionamento che i dispositivi di sicurezza esercitano sull'ordine interno del Cie. Paradossalmente però questa estrema securitarizzazione dello spazio corrisponde a una gestione piuttosto informale dell'ordine, all'assenza di regole disciplinari precise e all'abbandono degli ospiti a loro stessi in moduli ermeticamente chiusi rispetto all'esterno. Forse indotte dalla stessa configurazione materiale del centro, questura e amministrazione sembrano adottare un modello di gestione dell'ordine che fa in larga parte leva sulle capacità dei detenuti di auto-organizzarsi all'interno dei moduli, sorvegliati a distanza dallo sguardo indiscreto dei monitor della centrale operativa all'ingresso del Cie, dove staziona il contingente delle forze di sicurezza.

4. Le regole del disordine

L'ingresso nel Cie segue un protocollo abbastanza standardizzato, che ricalca quello tipico di qualsiasi istituzione totale. Registrazione, perquisizione, visita medica, consegna del kit personale (vestiti, ciabatte, lenzuola, coperte) e assegnazione di un posto letto, la procedura ci è stata descritta in maniera identica da tutti i detenuti con cui abbiamo avuto occasione di parlare. La legge e le circolari ministeriali imporrebbero di consegnare allo straniero in ingresso anche una "Carta dei diritti e dei doveri", redatta in una lingua a lui comprensibile, che illustri le regole che disciplinano la vita all'interno, nonché i servizi di cui è possibile usufruire (Campesi 2013, pp. 219 e sgg.). Nessuno dei nostri intervistati sembra aver ricevuto tale documento, né una spiegazione orale sulle regole di funzionamento della struttura. Si impara a muoversi nel Cie direttamente nei moduli, ascoltando i consigli dei propri compagni di stanza o osservandone il comportamento giorno dopo giorno.

Only they said: this is your bed, this is you mattress, these your clothes, basta! (...) Only you know you are in the camp, you wake up in the morning they bring you tea, after basta! Only these people inside. (Ospite 7)

The system? When I went inside, I saw how my neighbours are doing and I cope with them. (Ospite 8)

Non hanno spiegato nulla, mi hanno dato subito un materasso, un paio di calzini, un pantalone e due paia di magliette per cambiare, un po' di shampoo, dentifricio, così, una coperta, lenzuola e mi hanno portato a un modulo. (...) Non hanno spiegato nulla, quando sono entrato dentro io ho trovato la gente come me, però non è la stessa nazionalità. E però mi hanno raccontato, mi hanno accolto, mi hanno portato in una stanza, mi hanno fatto aggiustare il letto, mi hanno aiutato, mi hanno spiegato come funziona qui. (Ospite 10)

In realtà una Carta dei diritti e dei doveri esiste, se così possiamo definire il foglio che ci è stato mostrato dal Direttore del centro nel corso di una delle nostre prime visite nella struttura. Il documento, tradotto in diverse lingue, riproduce la lista di “diritti” già elencati dai regolamenti attuativi e dalle circolari ministeriali che disciplinano le condizioni di detenzione, ma la cosa forse più interessante sono i “doveri” cui lo straniero deve attenersi nel corso del suo soggiorno all’interno del Cie.

Durante la sua permanenza il cittadino straniero ha l’obbligo:

- Di non abbandonare il centro senza autorizzazione;
- Di rispettare le regole della civile convivenza e di collaborare con il personale del centro;
- Di prendersi cura della propria igiene personale;
- Di rispettare il regolamento interno del centro;
- Di non danneggiare la struttura.

Le indicazioni fornite lascerebbero pensare all’esistenza di un regolamento più dettagliato affisso all’interno della struttura detentiva, nelle bacheche presenti nell’area degli uffici amministrativi, o altrimenti portato a conoscenza degli ospiti. L’art 21 del Dpr. 294/1999 attribuisce alla prefettura il potere di dettare le disposizioni che disciplinino le “modalità” del trattenimento in conformità con le direttive ministeriali che sono state fornite con la menzionata Circolare del 30 agosto 2000. Quest’ultima contiene un fac-simile di regolamento interno che si limita ad alcune indicazioni generiche del tutto analoghe a quelle contenute nella Carta dei diritti e dei doveri. Se un regolamento più dettagliato della vita all’interno del centro esiste, non sembra essere portato a conoscenza dei detenuti. Come laconicamente suggeriva uno di loro, «you don’t have any duty here, only to sleep, to eat, to sleep, to eat. Only these things here. There are no rules here». (Ospite 7).

I Cie si distinguono radicalmente in questo dal modello di gestione dell’ordine all’interno dei centri per migranti adottato in altri paesi in Europa e nel mondo, dove i regolamenti sono dettagliati e le procedure disciplinari, o per l’inoltro di reclami, sono piuttosto formalizzate (Weber 2002-2003; Welch 2002; Welch, Schuster 2005; Bosworth 2008; 2011; Amnesty International 2009; Cimade 2009; Silverman, 2010; Fisher, Clémence 2010; Clément 2011). Essi si discostano anche dalle indicazioni fornite dal Consiglio d’Europa con le sue *European rules governing minimum standards of conditions of detention for immigrants and asylum seekers*, dove si suggerisce esplicitamente che la garanzia della sicurezza, dell’ordine e della disciplina tra i detenuti sono elementi essenziali per il rispetto della loro dignità umana (Council of Europe 2010, p. 34). La decisione di non irreggimentare la vita all’interno dei centri di detenzione per migranti con una fitta rete di disposizioni ispirate al modello dell’Ordinamento penitenziario è stata forse una scelta consapevole del legislatore del 1998, che ha più volte inteso sottolineare la natura non detentiva del provvedimento di trattenimento cui sono sottoposti gli immigrati in via di espulsione. Per tali ragioni gli ospiti degli attuali Cie godono di un’ampia libertà di movimento all’interno dei moduli e di una possibilità di contatto telefonico con il mondo esterno che non è concessa ai detenuti in carcere, ma ciò per quanto possa apparire paradossale non vale a rendere meno afflittivo il periodo di “trattenimento” rispetto ad un soggiorno in uno qualsiasi dei nostri istituti di pena. Al contrario invece, tutti gli ospiti che abbiano già subito un periodo di carcerazione

sono concordi nel descrivere come maggiormente afflittivo il “trattenimento” nei Cie proprio in ragione del regime altamente informale che disciplina la vita all'interno.

In base alla legge e ai decreti attuativi, l'ente gestore non avrebbe nessuna prerogativa in materia di ordine e sicurezza, se non l'obbligo di segnalare comportamenti scorretti alle forze di polizia competenti. Queste ultime non possono come sappiamo accedere all'area detentiva se non in caso di gravi minacce alla sicurezza e sono dunque gli operatori dell'ente gestore a monitorare l'andamento della vita quotidiana all'interno del Cie. La vita nei moduli, dove come visto il personale dell'ente gestore entra saltuariamente, sembra lasciata in gran parte all'auto-organizzazione dei detenuti, che di fatto sono liberi di determinare a piacimento i termini di quella “civile convivenza” cui pure si riferisce la Carta dei diritti e dei doveri. Come suggeriva il direttore della precedente gestione che faceva capo ad Operatori Emergenza Radio, se qualcuno ha comportamenti scorretti, o incivili, si fa appello alla “persona di riferimento” nel modulo per riportare alla ragione la testa calda di turno. Nonostante molti abbiano rilevato i legami di solidarietà che si instaurano tra compagni di detenzione e segnalato la presenza di una qualche forma embrionale di auto-organizzazione all'interno dei moduli, ad esempio per garantire una corretta distribuzione del cibo, non sempre i rapporti sono pacifici e altri detenuti hanno sottolineato con decisione il senso di insicurezza che caratterizza il loro vissuto quotidiano, denunciando la totale assenza di controlli e lo stato di sostanziale abbandono in cui si viene gettati.

In carcere è un'altra cosa, in carcere si respira meglio in poche parole, in carcere... Molto controllato. Qui la gente c'ha le lamette nascoste, ti può venire uno da dietro, ti può fare male.

(...)

Non entrano mai a fare perquisizione. In carcere sempre. In carcere c'hai la lametta, ti tocca di diritto e fanno perquisizione. Ogni mese fanno la perquisizione.

(...)

Queste cose [i furti] non succedono in carcere, solo qui, qui fanno come vogliono e quello che vogliono. (Ospite 1)

Ogni tanto scappa fuori qualcosa, personalmente quando mi succede io ho fatto già domanda per cambiare modulo. Mi sono sparite un po' di cose. Sono cazzate, un pantalone, un pacchetto di sigarette. (Ospite 5)

In carcere passa il carrello, c'è la cella, se uno non si sveglia, lo lascia sul tavolo, ti mette il latte, ti mette quello che ti serve. Il mangiare la stessa cosa, il pranzo, la cena, è la stessa cosa. Qui portano carrello e lo mettono dentro, vengono, prendono quello che vogliono, portano il mangiare per loro e rimangono le persone senza mangiare, e si creano i problemi. Poi uno chiama la “Croce” [il personale dell'ente gestore n.d.a.], vedi che ci manca questo, ci manca questo. La “Croce” se ci sta qualcosa ce lo porta, non può portare per tutti quanti. (Ospite 1)

È brutto, tanto casino. La gente è fuori di testa, non lo so. Più di uno che ti ruba il latte! Più di così non posso dirti niente. Immagina tu la situazione com'è. (Ospite 4)

I furti sembrano dunque all'ordine del giorno, al punto che la stessa direzio-

ne del centro sconsiglia vivamente ai detenuti di portare con sé in stanza i propri oggetti di valore, che vengono custoditi nelle cassette di sicurezza a cura dell'ente gestore. In assenza di oggetti di valore, anche le razioni alimentari, i pacchetti di sigarette o i telefonini sostitutivi (perché senza fotocamere) che distribuisce l'amministrazione del centro possono diventare un bersaglio appetibile, scatenando disordini all'interno dei moduli che non sempre le capacità di mediazione e accomodamento degli ospiti riescono a gestire. Moduli abitativi che possono ospitare fino a 28 detenuti sono del resto ambienti di vita piuttosto promiscui, in cui è difficile trovare un equilibrio tra abitudini diverse; ambienti dove anche il semplice dormire la notte può risultare un'impresa a causa dei continui schiamazzi e del costante sbattere le porte blindate da parte di quanti cercano di richiamare l'attenzione degli operatori. Qualcuno li ha definiti, utilizzando un'immagine piuttosto evocativa, «la macelleria» (Ospite 1), un'immagine che riflette bene l'impossibilità di ritagliarsi uno spazio di tranquillità e sicurezza personale in un ambiente dove non esiste nemmeno un armadietto in cui riporre i propri oggetti e anche le porte del bagno non possono essere chiuse. Nel Cie la costante profanazione del sé è un fattore di forte stress psicologico non solo per i neofiti alla prima esperienza con la vita all'interno di una istituzione totale, ma anche per chi ha già vissuto lunghe esperienze detentive nelle carceri.

Là è un casino, non ti lasciano dormire. Sono svegli, urlano, non dormi. Cioè qua psicologicamente mi sento un po' stordito. Il carcere è un'altra cosa, il carcere è più tranquillo. (Ospite 1)

Così come non esiste una procedura disciplinare per sanzionare i comportamenti scorretti, nel Cie non esiste nessuna procedura di reclamo e l'unica possibilità che gli ospiti hanno di denunciare qualcosa che non va, o un torto subito, è quella di chiedere un colloquio con il personale dell'ente gestore, ottenendo al limite un trasferimento in un'altro modulo. Paradossalmente sono proprio gli ospiti a lamentare le conseguenze di una simile gestione informale dell'ordine interno, rimpiangendo la chiarezza dei regolamenti disciplinari tipici del carcere.

R: In carcere c'è un sistema, no? C'è il sistema punitivo che puoi perdere i giorni di liberazione anticipata. Qua non c'è un sistema punitivo.

D: E se qualcuno sbaglia, o fa qualche cosa?

R: Non c'è, basta che sta calmo ed è finita lì.

D: E come lo calmano?

R: Lo calmano, cercano di convincerlo, gli parlano. (Ospite 2)

Non ci stanno punizioni. Dicono che ci stanno punizioni, i rapporti... Questo l'ho chiesto, ho detto: ma, scusa, se uno si comporta bene? Se uno si comporta bene, ha un rapporto buono? Mi hanno detto di sì. E uno che si comporta male ha un rapporto cattivo? Sì, noi scriviamo. Ma perché quelli che fanno... Ho detto, perché quelli che fanno la prepotenza sono usciti tutti quanti e quelli che fanno i buoni sono rimasti qua? (Ospite 1)

Il Cie di Bari Palese sembra dunque privo di qualsiasi meccanismo che possa spingere gli ospiti ad adottare un atteggiamento più o meno rispettoso degli altri. I detenuti devono essere in grado di farsi valere o sperare che all'interno del modulo

in cui sono capitati ci sia una forma embrionale di organizzazione che li metta al riparo dalle più crasse forme di prevaricazione. Nell'assenza di una qualsiasi forma di tutela istituzionale dalle quotidiane vessazioni cui si può andare incontro nel modulo, le persone psicologicamente più fragili precipitano in uno stato di depressione, ritirandosi progressivamente dalla vita sociale alla ricerca di uno spazio di intimità e sicurezza personale che si riduce spesso al perimetro del proprio letto. Ma non sono solo i rapporti tra i detenuti ad essere fortemente condizionati da un simile modello di gestione informale dell'ordine. In assenza di qualsiasi tipo di meccanismo premiale, o viceversa punitivo, quali i vantaggi di un comportamento disciplinato e collaborativo? Non a caso scoramento e impotenza sono sentimenti che traspaiono anche dalle parole del personale.

Se io sbaglio che mi fanno? Che punizione potrebbero darmi? E più di quello che gli facciamo! O li arrestano, ma che devi fare? Li dovrebbero arrestare. Li metti in isolamento? E dove li metti in isolamento che non c'è posto? (Informatore legale)

Una forma di detenzione che si riduce a puro contenimento e non offre alcuna prospettiva o via d'uscita alimenta solo disperazione e spregio per qualsiasi forma di autorità. Di fronte a persone che non hanno più nulla da perdere o guadagnare, ogni tentativo di far valere qualsiasi regola di convivenza o forma di disciplina è assolutamente vano e quando nemmeno le forme di auto-organizzazione spontanea o i tentativi di mediazione attuati dall'amministrazione funzionano, l'unica risposta istituzionale efficace sembra essere il ricorso all'uso della forza. Anche nelle situazioni critiche, tuttavia, l'uso della forza può essere controproducente e delle volte è meglio lasciare che i focolai di disordine si esauriscano da soli, piuttosto che azzardare un intervento violento potenzialmente in grado di far degenerare ulteriormente la situazione.

Questo è il problema, che si mettono delle volte in mezzo, delle volte dicono: ah, falli fare, da soli. Spesso dicono, scusami il termine, falli fare i cazzi loro. Qui non viene nessuno. Se qualcuno ti taglia, ti fa del male, allora è finita. Te lo giuro. Non entrano. Se vedono, sai, qualcosa, non entrano. Dicono: aspettare, aspettare, forse, qua, là. (Ospite 1)

Loro (la polizia) appena entrano dicono direttamente: guarda che noi non c'entriamo niente. Però quando succede un casino, sempre questa è la prima cosa che dicono: quando succede un casino per forza devono chiamarci a noi. Quindi dicono: qual è il vostro problema, cerchiamo di risolvere. No, per carità entrano pacificamente. Non entrano di prepotenza. Perché anche loro lo sanno, anche se vogliono entrare così... Dopo lo sanno che c'ha ragione chi fa casino, se succede casino in un modulo dopo passa, contagia tutti gli altri, subito. Quindi loro con l'esperienza devono per forza... Al centro di Roma è stato bruciato quando siamo stati trasferiti perché i poliziotti hanno menato uno lì davanti, un nigeriano, quindi è scattata una rivolta, hanno bruciato tutto. È successo un casino. Meglio entrare con calma, fare capire. Anche il loro lavoro così è portare la calma. Prima di tutto penso che devono portare la calma, poi quello che succede, succede. (Ospite 2)

Decine di detenuti esasperati e alla ricerca del minimo pretesto per scaricare la loro rabbia e la loro frustrazione sono una massa da maneggiare con estrema cautela. Piuttosto che imporre una rigida disciplina interna, nel Cie di Bari Palese si preferisce amministrare un ordinario disordine, cercando di evitare che le cose degenerino o

che i disordini raggiungano un'intensità tale da riverberarsi all'esterno sotto forma di dimostrazioni violente e incontrollabili. Entro questi ampi margini di tolleranza, i detenuti sono abbandonati a loro stessi ed alla loro capacità di autogestirsi.

Le difficoltà di garantire l'ordine e la civile convivenza all'interno dei Cie ci sembrano dovute alla scelta fatta dal legislatore di creare istituzioni sostanzialmente detentive senza ammettere esplicitamente la loro intima natura. I Cie sono istituzioni totali analoghe alle carceri ma prive degli strumenti giuridici e amministrativi adeguati a governare una massa di persone trattenute forzatamente in cattività ed affidate alla gestione di personale privo di competenze specifiche. Il personale di polizia che staziona nel Cie, ed è come accennato responsabile della sicurezza all'interno, possiede una cultura professionale che non ha nulla a che fare con la gestione dei luoghi detentivi ed è costretto a formarsi una competenza in materia giorno per giorno, nella pratica quotidiana. A sua volta, il personale degli enti gestori, quando è dotato di una formazione specifica, proviene in genere dall'universo del lavoro umanitario ed assistenziale e non è preparato ad affrontare le complesse problematiche poste da un'istituzione detentiva. Ciò alimenta le contraddizioni cui incorre un'amministrazione che dovrebbe limitarsi a gestire l'erogazione dei servizi, senza però poter minimamente incidere sul contesto istituzionale all'interno del quale questi vengono in concreto erogati. Non è un caso se, come ci apprestiamo a vedere, l'identità professionale del personale che fa capo all'ente gestore sia sottoposta a tensioni continue.

5. Un eterno presente

C'è almeno un altro aspetto per cui il Cie si distingue dal carcere, un aspetto assolutamente decisivo che è stato sottolineato da tutti gli ospiti con cui abbiamo avuto modo di parlare. È lo stato di assoluta inattività in cui si viene costretti per mesi che, nonostante la maggiore libertà di movimento di cui si gode all'interno del Cie, rende il soggiorno in tali strutture un'afflizione che trascende la semplice privazione della libertà personale.

Qua sempre aperto sì, l'aria, però in carcere il sistema è meglio. Scendi all'aria, sali alla cella, fai qualcosa, ci sono i giornali, la tv, fai la doccia dopo, all'una apri, dopo c'è l'aria, dopo c'è il cammino in sezione. (...) Qui non c'è niente, sempre chiudi. Questo è come carcere di massima sicurezza. (Ospite 6)

In carcere c'è qualcosa da fare, vai in palestra, esci all'aria, c'è da fare, fai qualcosa. C'è sempre da fare, ti fanno lavorare, passa il tempo subito. Qua il tempo è sempre fermo. (...) Non passa più il tempo, la giornata non passa qua, non passa proprio, non hai niente da fare proprio, niente, nulla! (Ospite 4)

Una volta ogni cinque giorni giochi un'ora, però se tu calcoli, dobbiamo uscire solo in dieci di là, siamo diciotto nel nostro modulo, negli altri sono ventiquattro o venticinque, l'ho visto tante volte, a volte ci pigliamo a mazzate per chi esce e chi non esce. Perché siamo noi diciotto persone, dobbiamo uscire solamente in dieci, a volte qualcuno dice va bene io non gioco (...) Un'ora ogni cinque giorni per solo dieci persone, non per diciotto. Non parliamo degli altri moduli (...) È l'unica cosa che hai qui per passare il tempo. (Ospite 2)

Allora le dico semplicemente questo, io alcune volte... Adesso sto anche cercando di gestire una piccola biblioteca di offrire dei testi, dei giornali, libri, che gli ospiti possano leggere, perché ovviamente qui il problema maggiore di questa struttura è il tempo, lungo, che loro non riescono a vivere in modo sano, perché in realtà stare ventiquattrore su ventiquattro, al di là del colloquio che possono fare con l'assistente sociale o con la psicologa, oppure quando ci sono questi corsi di alfabetizzazione, nulla! Non c'è altro! Tranne la partita di calcio una volta alla settimana a rotazione non c'è altro. (Assistente sociale)

Come suggeriscono i brani delle interviste appena citati, l'unica attività che è concessa agli ospiti del Cie è la partita di calcetto settimanale nel campo antistante l'ingresso principale. Si tratta di un momento di sfogo che è atteso con ansia e, non di rado, dà luogo a dei conflitti tra i compagni di modulo che non riescono a trovare un accordo sui turni per uscire all'esterno. La nuova direzione è ben consapevole del fatto che l'assenza di qualsiasi attività che consenta di impiegare in modo proficuo e sensato il tempo sia un fattore che aumenta la tensione e il disagio dei detenuti, per tali ragioni sta cercando di ampliare il ventaglio di attività a loro disposizione. È stato ad esempio introdotto un corso di italiano, che si tiene una volta a settimana nella sala riunioni che si trova nella zona amministrativa, e la direzione ha anche in mente di inaugurare una biblioteca, o addirittura un cineforum. È tuttavia difficile pianificare un ampliamento dei servizi erogati in un contesto istituzionale in cui la sicurezza resta il criterio ordinatore decisivo. Qualsiasi attività che aumenta le occasioni in cui i detenuti trascorrono del tempo al di fuori dei moduli è infatti percepito come una fonte di pericolo dalla questura, che preferisce limitare i transiti da una zona all'altra del Cie allo stretto necessario. La filosofia gestionale del nuovo ente gestore, che si ispira esplicitamente ai canoni del lavoro umanitario e cerca di riprodurre modelli adottati in strutture di accoglienza normalmente più "aperte" dei Cie, entra fatalmente in contrasto con il paradigma che orienta l'attività delle autorità responsabili della sicurezza e ogni tentativo di introdurre nuove attività per gli ospiti deve essere di volta in volta negoziato.

Cartapesta, colla, queste cose no! Penne, disegni, solo con l'insegnante d'italiano, però non è che può trattare pitture e tinture eccetera. Quindi a gruppi di ragazzi li fai uscire e gli fai fare lezioni di italiano, disegni le cose e poi li fai rientrare. Non è facile offrire un servizio in questo genere di strutture. (Informatore legale)

Io dico che fanno poco. Cioè dovremmo fare di più. Però il problema non è che noi gestione non possiamo fare di più, è proprio come tipologia di servizio che offre il Cie. Il Cie nasce per l'espulsione, quindi la temporaneità, il fatto di stare da noi così poco tempo e con il fine, se riesce la polizia, di essere rimpatriato, non mette in atto una serie di misure ricreative, ludiche, che possono fare in modo di fare prevenzione, no? Nel carcere ci sono tutta una serie di attività che loro possono fare: cuoco, hanno fatto corsi di falegnameria. Perché proprio nasce dal Ministero di Grazia e Giustizia l'idea che tu colpevole, che tu devi avere la possibilità di cercare di reintegrarti nella società. Invece la tipologia del Cie non è prevista questa cosa. (...) È proprio questo tipo di decreto che non mette in essere, non può... Noi gli diamo dei tipi di servizi, adesso gli stiamo dando questi servizi, la nostra direttrice è una persona aperta, io sono una persona che: facciamo questo, facciamo quello, facciamo la biblioteca... Quindi quello che possiamo fare lo facciamo. Però non potremo mai... La prefettura, o lo Stato diciamo, non si può porre il problema di creare qualcosa, di dare qualcosa di più perché per lo Stato italiano questi se ne devono andare dal paese. (Assistente sociale)

Il Cie è un'istituzione di mero contenimento chiamata ad amministrare un'umanità a perdere trattenuta nel vuoto di un eterno presente. Qualsiasi investimento sul tempo dei detenuti è privo di senso al punto che nemmeno la legge, i regolamenti attuativi e le circolari ministeriali prevedono direttive in merito alle attività educative o ludico-ricreative che dovrebbero essere offerte all'interno di tali strutture. Ciò a dispetto delle chiare indicazioni in tal senso del Consiglio d'Europa³. Eppure anche adottando una prospettiva gestionale rigidamente limitata ai soli aspetti relativi alla sicurezza, un aumento delle occasioni di intrattenimento favorirebbe senza dubbio una migliore gestione dell'ordine interno. Dedicarsi ad una qualsiasi attività significativa allevierebbe forse la disperazione e il senso di vuoto che opprime gli ospiti e li getta in una condizione psicologica che oscilla tra un cronico stato depressivo e l'estrema irritabilità. L'avvilimento causato dalla protratta inattività produce un contesto in cui anche le più banali contrarietà, come una sigaretta non accesa o una risposta poco sollecita da parte di un operatore, portano a reazioni estreme. Atti di autolesionismo, vandalismo e violenza generalizzata sono moneta corrente all'interno del Cie, così come l'uso/abuso di farmaci, unico appiglio cui sembrano potersi aggrappare i detenuti.

La giornata è vuota e prendi il farmaco, perché? Perché la giornata è vuota e non c'hai niente da fare. Prendi il farmaco e ti metti a dormire, prendi il farmaco e ti metti a dormire. (Ospite 5)

Nel carcere di Teramo eravamo 490, per un carcere che ne può tenere 250 persone. Ci stanno quasi 500, 490. Metti dieci e siamo 500. Qua stiamo, quanti siamo qua? 90? Vedi e in carcere si sta meglio di qua che siamo 90! (...) Te lo giuro appena sono arrivato, due mesi e 18 giorni che sto qua, non so, non riesco a capire. Perché guarda i lavoranti sono persone brave, qualcuno... Ma questi sono bravi. Il problema è gli altri, dentro. (...) Dentro la gente non c'ha niente da fare, si sente chiusa, ci sono la gente uscita dal carcere che pure sta qua, che si mette a tagliare, disperazione. (Ospite 1)

Quella gente non gli serve terapia, gli serve un'altra cosa, perché la terapia li peggiora. Tanti ragazzi sono entrati bravi e con queste terapie non se ne accorgono di quello che fanno, fanno sbagliato. (...) Sono loro che le chiedono, però lo psichiatra deve valutare. Non è che tu, va bene, vuoi stare calmo e ti danno 50 gocce, non so 20, danno le gocce e: a posto, a posto. A volte qualche ragazzo dice a me mi fa male il dente, mi fa male il dente, dammi 2 gocce e fa un casino, dammi 2 gocce di qualcosa, va bene gli danno così: a posto, a posto. Questa cosa non deve essere. (Ospite 2)

If you think too much, you need the sleeping tablet. Because if they think too much, in the night they don't sleep so they report to doctor. If I go to bed I can't sleep, I think too much. I watch the television until the morning, so in the morning I sleep. (Ospite 7)

Nonostante la tendenza a schiacciare l'erogazione dei servizi all'interno dei Cie sulle esigenze di sicurezza e contenimento, gli enti gestori continuano a pensare il

³ Cfr. in particolare *Twenty Guidelines on Forced Return*, guideline 10; *15 European Rules governing minimum standards of conditions of detention for migrants and asylum seekers*, rule VI (Council of Europe 2010).

loro lavoro all'interno di tali istituzioni come un intervento di tipo assistenziale ed umanitario. Questa è la rappresentazione del loro mandato e delle funzioni del Cie che, ad esempio, essi offrono agli ospiti, cui viene esplicitamente raccontato che «qua non siete in galera, questo è un campo che è una cosa per aiutare voi stranieri. Questo è per aiutare voi». (Ospite 9) Ciò dà luogo ad una serie innumerevole di equivoci, cui di recente è incorso anche il Tribunale di Bari in occasione della sentenza sulle condizioni di detenzione all'interno del Cie di Bari Palese che abbiamo già menzionato, sostenendo in particolare che l'immediata liberazione dei soggetti trattenuti richiesta dai ricorrenti risulterebbe contraria al loro stesso interesse, in particolare «dal punto di vista dell'assistenza di cui abbisognano»⁴. Da un certo punto di vista è la legge medesima che, distinguendo tra le responsabilità della gestione in materia di ordine e sicurezza e le responsabilità degli enti gestori in materia di erogazione dei servizi, ha finito per affidare a questi ultimi un ruolo ambiguo che si svolge nell'interstizio tra le esigenze di controllo e quelle di assistenza. Ciò è stato senza dubbio l'esito di un tentativo di edulcorare il carattere afflittivo dei provvedimenti di trattenimento e la natura esplicitamente detentiva dei centri di detenzione per migranti, affidandoli alla gestione di enti che avevano una tradizione e un'identità istituzionale che affondava le radici più nell'area dell'assistenza e dell'intervento umanitario che in quella della sicurezza (Gjegji 2006; Bernardot 2007, p. 51; 2008, p. 141; Sciarba 2009, p. 98). Il nuovo ente gestore del Cie di Bari Palese, Connecting People, è ad esempio una Onlus che gestisce anche numerosi centri di prima e seconda accoglienza sia in Puglia che nel resto di Italia, la cui retorica ufficiale mostra i segni di una chiara vocazione umanitaria. I numerosi tentativi allentare la pressione securitaria che caratterizzava la gestione del Cie sono certamente sviluppi da salutare con favore che si devono all'identità istituzionale di Connecting, e tuttavia ciò non elimina ma anzi forse amplifica le contraddizioni cui va incontro il lavoro umanitario all'interno di una istituzione come il Cie.

In un contesto in cui i margini per pensare attività di qualsiasi tipo sono pressoché inesistenti e l'erogazione dei servizi si svolge in un quadro istituzionale dominato dalla logica della sicurezza, l'équipe psico-sociale dell'ente gestore si trova a dover gestire un'utenza molto particolare in cui abuso di farmaci, apatia e depressione la fanno da padroni. È evidente come ciò possa ingenerare frustrazione, minando le motivazioni di professionisti che si confrontano con ostacoli di natura istituzionale difficilmente sormontabili. Gli stessi ospiti non riescono a comprendere il ruolo che lo psicologo o l'assistente sociale possano giocare all'interno del Cie, associandoli ora alla figura del medico, da cui ottenere farmaci o l'accesso a una terapia particolare, ora alle figure istituzionali (la polizia soprattutto) da cui ritengono dipenda il loro possibile ritorno in libertà.

Certe volte loro dicono non riesco a dormire, vogliono cose... Vengono da noi pensando che noi li possiamo aiutare. Però ovviamente per questo fatto si va in medicheria. (...) L'ospite mi vede come una persona che non serve a niente, perché pensano che ciascuno di noi quando... Hanno a che fare con noi... Loro da noi vogliono la libertà! Allora nel momento in cui... ti dequalificano. (Assistente sociale)

⁴ Tribunale di Bari, Sezione I civile, ord. 3 gennaio – 9 gennaio 2014, p. 53.

La frustrazione professionale viene così proiettata sugli ospiti, che finiscono per essere biasimati e colpevolizzati per lo stato depressivo in cui precipitano. Sono in particolare quelli che non si svegliano la mattina e non fanno «reazione fisica», come la definisce l'assistente sociale, cercando di tenersi vivi in qualche modo, ad essere oggetto delle critiche maggiori. Questi sono esplicitamente accusati di cattiva gestione del proprio tempo, quasi che esistesse un modo proficuo per impiegare la giornata all'interno del Cie e non si vivesse in una condizione in cui, se escludiamo la partita di calcetto settimanale, gli unici diversivi concessi sono guardare la tv e giocare a carte fino a notte fonda con i compagni di modulo. La critica si spinge fino al punto di arrivare ad auspicare una irreggimentazione disciplinare maggiore della struttura, in modo da imporre una determinata gestione del tempo a detenuti accusati di essere avviliti dall'indolenza.

Si lasciano prendere da questo sistema, dormono fino a tardi, si svegliano a mezzogiorno, cominciano la loro giornata tardi e vanno a dormire tardi. Allora io molto spesso, quando faccio i colloqui e loro mi dicono questa cosa, allora io li scrollo: perché la giornata la dovete vivere in una maniera sana, non in una maniera... Perché dopo alla fine loro che fanno. Riescono ad addormentarsi alle 4, alle 5 giocando a carte tra da loro. La notte vivono giocando a carte nel modulo. Dopo si addormentano, però se ci sta quello che si è svegliato per tempo e quindi quello ti dà fastidio e possono essere problemi. (Assistente sociale)

Allora se ci fossero degli orari rigidi e noi ente gestore avessimo detto, no sei fuori orario e non te lo facciamo fare. Tipo la colazione, finisce alle nove e mezza. Gente che si sveglia alle undici! Normalmente in un carcere dici no la colazione è passata alle nove e mezza, chiuso! Sono le dieci, le undici, quello gli dà la merendina, quello gli dà il latte. Capito? Allora le regole non vengono più rispettate. Paradossalmente secondo me se ci fosse più rigidità per alcune cose daremmo anche a loro una dimensione, anche temporale, anche di quello, organizzativa della giornata migliore. (Informatore legale)

Come l'ultimo brano evidenzia, il lavoro umanitario tende all'interno dei Cie a scivolare sul piano delle funzioni disciplinari e normalizzatrici. In un contesto istituzionale in cui si è deciso di disinvestire sul tempo e sulle vite dei detenuti, l'unica funzione che l'équipe dell'ente gestore è in grado di svolgere si riduce ad un mero contenimento della rabbia e della frustrazione. Attività di contenimento che fatalmente guarda più alle esigenze di ordine e sicurezza che a quelle relative alla salute psicologica dei detenuti.

Dal punto di vista dei servizi, per quello che ti so rispondere io, il servizio fa da tampone e cerca di stemperare il ragazzo, caratterialmente anche psicologicamente, tenerlo con il morale più alto. Purtroppo altri servizi non ne possiamo offrire là dentro. (Informatore legale)

Perché in realtà noi équipe alla fine conteniamo una rabbia di un trattenimento per loro non giustificato. Perché comunque sia l'ex detenuto, che quello che viene dalla strada non accettano il trattenimento. Per loro: perché? Allora tu gli devi far capire che esiste la legge, la legge dice che tu non avendo questi requisiti non puoi restare sul territorio italiano e quindi qua dobbiamo contenere. (Assistente sociale)

Far comprendere le ragioni della detenzione non è tuttavia impresa semplice, anche perché, come ci apprestiamo a vedere, lo stesso personale dell'ente gestore incorre sovente in numerosi equivoci circa l'effettiva funzione svolta dai Cie. Equivoci senza dubbio ingenerati da una disciplina normativa ambigua, a partire dalla quale è molto complicato identificare l'esatta natura giuridica della detenzione amministrativa, ma che le prassi gestionali sembrano alimentare incessantemente.

6. *Che pena è questa?*

Come hanno evidenziato i rapporti sulla detenzione amministrativa degli stranieri pubblicati negli ultimi anni in Italia, i Cie ospitano tipologie molto eterogenee di persone: richiedenti asilo, stranieri appena sbarcati sul territorio italiano, stranieri in Italia da diverso tempo e sovente con famiglia e figli nati sul territorio italiano, stranieri provenienti dal carcere dopo aver scontato una pena per un reato comune (Medici senza frontiere 2004, pp. 20-22; Amnesty International 2007, pp. 13-14). Buona parte di tali persone appartiene inoltre a categorie considerate vulnerabili, come tossicodipendenti, vittime di tratta, ex detenuti induriti da lunghi soggiorni in carcere, che manifestano stati di disagio cronico in grado di alimentare la peraltro già elevata tensione all'interno delle strutture (Medici senza frontiere 2010, p. 11). Un rapporto del Ministero dell'Interno ha di recente sottolineato criticamente la promiscuità che caratterizza la gestione dei Cie, all'interno dei quali non esiste alcuna distinzione tra le categorie di detenuto in ragione dello *status* giuridico o del profilo personale di rischio (Ministero dell'Interno 2013, p. 19). In tale situazione, richiedenti asilo o immigrati che non sono riusciti a rinnovare il loro permesso di soggiorno a causa della perdita del lavoro possono trovarsi fianco a fianco con pregiudicati, criminali comuni, tossicodipendenti e persone altrimenti vulnerabili, con il risultato di rendere ulteriormente afflittivo il soggiorno all'interno dei Cie.

Il Cie di Bari Palese riflette in tutto e per tutto i tratti generali delle strutture analoghe nel resto d'Italia, ospitando una popolazione piuttosto variegata. Significativa è la presenza di stranieri che fanno ingresso nel Cie provenendo dal carcere. Al momento della prima visita erano il 21% e secondo una stima dell'ente gestore oscillano generalmente intorno al 25% degli ospiti della struttura (Medici per i diritti umani 2013, p. 9). Pur trattandosi di persone che, in ragione della pregressa esperienza carceraria, sono in grado di adattarsi con maggiore facilità alle ristrettezze e alle privazioni della condizione detentiva, gli ex carcerati rappresentano una popolazione particolarmente problematica almeno sotto due profili. In primo luogo a causa del fatto che molti tra loro soffrono di problemi di tossicodipendenza e giungono nel Cie con terapie di trattamento farmacologico e/o metadonico già in corso; in secondo luogo perché fanno fatica ad accettare l'ulteriore periodo di detenzione cui vengono costretti transitando dal carcere al Cie. È forse questo l'aspetto che più di altri alimenta rabbia e risentimento.

Quelli che vengono dal carcere anche se alla fine sono stati 4, 5 anni in un carcere, l'esperienza del carcere li ha formati. Si mostra più... Accettano questa struttura... Anche se inizialmente non l'accettano, perché per loro è finita l'esperienza detentiva. L'impatto di venire nel Cie, per loro: perché sono qui? Io ho pagato quello che dovevo

pagare alla giustizia italiana, io devo andare via. Inizialmente devi lavorare molto su questo fatto di fargli accettare questo tipo di trattenimento. (Assistente sociale)

Loro non lo accettano comunque, per loro è comunque un trattenimento ingiusto. Quelli che vengono dal carcere ancora peggio. Perché loro dicono: io la mia pena l'ho già scontata. Cioè non capiscono che questa è una pena accessoria, o una pena alternativa. (Informatore legale)

Il Cie è chiaramente percepito come una pena oltre la pena, ed è interessante notare come anche un informatore legale possa inciampare in un equivoco del genere, presentando il trattenimento amministrativo alla stregua di una pena accessoria. Segno forse che nella prassi funzioni latenti e funzioni manifeste del Cie tendano a confondersi, ma sul punto torneremo a breve. Quello che vorremmo sottolineare qui è l'assurdità di un meccanismo istituzionale che prevede la possibilità di trattenere in custodia fino a diciotto mesi una persona che avrebbe potuto essere identificata già durante il periodo di detenzione pregresso. L'inefficienza di un sistema che non riesce ad accertare l'identità dello straniero mentre questi si trova in carcere viene così scaricata sulle spalle di quest'ultimo, che rischia di restare intrappolato a tempo indefinito in un circuito perverso che dal carcere porta al Cie e viceversa.

Io sono venuto dal carcere, l'ho detto anche al giudice: guarda ho passato quattro anni e cinque mesi in galera, perché io in quel periodo non ho potuto essere identificato mentre stavo dentro? Già ho passato tutta la mia bella età in galera, va bene ho sbagliato e ho pagato, è giusto. Però questo io non l'accetto. Ho accettato cinque anni di carcere, va bene, mi hanno condannato, a posto, stavo tranquillo. Però qui no! Non l'accetto. (Ospite 2)

Fianco a fianco con gli ex detenuti, è possibile incontrare nel Cie diversi stranieri che sono stati fermati a seguito di un banale controllo in strada o addirittura per essersi presentati spontaneamente alle autorità nel tentativo di regolarizzare la propria posizione. Chiaramente coloro che sono nel Cie senza aver mai commesso un reato, senza essere mai passati dal carcere, sopportano male la detenzione, subendo in maniera particolarmente violenta l'impatto con l'istituzione totale. Ma al di là degli effetti sulla tenuta psicologica del singolo che ha l'ingresso in un luogo detentivo, aspetti largamente esplorati dalla letteratura sociologica sui processi di prigionizzazione e le istituzioni totali (Vianello 2012, pp. 62 e sgg.), è soprattutto l'incomprensibilità di un meccanismo istituzionale che appare al contempo crudele e ineluttabile a suscitare sconforto. Una crudeltà alimentata dagli inganni e dai «trucchi», come suggeriva un informatore legale, con cui le forze di polizia traducono gli stranieri nei Cie, comunicandogli solo all'ultimo istante la destinazione del loro viaggio per evitare di scatenare reazioni violente o una qualche forma di resistenza.

Non mi ha dato tempo neanche di prendere niente, i soldi... Direttamente a ufficio stranieri a Napoli, cinque ore. Ma anche i carabinieri che mi hanno fermato sabato, anche lunedì di là, nessuno mi ha detto nessuna parola. Dove ti hanno preso? Come? Che cosa hai fatto? No, no, niente, niente. Solo lui maresciallo è entrato dentro ha detto andiamo perché già stava pronto il biglietto, tutto, devo andare a casa. Ma perché? Dove vado, io non c'ho manco un centesimo! Perché non mi ha fatto richiesta nessuno: quale

è il tuo problema? Quale tua situazione? Nessuno! Solo vai, entra, esce, fuori e io non sapevo niente. Mi hanno dato espulso, per cinque anni! Io non lo sapevo, è scaduto il passaporto, tre mesi possiamo stare qui, dopo tre mesi dobbiamo andare perché noi venire qua per turisti, no per lavoro. Quando hanno visto: espulso! (...) La prima volta, non mi possono neanche dare dieci giorni con foglio di via, per prendere i miei soldi. No! Direttamente qui. Subito qui. (Ospite 9)

Persone che risiedono e lavorano, seppure in nero, sul suolo italiano da tempo e si trovano in condizione di irregolarità per via degli innumerevoli ostacoli burocratici che sovente impediscono di ottenere un permesso di soggiorno, possono dunque essere improvvisamente precipitate nel tritacarne di una procedura di espulsione che non ammette vie d'uscita. In queste condizioni, la detenzione appare un'ingiustizia, un atto di violenza gratuita che le autorità sembrano infliggere con sadica indifferenza per la situazione personale dello straniero. Ciò avviene nonostante il fatto che la legge imporrebbe di valutare la "necessità" di ricorrere al provvedimento detentivo, riservando questa grave misura solo ai casi in cui lo straniero presenti tratti che inducono le autorità a ritenere probabile la sua fuga. Il ricorso a misure di controllo alternative al trattenimento in un Cie deve tuttavia essere richiesto dallo straniero medesimo, il quale deve presentare tali e tante credenziali di affidabilità sociale che rendono l'uso di alternative un'ipotesi assolutamente marginale (Campesi 2013, p. 214).

Io mi trovo malissimo qua. Questo non è il mio posto secondo me, perché io, non mi hanno trovato dormendo su una panchina, o con una bottiglia di vino per strada, o che sta facendo dei casini, sta spacciando, no? Mi hanno trovato dentro una pizzeria che ordinavo una pizza con la mia ragazza. Non merito di essere qua perché non ho fatto niente di male. Ho fatto due mesi, questo è il terzo e in più mi danno sessanta ancora! (Ospite 4)

Il carcere, non lo so, forse, la cosa è che quando sei in carcere quindi hai fatto qualcosa. Giusto? Il 99% dei casi hanno fatto qualcosa, non sono innocenti. L'1% forse capita, però quando stai lì sei consapevole che devi pagare. Se ti condannano a un anno, ok passi un anno, ciao, ti metti la testa lì. Qui tante persone ragionano no? Che non sono consapevoli delle leggi, delle cose, io perché sono qua? Perché mi hanno chiuso qui? Io non c'ho i documenti perché devo stare qui chiuso senza aver commesso niente? (...) Non è giusto se non hai fatto niente, questa è la differenza. (...) è una legge razziale questa. (Ospite 2)

Because of my document they sent me here, they don't bring me here because of prison, no! Because of my document they send me here. So always I think too much, I think too much. I was four months here and I don't know the time I will leave. (...) I went for document and they sent me here. (...) I paid taxes, I paid taxes for that document, 500 Euros by post, I'm not understanding that they sent me here for that "sette giorni" they gave me in 2008. (Ospite 7)

L'ultimo brano si riferisce a un caso emblematico. L'intervistato era infatti presente sul suolo italiano da diversi anni pur avendo già ricevuto un provvedimento di espulsione con intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro sette giorni. Nel tempo aveva però trovato un lavoro, in nero, nel terziario dequalificato e ciò l'aveva convinto di possedere le credenziali sufficienti per ottenere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, sanando definitivamente la sua

posizione. Presentandosi presso gli uffici di polizia per accedere alla sanatoria ha tuttavia innescato un dispositivo di esclusione che non conosce margini per una valutazione equitativa del caso singolo. Una situazione analoga si è verificata nel caso di un altro dei nostri intervistati, che si è prestato docilmente ai controlli di polizia in cui è incappato senza sfruttare le ripetute occasioni per fuggire che gli si sono presentate, nella convinzione che le autorità gli avrebbero offerto l'occasione di illustrare la sua situazione e dimostrare la sua assoluta dedizione al lavoro.

Entrambe le vicende, oltre ad illustrare l'assoluta casualità che può portare un individuo all'interno di un Cie dopo anni di presenza (seppure irregolare) sul suolo italiano, testimoniano dello stigma istituzionale che accompagna gli stranieri nei contatti con le forze di polizia. Essi sono invariabilmente guardati con estrema diffidenza e trattati alla stregua di persone inaffidabili da sottoporre a particolari misure precauzionali. Si tratti di un ex detenuto che ha già dato prova della sua pericolosità sociale, o di qualcuno che aveva trovato impiego al nero nelle campagne, nell'edilizia, come facchino o addetto alle pulizie, il suo passaggio nel Cie sembra giustificato dall'esigenza di fissare in un punto persone percepite come volatili e sfuggenti, sempre pronte a sottrarsi ai controlli e agli ordini dell'autorità.

Loro non capiscono che il trattenimento è finalizzato all'identificazione. Ecco, è quello che... Il meccanismo dell'identificazione e quindi del trattenimento... Loro parlano dell'espulsione, non parlano mai del trattenimento che è collegato a quell'espulsione. Loro dicono: espulsione, me ne devo andare? Me ne vado da solo! Invece poi io dico, ma c'è un provvedimento di trattenimento che è collegato a quest'espulsione, non te ne vai da solo. Perché non ci crederanno mai che te ne vai. La prima volta ti fanno un invito ad allontanarti e molti di loro ce l'hanno già: sì, l'ho avuto. Ti sei allontanato? No! E quindi ti hanno ritrovato sul territorio, non c'è più un reato da 1 a 4 anni, ma c'è comunque il trattenimento. Il trattenimento porta all'espulsione, la fase prima dell'espulsione è l'identificazione, se tu te ne vai loro non ti identificano, o comunque pensano di non poterti identificare. (Informatore legale)

Chi per esempio sa di non aver commesso alcun reato e l'unico reato che gli viene riconosciuto è quello di clandestinità gli sembra un po' una cosa assurda, dice io non ho mai fatto nulla perché devo essere trattenuto, però, pure la clandestinità in Italia è un reato e fino a quando è legge, insomma... Quando la cambieranno che non sarà più un reato sicuramente queste persone non staranno qui dentro. (Direttore)

La detenzione amministrativa ha una funzione essenzialmente cautelare, appartiene alla famiglia delle misure di polizia dirette alla gestione del coefficiente di rischio che alcune persone si ritiene rappresentino. Alla sua funzione manifesta sembra tuttavia sovrapporsi una funzione punitiva più o meno latente che traspare dai ripetuti equivoci in cui sono incorsi i nostri interlocutori istituzionali, cui è sovente sfuggito un esplicito accostamento tra la misura del trattenimento e una qualche forma di punizione per la condizione di irregolarità. Forse questi equivoci nascondono più di una semplice ignoranza in materia di diritto dell'immigrazione e possono essere considerati l'effetto di una prassi in cui la detenzione amministrativa degli stranieri sta subendo una torsione funzionale che le fa assumere una natura sempre più esplicitamente punitiva.

Quel che è certo è che se i Cie vengono giudicati dal punto di vista delle funzioni manifeste la loro efficacia è senz'altro dubbia. I dati relativi alla percentuale di espulsioni effettivamente realizzate sono piuttosto impietosi e il caso del Cie di Bari Palese si discosta addirittura in peggio dal quadro nazionale. Se dal 1998 la percentuale di stranieri effettivamente espulsi si è attestata sul 46% a livello nazionale, nel Cie di Bari Palese è dal 2006 ferma in media al 37%, e in alcuni anni è scesa anche al di sotto del 30%. Tutti gli ospiti con cui abbiamo avuto occasione di parlare sottolineavano la loro assoluta risolutezza nel non voler far ritorno in patria, tanto meno scortati dalla polizia; umiliazione troppo grande da sopportare per chi è partito anni addietro caricandosi spesso sulle spalle le aspettative di ascesa sociale di un'intera famiglia. Alla stessa stregua, molti sottolineano l'assoluta impossibilità di essere identificati e, dunque, l'illegittimità di un provvedimento detentivo che, come suggerisce la giurisprudenza dei principali organismi di tutela dei diritti umani a livello internazionale, si giustifica solo nella misura in cui esso è finalizzato all'esecuzione dell'espulsione (Campesi 2012; 2013, pp. 69 sgg.).

Io tornerei adesso. Però come ti ho spiegato, nella mia situazione: esco direttamente dal carcere, dal carcere mi mandano qua. Da qui vado a casa? Non vado! Io aspetto qui fino a sei mesi. Io sono arrivato a diciassette anni e nove mesi in Italia, sono passato dalla comunità minorile, dopo quella io sono andato via per la mia vita. Io in Marocco non ho mai fatto una carta di identità, non ho mai fatto un passaporto, perché quando fai diciotto anni lo vai a prendere, non ho un'impronta, manco un'impronta in una caserma, in Questura, da nessuna parte. Io non posso essere identificato, non mi puoi identificare. Ce l'hai il mio nome giusto, è questo, però io in Marocco non risuldo. Consolato non ti accetta, dici dammi una carta che dice che questo qui è veramente marocchino che è nato, così e così, dammi una carta che dice che esiste. Non c'è niente quindi è inutile che sto qui. (Ospite 2)

Forse allora la reale funzione dei Cie va cercata altrove ed in particolare nel carattere meramente afflittivo che il trattenimento sembra assumere. All'interno dei Cie si innesca un braccio di ferro tra l'istituzione che cerca di identificare e rimpatriare lo straniero e quest'ultimo che oppone una strenua resistenza, rifiutando di collaborare alla sua espulsione. L'allungamento dei termini di durata massima della detenzione, che non ha portato a nessun risultato in termini di aumento del tasso di espulsioni effettivamente eseguite⁵, è forse servito per potenziare il grado di afflittività della detenzione, offrendo alle autorità di polizia una leva per estorcere la collaborazione degli stranieri. Una leva potente, che va nondimeno utilizzata con cautela dato che prolungamenti eccessivi del periodo di detenzione rischiano di rendere il Cie ancor meno governabile, alimentando la tensione interna oltre la soglia di tollerabilità. È forse per questo che a Bari la questura difficilmente si spinge a chiedere proroghe dei provvedimenti detentivi che giungano fino ai diciotto mesi

⁵ Se si considerano ad esempio le percentuali precedenti al progressivo aumento dei termini massimi di detenzione avutosi dapprima nel 2002 (quando si è passati da un massimo di 30 ad un massimo di 60 giorni) e poi a partire dal 2008 (quando si è superata la soglia dei 180 giorni), si nota come la media del 45% di espulsioni eseguite relativa all'ultimo periodo (2009-2013) sia significativamente più bassa rispetto alla media del 53% relativa al periodo precedente (2003-2008). L'inutilità dell'innalzamento dei termini massimi di detenzione è stata ad esempio registrata anche in Francia (Cimade 2009).

previsti dalla legge, al punto che tutti gli ospiti con cui abbiamo parlato nel corso della nostra ricerca sono convinti del fatto che il termine massimo di detenzione si attesti sui sei mesi. Cionondimeno la possibilità di prolungare il periodo detentivo fino ai diciotto mesi funziona come un deterrente, una minaccia da utilizzare nei confronti dei meno collaborativi.

Se io ho una questura che in dodici giorni mi identifica una persona e questa esce, ma dove va? Molti di loro starebbero pure dieci mesi pur di non tornare nel loro paese. Quindi poi alla fine bisogna vedere cos'è che noi vogliamo. E che loro vogliono. Non vogliono stare sei mesi, però non vogliono neanche essere rimpatriati. Allora se noi diciamo: facciamo una cosa, tu chiedi il rimpatrio volontario e entro dieci giorni tu sei fuori di qua. Tu preferisci questo? No. Quindi tu non vuoi farti identificare e vuoi fare di tutto per non farti identificare, ed è una tua scelta va benissimo. Sappi però che questo tuo atteggiamento ti può portare anche a stare diciotto mesi qua dentro. Quindi non è un problema di identificazione. (Informatore legale)

Non mi hanno aiutato, io al giudice l'ho detto: guarda, c'ho i diplomi, c'ho tutto, e io i reati li ho pagati, li ho commessi a 19, 20 anni, non li ho fatti quando avevo 25, li ho fatti quando ero ragazzo, quando ero da solo qui, però non ti capisce, ti guardano con uno sguardo: siete tutti uguali! Siete tutti uguali!

(...)

Va bene devo stare sei mesi qui chiuso, per niente devo stare chiuso. Va bene io l'accetto, devo stare sei mesi. Però dopo, quando io sconto questi sei mesi, perché io se mi dai sette giorni, io in sette giorni mica c'ho la bacchetta magica io per trovare tutti i soldi per andare via, dove trovo i soldi? Ti prendono un'altra volta e ti riportano qua. C'è stato un ragazzo: tre volte è stato al centro. Non è giusto. Almeno quando esce... Uno esce? Dagli un permesso di dieci giorni, dagli un'opportunità. Non è che fai così.

(...)

Se sei qui che puoi fare? Niente! Sei entrato in una situazione e uscirai nella stessa, anzi peggio! Quando esci ti danno un altro foglio di sette giorni che devi andare via. Qualcuno se ne va perché si stufa, perché psicologicamente è distrutto. Io sinceramente sono psicologicamente distrutto. (Ospite 2)

Il Cie sembra dunque ridursi a un'istituzione il cui scopo è quello di distruggere la resistenza degli stranieri, convincendoli ad accettare il fallimento del loro progetto migratorio. Un dispositivo che funziona come una macchina che gira a vuoto, precipitando gli stranieri in un vicolo cieco da cui non hanno via d'uscita e che, nell'andirivieni tra carcere e Cie, lentamente li logora. Come evidenzia l'ultimo brano, è soprattutto la mancanza di prospettive a gettare nello sconforto gli stranieri. In questo caso si trattava di un ragazzo che aveva avuto occasione di investire sulla sua formazione durante un lungo soggiorno in carcere, acquisendo anche qualifiche professionali che ad ogni modo non gli serviranno per integrarsi nel paese dove desidera restare e che non è disposto a concedergli un'altra possibilità. Il suo appello disperato al Giudice di pace chiamato a convalidare o prorogare la sua permanenza nel Cie era inevitabilmente destinato a restare inascoltato, poiché appunto rivolto ad un'istituzione sorda, ad un giudice il cui compito si riduce a certificare la correttezza formale dei provvedimenti di trattenimento, oliando una macchina detentiva che funziona con assoluta imperterbabilità burocratica.

7. Conclusioni

Il Cie di Bari Palese è sotto molti profili una propaggine del sistema carcerario. Tra le persone trattenute è infatti significativa la presenza di coloro che giungono direttamente dal carcere o comunque hanno già trascorso uno o più periodi di detenzione. Molte hanno a loro volta già subito numerosi provvedimenti di trattamento senza che le autorità siano riuscite a dare esecuzione al decreto di espulsione. Tali stranieri il cui allontanamento non appare concretamente eseguibile finiscono per restare intrappolati in un circolo vizioso di continue detenzioni, tra carcere e Cie, che appare assolutamente illegale dal punto di vista del diritto internazionale e comunitario esistente. La detenzione amministrativa si giustifica, come accennato, solo nella misura in cui è propedeutica all'esecuzione del provvedimento di allontanamento, se quest'ultimo non è eseguibile anche la prima perde di legittimità. Gli stranieri che non possono essere espulsi finiscono per essere assimilabili alla figura giuridica degli apolidi, o perlomeno a degli «apolidi di fatto» (Wilsher 2012, p. xv). In quanto soggetti indesiderati essi sono «fuori posto» e dovrebbero essere instradati verso una destinazione che tuttavia non possono raggiungere per i motivi più disparati, non ultimo la loro strenua resistenza. Trasformati in apolidi di fatto, gli stranieri restano esposti al rischio di lunghi periodi di detenzione, intrappolati in una situazione in cui godono di diritti estremamente limitati e non gli è offerta nessun'altra via d'uscita se non l'abbandono del territorio dello Stato.

Come suggeriva Hannah Arendt, l'internamento amministrativo è l'unica risposta istituzionale che lo Stato è in grado di offrire ai senza patria, a coloro che non possono essere ricacciati indietro verso il loro paese d'origine ed al contempo restano inammissibili sul territorio dello Stato che momentaneamente li accoglie perché indesiderati e indesiderabili (Arendt 2004). Tali luoghi di internamento restano sospesi tra il dentro e il fuori della giurisdizione domestica, essi trattengono in uno spazio di sospensione che come visto è insieme temporale, sociale e giuridico, gli stranieri che resistono ai ripetuti tentativi dell'autorità di allontanarli. Il filosofo italiano Giorgio Agamben non ha esitato ad equipararli alla figura istituzionale dei campi di concentramento (Agamben 1995; 1996) e in molti hanno fatto riferimento al concetto della «forma campo» per analizzare i luoghi di internamento amministrativo dedicati agli immigrati irregolari che sono proliferati negli ultimi decenni (Rahola 2003; 2007; Bülent, Bagge Laustsen 2005; 2006; Minca 2005; Bernardot 2008; Silveira Gorski, Riveira Beiras 2009). Il riferimento alla «forma campo» ci pare tuttavia oltre che problematico (ma sul punto cfr. Campesi 2013, pp. 61 sgg.), riduttivo poiché suggerisce l'idea che i migranti si trovino esposti al potere assoluto delle autorità di polizia, impossibilitati all'esercizio di una qualsiasi forma di soggettività giuridica e politica. L'analisi che abbiamo svolto ci restituisce invece l'immagine dei Cie come un terreno di scontro e di conflitto tra i percorsi della soggettività dei migranti e i tentativi dello Stato di confinarli in spazi e luoghi chiusi, o in traiettorie di mobilità vincolate. In questo senso è forse più appropriata la definizione dei Cie come «campi di forza» (Sciarba 2009), che almeno riesce ad esprimere tutto il coefficiente di conflittualità che si condensa nei centri di detenzione per migranti.

La detenzione amministrativa degli stranieri tende a scivolare dal piano delle misure cautelari a quello delle misure punitive. Essa non si giustifica più come provvedimento volto a trattenere in custodia una persona che è in procinto di essere espulsa, ma lentamente diventa uno strumento di deterrenza ed afflizione volto a logorare

la resistenza di coloro che non collaborano agevolando il loro allontanamento. Tale finalità afflittiva strida con la vocazione umanitaria delle organizzazioni che lo Stato chiama a gestire tali luoghi di trattenimento, assegnando loro un mandato assistenziale che li espone a continue contraddizioni e paradossi. L'idea che all'interno dei Cie ci si potesse limitare all'offerta di una serie di servizi alla persona nell'attesa che gli "ospiti" di tali strutture fossero instradati verso il loro paese d'origine, ha finito per affidare il governo di strutture all'interno delle quali si pratica una violenza quotidiana più o meno esplicita alla gestione di personale impreparato e privo degli strumenti giuridico-istituzionali adatti ad affrontare i problemi posti da un'istituzione sostanzialmente punitiva. Le contraddizioni del sistema non stanno tuttavia tardando a manifestarsi, al punto che da qualche anno si assiste alla sua progressiva, ed inesorabile, implosione. I Cie sono sempre meno governabili, violenze, atti di vandalismo e rivolte sono moneta corrente al loro interno e costringono il governo a periodiche ristrutturazioni, con significative perdite della capacità ricettiva di un sistema che opera ormai da anni a regime ridotto ed appare essere, finalmente, messo in questione sia sotto il profilo della sua efficacia rispetto agli scopi dichiarati, sia del rispetto dei più elementari principi di giustizia.

Bibliografia

- G. Agamben, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Einaudi, Torino, 1995.
- G. Agamben, *Mezzi senza fine. Note sulla politica*, Torino, Bollati e Boringhieri, 1996.
- Amnesty International, *Italy: Temporary stay - Permanent rights*, Roma, 2007.
- Amnesty International, *Jailed Without Justice. Immigration Detention in the USA*, New York, 2009.
- H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, introduzione di Alberto Martinelli, Torino, Einaudi, 2004 (ed. or. *The Origins of Totalitarianism*, The World Publishing Company, Cleveland and New York, 1951).
- Bail for Immigration Detainees, *Out of sight, out of mind: experiences of immigration detention in the UK*, London, 2009.
- M. Bernardot, *Les mutations de la figure du camp*, in *Le retour des camps? Sangatte, Lampedusa, Guantanamo...*, a cura di O. Le Cour Grandmaison, G. Lhuillier, J. Vaully, Autrement, Paris, 2007, pp. 42-55.
- M. Bernardot, *Camps d'étrangers*, éditions du croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2008.
- M. Bosworth, *Immigration detention*, in «Criminal Justice Matters», 71 (2008), pp. 24-25.
- M. Bosworth, *Human rights and immigration detention in the United Kingdom*, in *Are Human Rights for Migrants? Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*, a cura di M.-B. Dembour, T. Kelly, Routledge, London, 2011, pp. 165- 200.
- D. Bülent, C. Bagge Laustsen, *The culture of exception. Sociology facing the camp*, London, Routledge, 2005.
- D. Bülent, C. Bagge Laustsen, *The Camp*, in «Geografiska Annaler», 88 (2006), pp. 443-452.
- G. Campesi, *Le libertà degli stranieri. La detenzione amministrativa nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, in «Politica del diritto», 48 (2011), pp. 177-226.
- G. Campesi, *La detenzione amministrativa degli stranieri. Storia, diritto, politica*, Roma, Carocci, 2013.
- Cimade, *Centres et locaux de rétention administrative. Rapport*, Paris, 2009.
- S. Clément, *L'internement administratif des étrangers en situation irrégulière*, Paris, L'Harmattan, 2011.

- G. Cornelisse, *Immigration Detention and Human Rights. Rethinking Territorial Sovereignty*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2010.
- Council of Europe, Committee on Migration, Refugees and Population, *The detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe. Report to the Parliamentary Assembly*. Rapporteur: Mrs Ana Catarina Mendonça, Portugal, Socialist Group. 11 January 2010. Doc.12105.
- N. Fisher, R. Clémence, *A legal disgrace? The retention of deported migrants in contemporary France*, in «Social Science Information», 47 (2010), pp. 581-603.
- A. Gilberto, *Quale tutela giurisdizionale della dignità degli stranieri detenuti nei C.I.E.? Una singolare pronuncia del Tribunale civile di Bari*, in «Penale Contemporaneo», 19 febbraio 2014, <http://www.penalecontemporaneo.it> (ultimo accesso: 15 marzo 2014).
- I. Gjergji, *Espulsione, trattenimento, disciplinamento. Il ruolo dei CPT nella gestione della forza lavoro clandestina*, in «Deportate, Esuli, Profughe. Rivista Telematica di Studi Sulla Condizione Femminile», 5/6 (2006), pp. 97-119.
- E. Goffman, *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Einaudi, Torino, 1968 (ed. or. *Asylums. Essays on the social situation of mental patients and other inmates*, Anchor Books, New York, 1961).
- E. Guild, *A typology of different types of centres for third country nationals in Europe*, Brussels, European Parliament Briefing Paper, 2005.
- Medici per i diritti umani, *Arcipelago CIE. Indagine sui centri di identificazione ed espulsione italiani*, Roma, 2013.
- Medici Senza Frontiere, *Rapporto sui centri di permanenza temporanea ed assistenza*, Roma, 2004.
- Medici Senza Frontiere, *Al di là del muro. Viaggio nei centri per migranti in Italia*, Roma, 2010.
- C. Minca, *The return of the Camp*, in «Progress in Human Geography», 29 (2005), pp. 405-412.
- Ministero dell'Interno, *Documento programmatico sui Centri di Identificazione ed Espulsione*, Roma, 2013.
- F. Rahola, *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*, ombre corte, Verona, 2003.
- F. Rahola, *La forma campo. Per una genealogia dei luoghi di transito e di internamento del presente*, in «Conflitti Globali», 4 (2007), pp. 11-27.
- A. Sciarba, *Campi di forza. Percorsi confinati di migranti in Europa*, Verona, ombre corte, 2009.
- H. Silveira Gorski, I. Rivera Beiras, *La biopolítica contemporánea ante los flujos migratorios y el universo carcelario. Una reflexión sobre el regreso de los "campos" en Europa*, in *Rastros y rostros de la biopolítica*, a cura di I. Mendiola, Barcelona, Anthropos, 2009, pp. 1-14.
- J. S. Silverman, *Immigration Detention in America: a History of its Expansion and a Study of its Significance*, Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 80, University of Oxford, 2010.
- J. S. Silverman, E. Massa, *Why Immigration Detention is Unique*, in «Population, Space and Place», 18 (2012), pp. 677-686.
- F. Vianello, *Il carcere. Sociologia del penitenziario*, Roma, Carocci, 2012.
- L. Weber, *The Detention of Asylum Seekers: 20 Reasons Why Criminologists Should Care*, in «Current Issues in Criminal Justice», 14 (2002-2003), pp. 9-30.
- M. Welch, *Detained. Immigration laws and the Expanding I.N.S. Jail Complex*, Philadelphia, Temple University Press, 2002.
- M. Welch, L. Schuster, *Detention of asylum seekers in the US, UK, France, Germany, and Italy: A critical view of the globalizing culture of control*, in «Criminal Justice», 5 (2005), pp. 331-355.
- D. Wilsher, *Immigration detention. Law, history, politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

CAPITOLO SECONDO

CONFINATI SULLA SOGLIA. ETNOGRAFIA DEI CENTRI PER RICHIEDENTI ASILO IN PUGLIA

Giuseppe Campesi

Sommario

1. Introduzione; 2. I centri oggetto della ricerca; 3. Dentro/fuori: la spazialità dei Cara; 4. Ordine/disordine interno; 5. Un Cara è sempre meglio di niente?; 6. Il Cara come spazio di disabilitazione sociale; 7. Vittime innocenti? 8. Conclusioni.

1. Introduzione

La Puglia è stata la regione che ha tenuto a battesimo gli odierni centri di accoglienza. La normativa che istituì i primi centri per migranti era, infatti, una legge di conversione del decreto di necessità ed urgenza 451/1995 adottato per far fronte «a situazioni di emergenza connesse con le attività di controllo (e contrasto all’immigrazione clandestina) e che coinvolgono gruppi di stranieri privi di qualsiasi mezzo di sostentamento ed in attesa di identificazione o espulsione». La legge 563/1995, c.d. “Legge Puglia”, autorizzava l’istituzione, a cura del Ministero dell’Interno, di tre centri dislocati lungo la frontiera marittima delle coste pugliesi per le esigenze di «prima assistenza» e contrasto all’immigrazione «clandestina» legate all’elevato numero di sbarchi all’epoca in corso. Fino al 2001 la Puglia fu infatti la regione italiana più interessata dagli sbarchi e, dunque, il laboratorio delle prassi di accoglienza dei migranti e di controllo delle frontiere che negli anni successivi sarebbero state adottate dal Ministero dell’Interno nelle regioni, soprattutto Calabria e Sicilia, maggiormente interessate dal fenomeno.

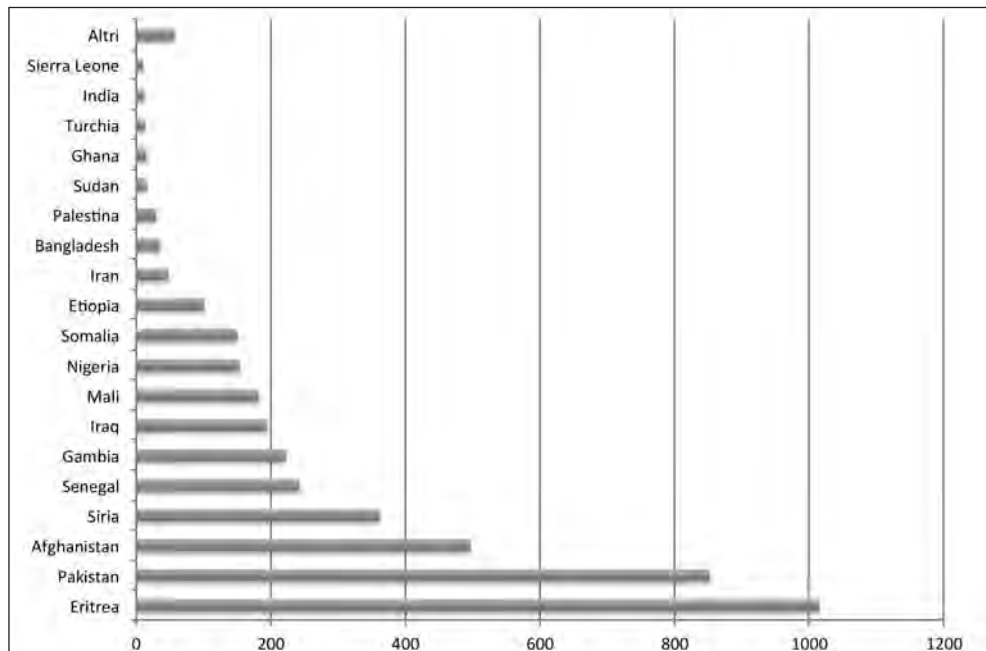
Ai sensi di tali provvedimenti normativi fu all’epoca creato il primo embrione degli attuali centri di accoglienza per richiedenti asilo pugliesi: le roulotopoli di Foggia e Bari, entrambe site nelle aree delle due basi militari dismesse di Borgo Mezzanone (FG) e Bari Palese, nonché il centro di prima accoglienza “Don Tonino Bello” di Otranto. Quest’ultimo, gestito sin dal 2003 dal Comune di Otranto, ha chiuso i battenti nel 2005 ed ha riaperto solo nell’agosto 2010 per funzionare come centro di primissima accoglienza in cui lo straniero sbarcato sulle coste pugliesi sosta un periodo variabile tra le 24 e 48 ore, prima di essere trasferito verso una struttura attrezzata per periodi di soggiorno più lunghi. I centri di Foggia e Bari, gestiti all’inizio dalla Croce Rossa Italiana, sono nel tempo stati trasformati in strutture di accoglienza destinate ad ospitare i richiedenti asilo in attesa della definizione della loro domanda di protezione internazionale. Alle roulotte sono stati sostituiti, tra 2005 e 2007, gli attuali moduli abitativi prefabbricati e una nuova struttura di accoglienza per richiedenti asilo è stata infine aperta all’interno della cinta muraria che ospita sin dal 1999 il centro per stranieri in via espulsione di Brindisi Restinco.

Dal 2008 operano dunque in Puglia tre Centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara) che possono svolgere all'occasione la funzione di centro di accoglienza per le persone appena sbarcate sul territorio ed ancora in via di identificazione. A tali strutture permanenti, si deve aggiungere il Centro di primo soccorso ed accoglienza (Cpsa) di Otranto, che apre solo in casi eccezionali per prestare il primo soccorso ai migranti sbarcati nei pressi delle coste salentine. I Cara di Foggia, Bari e Brindisi hanno accolto dal 2008 oltre 35.000 richiedenti asilo. Pur in un contesto di parziale ripresa degli sbarchi sul territorio pugliese, che dal 2008 sono nuovamente in crescita, i Cara di Foggia, Bari e Brindisi hanno prevalentemente svolto negli ultimi cinque anni la funzione di punto di destinazione per i migranti sbarcati in altre regioni d'Italia, in particolare Sicilia e Calabria. Ciò è particolarmente evidente nel caso del Cara di Bari Palese, la cui capienza regolamentare è stata aumentata di 400 posti nel corso dell'ultima emergenza c.d. nord-Africa (Campesi 2014). Nel solo 2011 la struttura del capoluogo è giunta ad ospitare oltre 8.500 richiedenti asilo, in gran parte provenienti dalla Sicilia.

Tabella 2.1. Ingressi e presenze nei Cara pugliesi 2008-2013

	Ingressi	di cui donne	di cui minori	Presenti al 31 dicembre
2008	8336	398	74	1504
2009	3412	226	173	375
2010	3262	198	360	613
2011	12524	439	393	1140
2012	4009	276	116	1935
2013	4380	448	14	2376

Grafico 2.1. Nazionalità transitate nei Cara pugliesi nel corso del 2013



La nostra ricerca all'interno dei centri di accoglienza pugliesi è partita nel mese di gennaio 2013, una volta ottenuti i necessari accrediti istituzionali, ed ha riguardato in particolare i tre Cara di Bari, Foggia e Brindisi. La prima fase dell'attività di ricerca è consistita in una serie di visite sul campo presso le strutture dei Cara nel corso delle quali sono stati raccolti una serie di dati quantitativi e qualitativi relativi alle caratteristiche socio-anagrafiche degli ospiti delle strutture, agli aspetti gestionali ed alla vita quotidiana all'interno dei centri. La raccolta dati è stata realizzata per mezzo di una scheda di rilevazione costruita appositamente in funzione delle diverse caratteristiche funzionali e gestionali dei Cara, nonché di una scheda di raccolta dati pensata per raccogliere informazioni dettagliate su ingressi, presenze, enti coinvolti nella gestione dei centri, periodi di chiusura degli stessi.

Una volta completata la fase preliminare di raccolta dati, tra il mese di maggio e il mese di luglio 2013 sono stati effettuati una serie di accessi presso le strutture dei Cara di Bari Palese, Foggia Borgo Mezzanone e Brindisi Restinco nel corso dei quali sono state condotte interviste semi-strutturate con il personale dell'ente gestore e gli ospiti accolti all'interno delle strutture oggetto della ricerca. Nel complesso sono state registrate 27 interviste, nel corso di sette accessi presso le strutture dei Cara. Le interviste e le visite sul campo effettuate nella seconda fase della ricerca sono servite, in particolare, a completare ed approfondire per mezzo di una metodologia di indagine prevalentemente qualitativa aspetti problematici emersi dall'analisi delle schede di rilevazione compilate nella prima fase della ricerca. L'accesso al campo è stato sostanzialmente libero da restrizioni di qualsiasi tipo, dato che l'autorizzazione ricevuta ci ha consentito di circolare liberamente all'interno delle strutture di accoglienza in molti casi anche senza accompagnatori "istituzionali". Le interviste con gli operatori sono state in genere registrate presso gli uffici dell'amministrazione, anche se non sono mancati casi in cui si è avuta occasione di discutere liberamente con gli operatori incontrati nelle diverse zone dei centri. In alcuni casi gli ospiti sono stati intervistati con l'ausilio di un interprete nei locali che l'amministrazione utilizza per i colloqui con psicologi e informatori legali, più di frequente le interviste sono state condotte in inglese presso i moduli abitativi in cui gli ospiti alloggiano normalmente, in assenza dunque di qualsiasi filtro da parte del personale dipendente dalla direzione del centro.

2. I centri oggetto della ricerca

Il Cara di Bari Palese è un grande complesso ospitato all'interno della base dell'Aeronautica, nei pressi della vecchia pista dell'aeroporto militare. Prima dell'apertura ufficiale del centro avvenuta nel 2008, in questa stessa area insisteva la c.d. roulottopoli, il campo di accoglienza d'emergenza che veniva utilizzato all'occasione durante il periodo estivo, quando il numero di sbarchi sulle coste pugliesi lo imponeva. La collocazione particolare della struttura aumenta la sensazione di isolamento, dando l'impressione di un luogo sospeso in una terra di nessuno. Il campo è circondato da un'alta recinzione fatta di sbarre metalliche e non presenta all'esterno particolari dispositivi di sicurezza. Il controllo sugli accessi viene effettuato sia all'ingresso della base militare, sia al cancello di accesso che immette nel recinto del Cara.

Il centro è organizzato in moduli abitativi prefabbricati disposti attorno ad un grande spiazzo centrale dove insiste il tendone della sala mensa. Del tutto assenti le aree verdi, le uniche zone d'ombra sono artificialmente prodotte da piccole tetterie di legno che fanno da riparo anche per alcune cabine telefoniche. L'area degli alloggi è composta da 31 moduli composti da 4 unità abitative di 20mq ciascuno che affacciano su un cortile centrale condiviso. Ciascuna unità abitativa è a sua volta composta da 4 stanzette di 4mq ciascuna, di cui tre camere da letto e una che dovrebbe fungere da ingresso, ma di fatto viene utilizzata come soggiorno o come cucina di fortuna. Le stanze, concepite per due persone, possono giungere ad ospitare 4 persone, alloggiate in letti a castello, dunque ciascuna unità abitativa può anche alloggiare fino a 12 ospiti. La capienza del Cara oscilla dunque tra i 1116 posti regolamentari e i 1488 tollerabili. I servizi igienici sono collocati in 4 plessi distinti dai moduli abitativi (2 per lato del campo), ciascuno contiene 20 WC e 20 piatti doccia. La Direzione può, all'occasione, riservare uno o più moduli abitativi a donne e famiglie, o a soggetti vulnerabili. La sala mensa, ospitata in un tendone che copre una superficie di circa 700mq, era al momento della ricerca in disuso per disposizioni della Prefettura, che ha disposto il suo svuotamento a seguito della grave rivolta dell'agosto 2011 con lo scopo di evitare che gli ospiti possano utilizzare sedie e tavoli come oggetti contundenti. Attualmente gli ospiti fanno la fila in sala mensa per ricevere i pasti, che vengono poi consumati nei rispettivi alloggi.

Tabella 2.2. Scheda Cara Bari Palese**Nome e indirizzo della Struttura**

Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo di Bari Palese, Via G. D'Annunzio, n. 1 70057 Bari Palese, c/o Aeronautica Militare Bari Palese

Anno di apertura

2008

Ente gestore

Cooperativa sociale Auxilium, sede legale: Via Gramsci n.36 Senise (PZ).

Durata della convenzione

2012-2015

Posti disponibili

Capienza regolamentare prevista dal Decreto istitutivo: 744 posti.

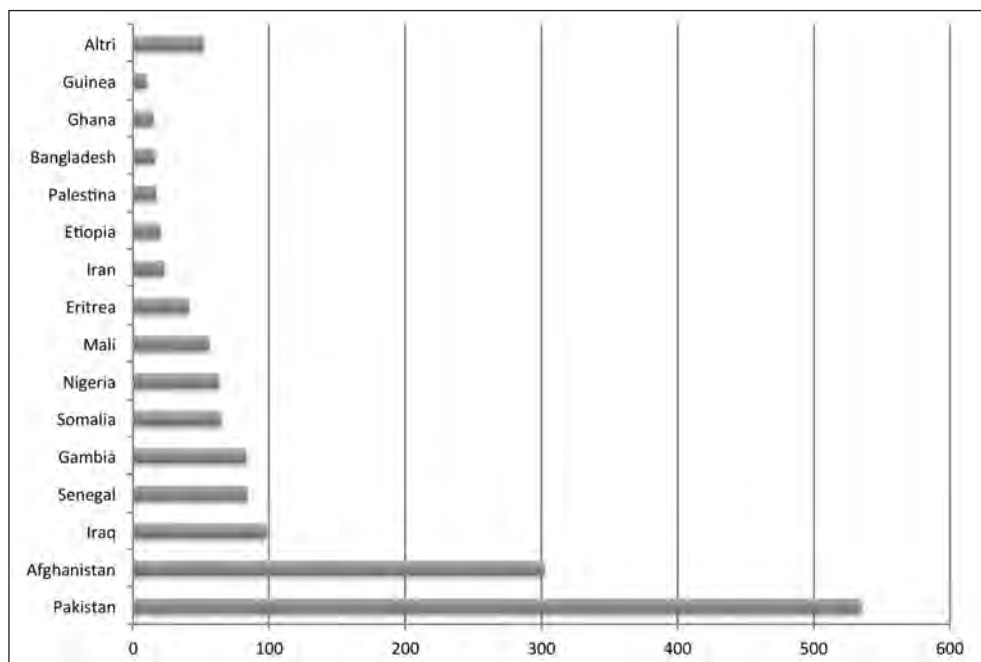
Capienza al dicembre 2013: 1116.

Capienza tollerabile al dicembre 2013: 1488.

Presenze al 31 dicembre 2013

1480

Grafico 2.2. Nazionalità presenti nel Cara di Bari Palese al 31 dicembre 2013



Il Cara di Foggia Borgo Mezzanone si trova in aperta campagna, a poco meno di due chilometri da Borgo Mezzanone, frazione del comune di Manfredonia (FG), ed a quasi venti chilometri dal centro urbano più vicino (Foggia). Per raggiungere quest'ultimo gli ospiti del Centro possono utilizzare il servizio navetta messo a disposizione dalla Prefettura, oppure gli autobus di linea che collegano Foggia con Borgo Mezzanone.

Il centro copre una superficie molto vasta che un tempo costituiva una base dell'Aeronautica militare, ormai dismessa. Come il centro di Bari, anch'esso ha una storia molto lunga, le cui stratificazioni hanno lasciato una traccia evidente nell'attuale strutturazione del centro. Nato nel 1999 come roulottopoli all'epoca dell'emergenza dei profughi provenienti dal Kosovo, il centro venne interessato da diversi lavori di ristrutturazione tra il 2002 e il 2004, quando da struttura d'emergenza divenne un centro di accoglienza permanente, aprendo infine i battenti con la sua attuale denominazione nel 2005. Il progetto iniziale era di trasformarlo in un centro polifunzionale diviso tra una parte in muratura dedicata ad ospitare immigrati irregolari in via di espulsione (gli allora Cpt) ed un'altra parte, sita a circa 600 metri di distanza, composta dai moduli prefabbricati che avevano nel frattempo sostituito la roulottopoli sistemata sulla vecchia pista di atterraggio della base militare. Di fatto il centro chiuso per immigrati irregolari in via di espulsione non è mai entrato in funzione e anche le strutture in muratura sono state dedicate all'ac-

coglienza dei richiedenti asilo. In seguito, nel 2010, è stata costruita una nuova zona abitativa composta di moduli prefabbricati situati nello spazio che separava le due aree originarie del centro, mentre i vecchi moduli sulla pista dell'aeroporto militare sono stati abbandonati ed espunti dalla nuova recinzione che attualmente circonda il perimetro del centro. I vecchi moduli prefabbricati sono stati tuttavia smantellati soltanto in parte, mentre i restanti, ormai in stato di abbandono, sono stati progressivamente occupati abusivamente da altri migranti e richiedenti asilo la cui vita ruota attorno a quella del centro ufficiale. Questo insediamento informale, un vero e proprio "campo abusivo" accanto al centro ufficiale cui la Prefettura garantisce comunque luce ed acqua corrente, ospita alcune centinaia di stranieri. Il numero degli ospiti effettivi, impossibile da verificare, aumenta notevolmente durante le stagioni di raccolta nelle campagne circostanti.

L'area degli alloggi del Cara di Foggia Borgo Mezzanone è divisa in due zone distinte. La prima zona è composta dai due fabbricati da 17 e 18 stanze, con 6 posti letto ciascuna, costruiti nel 2002 per funzionare come Cpt. Le strutture hanno una forma ad U, con un cortile interno su cui affacciano le stanze degli ospiti. I due fabbricati sono circondati da cancelli alti oltre 5 metri, che vista la funzione attuale della struttura restano aperti sul lato frontale in modo da consentire l'accesso libero al cortile interno e alle stanze. Ciascuna stanza è dotata di servizi indipendenti. La seconda zona è composta da 18 moduli da 4 unità abitative di 20mq ciascuno che affacciano su un cortile centrale condiviso. Ciascuna unità abitativa è a sua volta composta da 4 stanzette di 4mq ciascuna, di cui tre camere da letto e una che dovrebbe fungere da ingresso, ma anche in questo caso di fatto viene utilizzata come soggiorno o come cucina di fortuna. Le stanze, concepite per due persone, possono giungere ad ospitare anche 4 persone, alloggiate in letti a castello, dunque ciascuna unità abitativa può alloggiare fino a 12 ospiti. I servizi nella seconda zona del Cara sono in comune ed esterni agli alloggi, collocati in 10 plessi, di cui 4 ancora non utilizzabili, ciascuno dotato di 6 WC e di 6 piatti doccia. Tenuto conto che 2 moduli abitativi non sono stati ancora consegnati, la capienza del Cara oscilla tra i 586 posti regolamentari e i 778 tollerabili. La Direzione può all'occasione riservare uno o più moduli abitativi a donne e famiglie, o a soggetti vulnerabili.

La sala mensa è ospitata in un ampio fabbricato che copre una superficie di circa 300mq. Gli ospiti fanno la fila in sala mensa per ricevere i pasti, che dovrebbero essere consumati esclusivamente nei locali comuni. Il centro è altresì dotato di una moschea di 70mq, di una sala di socialità al chiuso, dotata di tavolo da ping-pong e due biliardini, utilizzata all'occorrenza anche come ludoteca per i bambini, di un campo da calcetto. Nella seconda zona del Cara, i moduli abitativi sono circondati da ampi spazi all'aperto, anche se spogli, privi di ripari o altri arredi che li rendano minimamente ospitali. Lo spiazzo centrale in cemento che divide le due aree degli alloggi di cui è costituita la seconda zona, su cui insiste anche il modulo mensa/moschea, viene a sua volta utilizzato come campo di calcio. Una rete da pallavolo è stata issata in uno spazio vuoto situato tra uno dei fabbricati della prima zona e il campo di calcetto.

Tabella 2.3. Scheda Cara Foggia Borgo Mezzanone

Nome e indirizzo della Struttura

Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo di Borgo Mezzanone, Strada Statale 544, Manfredonia (FG)

Anno di apertura

2005

Ente gestore

Croce Rossa Italiana, Comitato Provinciale Foggia, Via Cimaglia n.6, 71121 Foggia.
Al gennaio 2014 non è ancora subentrato il nuovo ente gestore: Cooperativa Sisifo.

Durata della convenzione

2010-2013.

Posti disponibili

Capienza regolamentare prevista dal Decreto istitutivo: 856 posti.

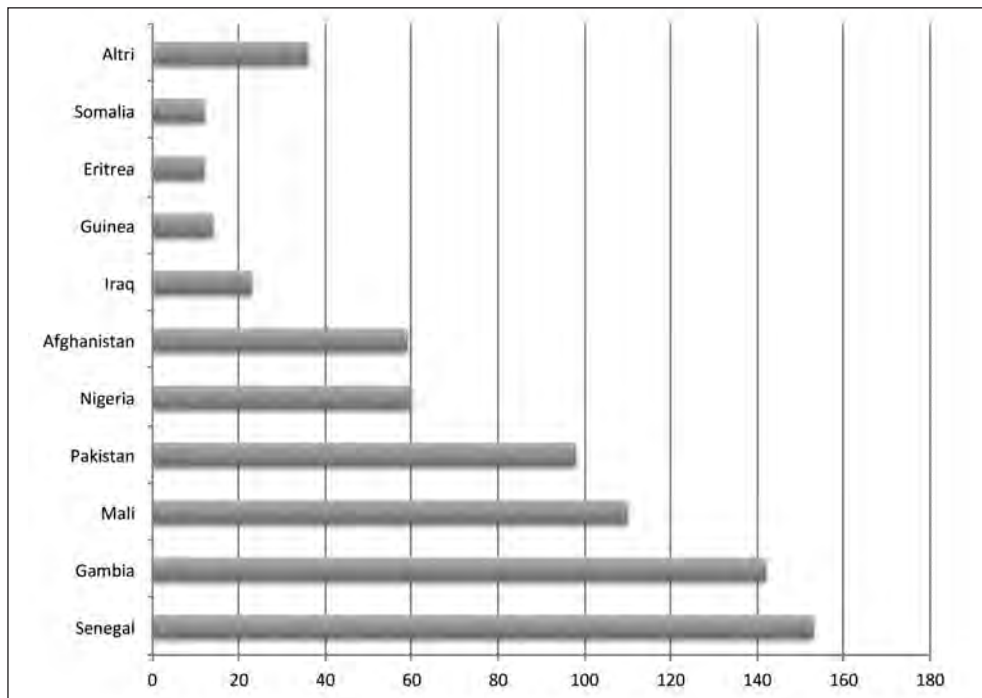
Capienza regolamentare al momento della visita: 586.

Capienza tollerabile al momento della visita: 778.

Presenze al 31 dicembre 2013

719

Grafico 2.3. Nazionalità presenti nel Cara di Foggia Borgo Mezzanone al 31 dicembre 2013



Il Cara di Brindisi Restinco si trova in aperta campagna nei pressi della caserma del battaglione San Marco lungo la strada che collega Brindisi e San Vito dei Normanni. Il centro è circondato da mura alte 3 metri che lo rendono completamente invisibile all'esterno. La massiccia struttura di recinzione è dovuta al fatto che al suo interno, in una zona attigua all'area del Cara, insiste anche il fabbricato del CIE e ciò ha spinto all'adozione di un'architettura esplicitamente ispirata da parametri di sicurezza che non si addicono a un centro a regime "aperto" dedicato ai richiedenti asilo. L'accesso al Cara avviene da un cancello in ferro controllato dai militari che stazionano in guardiola. Entrando si arriva nello spiazzo centrale, unico spazio aperto a disposizione degli ospiti, che divide l'area occupata dai moduli abitativi dalle due palazzine occupate da ente gestore e Questura. Queste chiudono idealmente i due lati del quadrilatero occupato dai moduli, gli altri due lati sono chiusi dal muro di cinta. L'area dei moduli abitativi è circondata da bassi muretti rivestiti di marmo, vandalizzati di recente nel corso di una rissa tra ospiti del centro. L'intera area è circondata da alti pali di ferro in cima ai quali sono installate telecamere di sorveglianza e altoparlanti.

L'area degli alloggi del Cara di Brindisi Restinco occupa la parte centrale della zona recintata. Essa è composta da 4 moduli da 4 unità abitative di 20mq ciascuno che affacciano su un cortile centrale condiviso. Ciascuna unità abitativa è, a sua volta, composta da 3 stanzette di 4mq ciascuna di cui 2 camere da letto e una che dovrebbe fungere da ingresso, ma anche in questo caso viene utilizzata come soggiorno o come cucina di fortuna. Le stanze, concepite per una persona, possono giungere ad ospitare anche 2 o 3 persone, alloggiare in letti a castello, dunque ciascuna unità abitativa può alloggiare fino a 5/6 ospiti contemporaneamente. A differenza che negli altri centri pugliesi, ciascun modulo abitativo è dotato di servizi autonomi (1 piatto doccia, 1 wc). La sala mensa si trova al piano superiore della palazzina che ospita anche gli uffici amministrativi dell'ente gestore. Nonostante i pasti debbano essere consumati nella sala comune, gli ospiti preferiscono mangiare nei loro moduli abitativi. Sempre sopra gli uffici amministrativi si trova uno spazio preghiera adibito a moschea.

Tabella 2.4. Scheda Cara Brindisi Restinco

Nome e indirizzo della Struttura

Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo di Brindisi Restinco, Strada provinciale 43, c.da Restinco – 70123 Restinco (BR).

Anno di apertura

2008

Ente gestore

Connecting People, via Conte A. Pepoli n. 68, 91100 Trapani.

Nel settembre 2013 è subentrato il nuovo ente gestore: Associazione Culturale Acuarinto

Durata della convenzione

2008-2013.

Posti disponibili

Capienza regolamentare prevista dal Decreto istitutivo: 128 posti.

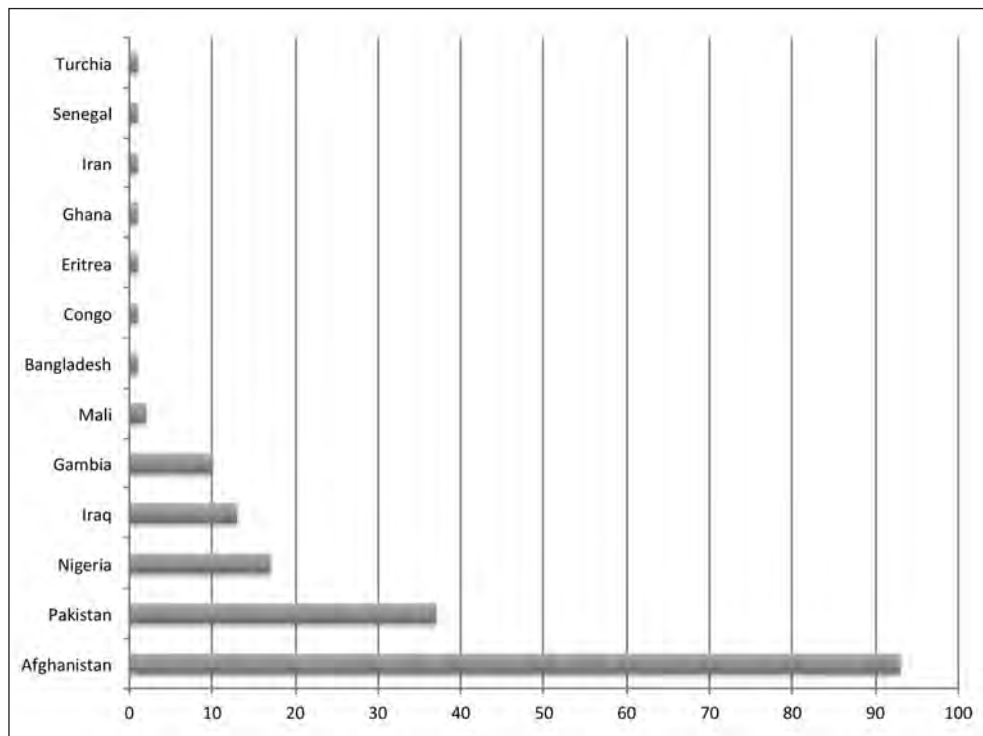
Capienza regolamentare al momento della visita: 128 posti.

Capienza tollerabile al momento della visita: fino a 256 posti.

Presenze al 31 dicembre 2013

179

Grafico 2.4. Nazionalità presenti nel Cara di Brindisi Restinco al 31 dicembre 2013



3. Dentro/fuori: la spazialità dei Cara

La descrizione dei Cara pugliesi ci offre l'immagine di strutture la cui spazialità è organizzata in modo radicalmente diverso. Le differenze non riguardano tanto l'organizzazione interna dello spazio, i moduli abitativi sono infatti prefabbricati di identica concezione, distribuiti secondo un piano regolare e simmetrico tipicamente "marziale" che è caratteristico di tutti i "campi" diretti ad accogliere e gestire una popolazione più o meno numerosa. Un ordine che tende alla spersonalizzazione dei luoghi e privilegia solo la logica dell'efficienza nell'assolvimento delle funzioni amministrative e il controllo delle presenze. Sono del resto numerosi gli autori che hanno esplicitamente accostato i campi per rifugiati e richiedenti asilo alle istituzioni totali (Hitchcox 1991; Schmidt 1997; Rahola 2003; Diken, Bagge 2005; Marchetti 2006; Bernardot 2008). Ciò che distingue i tre Cara oggetto della nostra ricerca è il rapporto con lo spazio esterno, la diversa relazione dentro/fuori e, dunque, il loro grado di porosità.

La legge italiana ha disegnato i centri per richiedenti asilo come spazi chiusi. Sebbene gli ospiti abbiano facoltà di uscire durante le ore diurne, e in tutti i centri visitati essi abbiano a disposizione un servizio navetta che li collega al centro cittadino più vicino, regole rigide disciplinano l'accesso alla struttura da parte di per-

sone che non siano registrate come ospiti, o che non prestino servizio all'interno del centro¹. La chiusura verso l'esterno è del resto un tratto caratteristico dei centri per richiedenti asilo o rifugiati, un tratto che riflette la funzione ambigua che tali strutture svolgono: accogliere i rifugiati, assembrandoli in un luogo strettamente controllato da parte dell'ente gestore (che gestisce l'accesso alle risorse) e la polizia (che si fa garante dell'ordine pubblico). Ma sul punto torneremo a breve. Adesso vorremmo piuttosto soffermarci sul fatto che la situazione che abbiamo potuto riscontrare nel corso della nostra ricerca si discosti significativamente rispetto a quanto previsto dalla legge. In tutti i centri, infatti, si registra la presenza di ospiti non censiti, "abusivi" come vengono spesso definiti dall'ente gestore, o "illegali" come dicevano a volte gli altri ospiti, che occupano posti letto all'interno pur non avendone titolo. Esistono tuttavia diverse tipologie di "abusivismo".

Parliamo dei vari tipi di abusivismo qui: allora abbiamo quello che ha finito il suo percorso e non lascia il centro, per cui formalmente viene dimesso dagli elenchi ma non va via; secondo ci sono anche all'interno qui alcune persone che non sono mai state nei nostri elenchi, per cui oggi come oggi io posso vedere un cittadino straniero, riconoscerlo perché so che lo vedo, ma non sapere chi è, perché non è mai stato nel mio elenco e non ho niente che lo identifica; il terzo tipo di abusivo è quello che ha ottenuto i documenti, ha lasciato il centro e deve venire a rinnovare il permesso di soggiorno, per cui qual'è il posto più facile a venire? È qui! Durante il suo percorso di rinnovo documenti eccetera, lui rimane qui. (Direttore, Cara FG)

Potremmo idealmente situare i tre Cara pugliesi lungo una linea di continuità, distinguendoli per il diverso grado di porosità che li contraddistinguono.

Il Cara di Brindisi è una struttura isolata dall'esterno, circondata da alte mura di cinta dall'aspetto esplicitamente penitenziario. Il presidio di polizia controlla agevolmente gli accessi attraverso l'enorme cancello di ferro centrale. Incontrare ospiti "abusivi" all'interno di tale struttura è dunque molto difficile, in genere si tratta di casi che possono essere fatti rientrare nella prima tipologia, la cui presenza oltre il periodo di accoglienza viene tollerata a causa della sostanziale assenza di un percorso che accompagni verso l'uscita colui che ha ricevuto la protezione. Restinco è tuttavia un centro di piccole dimensioni, difficilmente soffre di problemi sovrappollamento, le permanenze oltre il periodo massimo di accoglienza sono facilmente gestite.

Il Cara di Bari si situa in una posizione intermedia. Situato all'interno di una base dell'Aeronautica militare, che costituisce una zona cuscinetto fortemente presidiata tra il "dentro" del campo e il "fuori" della città, esso gode di un sostanziale isolamento rispetto al mondo esterno. Per tali ragioni, le presenze "abusive" sono in gran parte dovute a permanenze oltre il periodo di accoglienza, che possono in alcuni casi essere tollerate dalla medesima amministrazione del centro.

¹ Salvo il diritto di accesso attribuito alle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, i centri per richiedenti asilo sono gestiti come luoghi sostanzialmente chiusi al mondo esterno, accessibili a discrezione delle forze di polizia chiamate a gestire l'ingresso di soggetti esterni «nel rispetto dell'ordinata convivenza» e della «sicurezza» all'interno della struttura (Artt. 10 e 11, Dpr. 303/2004).

Se hanno dichiarato che non hanno mezzi di sussistenza, che non sanno dove andare, allora possono anche rimanere nel centro. (Direttore, Cara BA)

Questo è un centro di accoglienza è chiaro che gli schemi rigidi non si possono seguire sempre. È chiaro... (Informatore legale, Cara BA)

Molto spesso succede che ti mettono fuori, hai fatto ricorso? Allora prendi il permesso di soggiorno in attesa del ricorso e fuori dalle scatole. Prima c'era una tolleranza maggiore, adesso dipende dal periodo. Dipende dagli arrivi, dai flussi, dalle pressioni. (Informatore legale 2, Cara BA)

Il presidio dei militari all'ingresso del Cara attua un certo filtro in ingresso, anche se non sempre il possesso del tesserino o l'esatta identità del richiedente che lo possiede vengono verificate, soprattutto negli orari in cui la navetta in ingresso è più affollata. Questo consente agli ospiti "abusivi" che godono del supporto e della solidarietà dei compagni, da cui ricevono magari in prestito il tesserino, di entrare e uscire liberamente dal campo, continuando a risiedervi anche dopo che il tesserino personale gli è stato ritirato.

Il centro di Bari ha tuttavia un punto debole. Alle spalle del magazzino, la linea di confine del centro coincide con il bordo più esterno della base militare costeggiato dalla linea ferroviaria adriatica. Negli anni sono stati aperti numerosi varchi nella recinzione attraverso i quali era possibile accedere al centro con una certa facilità, soprattutto di notte quando il presidio da parte dei militari si faceva meno intenso. Anche se i varchi nella recinzione della base militare continuano ad esistere (come dimostrano di tanto in tanto gli incidenti che avvengono su quel tratto di linea ferroviaria), nel 2011 è stata issata una nuova recinzione a cingere il perimetro del Cara. Ciò non ha forse risolto il problema degli accessi "abusivi" del tutto, perché «ci può stare che l'ospite irregolare scavalchi, se è bravo riesce a scavalcare, se è attento riesce ad eludere la sorveglianza» (Direttore, Cara BA), ma ha sicuramente ridotto il fenomeno entro dimensioni meglio gestibili. Alcuni riescono ad intrufolarsi la notte, utilizzando il centro come un dormitorio, ma non si registra, almeno durante il giorno, una significativa presenza di ospiti non censiti, come accade invece a Foggia.

Gli ritirano il badge, siccome questo crea effettivamente dei disagi... Oppure succede che il tuo posto letto lo danno effettivamente ad un altro, quindi tu torni e trovi un altro che sta dormendo al tuo posto, per forza di cose, o fai a botte... Ma non ha senso! Quindi chiaramente te ne vai. Ci sono dei momenti in cui la presenza è leggermente più bassa, capita che magari c'è il modulo dove è rimasta una brandina che non è stata occupata, capita che qualcuno che magari non è regolare dorma all'interno del campo. Però non è una cosa sistematica. Solitamente quando vengono messi fuori nel giro di poco vanno fuori. (...) Gli abusivi ci sono, però non sono sempre gli stessi, c'è un cambio, c'è un riciclo. Per essere ci sono, cioè gente che non è regolare nel campo. Ti assicuro che la prima domanda che faccio quando vengono, chiedo la tesserina e dico: sei ancora nel campo? regolare nel campo? (...) Mediamente se ne vanno, l'unica cosa è che non è immediata e non è perfettamente controllata questa cosa. Quindi ti dico che sì, ci sono delle persone non regolari che stanno dormendo nel campo, ma lo fanno per un breve periodo e c'è un ricambio. I numeri non dovrebbero essere molto alti. (Informatore legale 2, Cara BA)

Il Cara di Foggia è di fatto un centro “poroso” in cui riescono ad intrufolarsi numerose presenze “abusive” attraverso gli innumerevoli varchi presenti lungo il perimetro del recinto. Esso sconta certo una serie di problemi legati alla sua struttura. Sebbene sia collocato, come il Cara di Bari, nei pressi di una pista dell'aeronautica militare in disuso, il Cara di Foggia non è protetto dalla recinzione di una base militare, ma appare come un'isola in aperta campagna che finisce per attrarre quanti, lavorando nell'economia agricola delle zone circostanti, sono alla ricerca di un riparo notturno. La presenza di un insediamento informale nei vecchi container abbandonati non ha fatto altro che peggiorare le cose, favorendo una osmosi pressoché completa tra le due zone dell'insediamento abusivo e del campo ufficiale. Ogni tentativo di isolare il “dentro” dal Cara dal “fuori” circostante è risultato vano, scatenando le violente proteste degli ospiti.

Il problema principale è che la famosa recinzione, che è stata fatta, è stata rotta più volte. Quindi c'è sempre la comunicazione tra gli abusivi che sono di là e il centro. Loro comunque passano da un campo all'altro in maniera facile. (Operatore, Cara FG)

In queste condizioni, l'ente gestore ha perso definitivamente il controllo sulle presenze e gli accessi al Cara, al punto che anche i controlli all'ingresso per lungo tempo sono stati svolti con una certa superficialità. Nelle ore serali, quando si concentrano i rientri e la navetta di ritorno da Foggia è molto affollata, il cancello viene spesso aperto senza alcun controllo da parte dei militari di presidio, cosicché anche gli ospiti abusivi del centro, che per raggiungere la zona del campo informale dovrebbero fare un lungo percorso attraverso i campi circostanti, riescono ad accorciare il tragitto attraversando liberamente il Cara. Si arriva al paradosso che gli unici a mostrare i documenti e farsi riconoscere all'ingresso sono gli operatori del centro, o eventuali altri visitatori dall'apparenza non straniera, mentre chiunque abbia le sembianze adatte e la decisione sufficiente a far sentire le sue ragioni, può guadagnare accesso abusivamente al centro senza doversi fare riconoscere, anche attraverso il cancello principale. Ogni tentativo di imporre una disciplina più rigida vietando il passaggio ai soggetti estranei non muniti di tesserino di riconoscimento, tentativo che negli ultimi mesi è stato intrapreso con più decisione dall'ente gestore, oltre a rischiare di scatenare le reazioni violente di alcuni, appare del tutto inutile.

Noi abbiamo adesso una persona fissa al varco e controlliamo solo i nostri regolari, per fare questo abbiamo fatto fatica perché all'inizio arrivavano tutti, iniziavano “no, io devo entrare” eccetera. Perfetto, pian piano hanno capito che noi controlliamo, se non hai il ticket non entri. Adesso quando arrivano con la navetta, scendono: i 10 nostri regolari si mettono al cancello, gli altri si diramano già, tanto sanno che passano lì dietro, tanto c'è il buco. Per cui noi facciamo tutto il controllo, eccetera, e la recinzione è tutta bucata... Cosa facciamo? Oppure, quando la recinzione non era bucata e tu ti trovi l'abusivo lì che sta suonando, quello che sta provando a scavalcare, e tu ti trovi di fronte quello violento, cosa si fa? (Direttore, Cara FG)

Il Cara di Foggia somiglia dunque più ad un insediamento informale, dove alla popolazione ufficialmente residente nel centro e regolarmente censita si aggiunge un numero variabile di presenze abusive che permangono nel centro, continuando ad occupare posti letto e moduli ben oltre il periodo dell'accoglienza. A tale

complessa situazione si aggiunge la presenza del campo parallelo popolato tanto da ex ospiti del Cara, che da migranti che lavorano nelle campagne circostanti. Vedremo quanti e quali problemi una simile situazione ponga all'ente gestore e alla Prefettura.

In conclusione la separazione tra dentro/fuori non è così rigida come in altre tipologie di istituzioni totali. I Cara possono essere più o meno porosi e di fatto restano in generale aperti all'entrata e all'uscita degli ospiti, abusivi o regolari che siano. Paradossalmente però questa porosità è altamente selettiva. Nonostante abbia in molti casi perso il controllo sulle presenze effettive all'interno, l'amministrazione dei Cara continua a mantenere uno stretto controllo sull'accesso alla struttura da parte di soggetti esterni. Pur essendo più o meno aperti al continuo via vai di ospiti "abusivi", che usano i centri come dormitorio o approfittano dei servizi offerti senza averne titolo, i Cara restano completamente ermetici rispetto alla comunità sociale circostante, che è tenuta a distanza dalla vita quotidiana che si svolge all'interno e necessita di passare attraverso una complessa procedura di accredito presso le prefetture interessate per potervi entrare.

4. Ordine/disordine interno

La legge attribuisce alla prefettura il compito di definire il regolamento interno di ciascun centro di accoglienza, attribuendo all'ente gestore la responsabilità dell'erogazione dei servizi alla persona previsti. A parte gli obblighi relativi alle uscite e agli accessi, del resto già tracciati dalla legge e dai decreti attuativi, possiamo sostenere che le regole che disciplinano la vita all'interno dei centri possano essere distinte in due categorie fondamentali: le norme che sanzionano i comportamenti gravi, in genere di rilevanza penale, che dovrebbero portare ad una immediata denuncia alle autorità di polizia e alla revoca dell'accoglienza per motivi disciplinari così come prevista dall'art 12 del D.Lgs. 140/2005; le norme che si occupano di regolare la "civile convivenza" all'interno del centro e portano in genere a provvedimenti di "ammonizione" da parte della direzione, che solo in caso di recidiva possono eventualmente innescare una vera e propria revoca dell'accoglienza. (Benvenuti 2011, p. 126).

A testimonianza del suo ruolo prevalentemente "umanitario", l'ente gestore non ha in nessun caso prerogative di natura sanzionatoria, anche se con la possibilità di fare relazioni sul comportamento degli ospiti all'interno della struttura, relazioni di cui Prefettura e Commissione territoriale possono tenere conto nel decidere ad esempio in merito a provvedimenti disciplinari o alla concessione della protezione internazionale, esso può esercitare una funzione di controllo strisciante che ci è parsa particolarmente evidente nelle remore che alcuni ospiti hanno mostrato ad aprirsi nei nostri confronti. Giusta o sbagliata che fosse, l'impressione diffusa tra gli ospiti è che l'ente gestore possa in qualche modo condizionare la permanenza nel centro o l'esito della domanda di protezione internazionale con i suoi rapporti più o meno cattivi, per questo molti preferivano non farsi vedere dal personale dell'ente nell'atto di rilasciarci un'intervista.

I regolamenti interni dei centri sono in genere molto dettagliati circa le norme relative alla civile convivenza, che vengono portate a conoscenza degli ospiti tramite le brochure informative tradotte in più lingue distribuite a tutti i nuovi giunti,

o avvisi affissi nei pressi dei locali dell'amministrazione. L'art. 8 del regolamento interno del Cara di Bari elenca ad esempio una serie di «norme da rispettare per la pacifica convivenza» che rappresentano un'esemplificazione illuminante del tipo di organizzazione interna che gli Enti gestori sono chiamati a far valere all'interno dei Cara.

All'interno della struttura è vietato:

- scavalcare la recinzione perimetrale
- introdurre armi o strumenti contundenti atti ad offendere le persone
- introdurre materiale infiammabile
- giocare d'azzardo
- usare fornelli di qualsiasi tipo
- trasferirsi in una collocazione abitativa diversa da quella assegnata senza autorizzazione
- cedere il proprio posto letto anche temporaneamente
- arrecare disturbo agli altri ospiti durante le ore notturne
- fumare nelle camere e nei luoghi chiusi
- abusare di alcolici e fare uso di qualsiasi sostanza stupefacente
- apportare modifiche strutturali alla propria camera
- girovagare sprovvisti di indumenti
- fare uso della forza fisica arrecando danno ad altre persone (ospiti o operatori) o istigare alla violenza fisica
- non rispettare l'obbligo di permanenza, prescritto dai medici dell'Ambulatorio Medico, nei moduli adibiti all'isolamento preventivo di persone affette da malattie infettive accertate dai medici.

Gli ospiti hanno anche l'obbligo di rendersi sempre riconoscibili attraverso il badge personale, «sia all'interno che all'esterno del centro», il quale rappresenta anche il titolo di accesso ai servizi erogati dall'ente gestore, in particolare il servizio mensa. Come è tipico di tutti i campi collettivi per richiedenti asilo o rifugiati, è infatti soprattutto nella distribuzione dei pasti o nell'assegnazione dei posti letto che si censiscono esattamente le presenze, tentando di scovare eventuali ospiti "abusivi" o, comunque, tentativi di accedere indebitamente ai servizi erogati, accaparrandosi maggiori razioni di cibo, o gestendo autonomamente la distribuzione dei posti letto. Contare e classificare serve a gestire e distribuire l'assistenza, raccogliere fondi ed erogare servizi senza sprechi, individuando esattamente chi è titolato o meno. (Harrell-Bond, Voutira, Leopold 1992, p. 206).

La visione dell'ordine interno che traspare da questo regolamento riflette le esigenze burocratiche e di irreggimentazione tipiche degli enti gestori dei campi per rifugiati o richiedenti asilo, che cercano di garantire nella maniera più efficiente l'accesso a risorse comunque scarse in rapporto alla popolazione degli assistiti. Il controllo totale sulla vita degli ospiti e l'organizzazione dell'erogazione dei servizi è dagli amministratori considerato un elemento fondamentale del "buon governo" dei centri, sebbene le metodologie per erogare i servizi e sbrigare le pratiche amministrative all'interno dei campi, per il loro carattere necessariamente massificante, possano essere intrinsecamente lesive della dignità personale (Holt 1881; Black 1998; Harrel-Bond 2002; 2005; Marchetti 2006, p. 39; Agier 2011, p. 214). L'irreggimentazione è un fattore di stress per gli ospiti del campo, i quali non necessariamente condividono l'idea di ordine imposta dall'amministrazione, preferendo avere

marginari di autogestione nell'accesso ai servizi erogati e nell'organizzazione della vita all'interno del centro. Si innesca così un processo di negoziazione che vede coinvolti tre attori principali: la direzione del centro, le forze di polizia responsabili della sicurezza, gli ospiti.

In tutti e tre i centri considerati abbiamo notato un atteggiamento disposto alla negoziazione da parte dell'ente gestore, anche se le ragioni che giustificano tale attitudine e, conseguentemente, i margini entro i quali si è disposti a tollerare violazioni dei regolamenti sono profondamente diverse. Nei Cara di Bari e Brindisi non si applicano alla lettera le disposizioni relative ai divieti di cucinare nei moduli o ai divieti di esercitare attività commerciali all'interno e questa sembra essere una scelta tutto sommato concertata tra la direzione del centro e la polizia.

Si cerca comunque di non fare andare le cose troppo oltre. Comunque la polizia è informata di ciò. Diciamo che non è una scelta, è ormai un consolidamento di queste, chiamiamole tra virgolette "attività", che non sono "attività", sono più un passatempo per loro. Noi segnaliamo, non abbiamo né potere di sequestrare, né potere di dire all'ospite toglì il fornellino, noi possiamo segnalare, non è un compito nostro. Però, voglio dire il fornellino, cioè ormai non crea problemi. (Direttore, Cara BA)

Si ci sono i regolamenti, però anche io cerco di essere umano e pensare... Perché, per esempio, loro non potrebbero cucinare dentro i moduli, però molte volte loro cucinano e io chiudo i miei occhi, però io sempre dico: però vedi che è una cosa... Non si può fare. Visto che sta da un anno non gli si può dire mangia solo la pasta che ti do io. Per questo io chiudo gli occhi, però dico sempre: stai attento! (Direttore, Cara BR)

La cosa che cercano di fare, quella più frequente, è quella di cercare di avere dei margini di tolleranza. Tipo: le attività commerciali dei richiedenti all'interno del campo sono assolutamente illegali, il fatto che tu vedi le bancarelle, vedi quello che ti vende... L'internet-point a un euro e cinquanta, piuttosto che il pollo, piuttosto che il servizio x, lo fanno perché è un metodo per abbassare la tensione. (...) Ci sono le antenne paraboliche ogni due moduli, quello pensi che sia legale? Certo che no! C'è un margine di tolleranza. Così come sul cibo, loro non potrebbero assolutamente cucinare all'interno dei moduli, ma è praticamente una prassi costante. Sono le uniche tecniche che loro... Decidono di essere più morbidi. Poi ogni tanto succede qualcosa e ti fanno togliere tutte le bancarelle per tre settimane e poi dopo un po' te lo fanno rifare. (Informatore legale 2, Cara BA)

Attraversando il Cara di Bari è dunque possibile imbattersi in un vero e proprio bazar, che occupa lo spiazzo centrale tra i moduli abitativi, ovvero adocchiare cartelli che indicano la presenza di un internet-point, con tanto di tariffario in bella vista. Sui tetti di numerosi moduli sono installate antenne paraboliche per la ricezione dei canali satellitari, mentre gli spazi pubblici sono di norma, seppure impropriamente, utilizzati per praticare sport e attività all'aperto. Uno stile di governo improntato alla tolleranza e alla mediazione serve a garantire che gli ospiti abbiano dei margini di libertà e di sfogo; degli spazi di decompressione che riducono le rigidità burocratiche allentando la tensione all'interno del Cara. Gli ospiti sembrano apprezzare le virtù di una direzione disposta ad un approccio flessibile nella gestione del centro.

The new director is very, very good, because he made the system. For all the people, for Arab people the system, for Turkish people the system, Kurdish people the

system. Afghan people want volleyball? Iraq people football? Pakistan people cricket? He made system. The previous? No! You cannot play here, you cannot... He make stress for people. (Ospite 4, Cara BR)

Anche nella gestione degli allontanamenti dal centro per motivi disciplinari, che sono di esclusiva competenza della Prefettura, sembra ci siano ampi margini di tolleranza. In tutti i colloqui che abbiamo avuto con personale degli Enti gestori è stato ribadito che si tratta di provvedimenti assolutamente eccezionali, che vengono adottati solo dopo ripetute violazioni dei regolamenti, seguite da altrettante diffide, ovvero in casi di comportamenti gravi che integrano una fattispecie penale. Si conferma dunque la tendenza già segnalata in letteratura (Benvenuti 2011, p. 126), a riprodurre nella prassi un sistema di progressione sanzionatoria che va dal semplice ammonimento, alla diffida formale, fino al vero e proprio procedimento disciplinare che può portare all'allontanamento forzato. Quando viene avviato un procedimento disciplinare, inoltre, la polizia si riserva margini di valutazione ed è normalmente disposta a considerare la situazione specifica dell'interessato, la sua vulnerabilità psicologica, il periodo di permanenza nella struttura già trascorso e altro ancora.

Magari creano problemi con gli operatori, in maniera anche molto evidente la notte, si ubriacano, interviene anche il corpo di guardia, la segnalazione parte. Magari il responsabile della Questura gli fa un paio di ammonizioni: stai attento, sei sotto osservazione, la prossima volta se fai... Magari la terza, quarta, la Prefettura ci manda l'ente gestore, un parere sulla revoca di accoglienza dell'ospite. Se non è vulnerabile, se non è... Cioè, se è veramente uno che mina anche la serenità, la sicurezza, allora poi viene allontanato. Che poi possono anche rivolgersi ad un avvocato, con patrocinio gratuito, che può fare ricorso e magari dopo una settimana sta di nuovo dentro. (Mediatore, Cara BR)

Se qualcuno litiga tra di loro io per forza devo comunicare all'ispettore (...) poi lui valuta la situazione, o mandare via. Parla con loro, parla con il mediatore, parla con lo psicologo, vede un poco di... Nessuno gli vuole fare male, però se è una cosa grave non possiamo più mantenere, allora fanno l'allontanamento. Però anche noi stessi, noi delle indicazioni le diamo perché c'è l'avvocato che va a parlare con lui e molte volte l'ha fatto rientrare. (Direttore, Cara BR)

Alcune volte siamo andati anche a parlare, se sono casi particolari, casi seguiti dalla psicologa. È ovvio. Comunque la Questura ci chiede spesso se sono soggetti, prima di fare una revoca, la procedura è che chiede a noi se il soggetto, se noi abbiamo delle giustificazioni o comunque il soggetto è particolare. Se il soggetto è vulnerabile noi comunichiamo che il soggetto è preso in carico dalla struttura in quanto... Loro ci consultano da questo punto di vista. (Informatore legale, Cara BR)

Il Cara di Foggia ha invece problemi di ordine pubblico molto più gravi a causa della sua estrema porosità, al punto che la direzione ammette di dover faticare parecchio per mantenere il controllo. In particolare, la situazione di ingovernabilità del centro sembra risalire al periodo in cui c'è stato un avvicendamento di gestione che ha causato un sostanziale vuoto di potere all'interno del Cara; questo è anche il periodo durante il quale si è andato formando l'assembramento informale nei moduli abbandonati sulla pista dell'aeroporto. La presenza di numerosi ospiti "abusivi"

vi”, che non hanno più nulla da perdere e si rifiutano esplicitamente di riconoscere l'autorità dell'ente gestore aggrava la situazione.

Noi quando siamo tornati qui abbiamo trovato una situazione molto, molto difficile, perché comunque loro avevano preso il sopravvento, nel senso che addirittura te li trovavi qua dentro, dappertutto, usavano i nostri servizi, erano un po' loro i padroni e chi lo gestiva erano gli ospiti. Così non andava, perché comunque ci sono delle regole e, sembra brutto da dirlo, ma comunque le devi fare rispettare perché senno qua è comunque una Babilonia veramente! (Operatore, Cara FG)

Con alcuni, diciamo i nuovi che sono arrivati, è stato più facile fargli capire che c'erano delle regole, quelli che erano qui da tempo la reazione era opposta, ti spintonano, escono, fanno... Non accettano la regola. Ci sono tutti i moduli e tutte le camere che hanno fornellini, cucine, coltelli, che viola totalmente il regolamento del centro, però è molto, molto difficile andare a correggere questo, perché nessuno ti dà il fornellino. E per prenderti il fornellino, che va contro il regolamento del campo, iniziano a minacciarti, veramente si creano problemi perché si ammassano tutti. Per cui alla fine come si gestisce una situazione così? Perché qui ci sono anche veramente persone che hanno un rispetto immenso, per cui il momento che vedi, dici “ok, tu non hai diritto al fornellino” e quello anche te lo dà e altre 590 persone no, come si riesce ad essere equi? Per cui poi alla fine anche quello buono che te lo dà ti dice: “ok, io sono buono e te l'ho dato, quello che ha iniziato a spaccare tutto gli viene lasciato, allora dove siamo? Qual è la regola qui?” l'unica regola che vige è che se crei problemi ti è permesso, invece se ti comporti giustamente con le regole tu benefici non ne hai. (Direttore, Cara FG)

Il tentativo perseguito dall'ente gestore di ripristinare la disciplina all'interno del centro non sembra essere supportato adeguatamente dalla Prefettura, la quale ritiene che assicurare il rispetto delle regole di convivenza e verificare le presenze sia esclusiva competenza della direzione, mentre la polizia sarebbe chiamata ad intervenire solo in caso di reati o gravi minacce all'ordine pubblico. È evidente che c'è una profonda diversità di vedute circa i rispettivi ruoli nella gestione dell'ordine all'interno del Cara.

Se io passo a ritirare le cose, i coltelli, e passa il messaggio che è la Croce Rossa che fa questo: tu Croce Rossa sei cattiva! Perché tu non sei nessuno, per cui: perché tu mi prendi il coltello? Perché tu mi prendi l'alcol? Però se noi chiamiamo le forze dell'ordine ci dicono che non è tra le loro competenze. Loro sono garanti dell'ordine pubblico. Che vuol dire ordine pubblico? Solo se si scatena una rivolta. Loro sono qui solo per quello! (Direttore, Cara FG)

La Prefettura risponde picche! Questo rispondono, semplicemente. I problemi sono i nostri. Il problema è proprio quello, che tutto va a ricadere su di noi e tutto ricade sotto ogni punto di vista su di noi. (...) La Prefettura dovrebbe essere più presente, ci dovrebbe ascoltare un po' di più e non ci dovrebbe dare addosso. Secondo loro noi sbagliamo la gestione, non siamo in grado di gestire secondo i loro criteri. Determinate situazioni le lascia a noi. (Operatore, Cara FG)

Non voglio criticare nessuno, per l'amor del cielo. Io parlo di quello che stiamo vivendo noi. Se io chiamo e sto provando a far capire ad un ospite abusivo che non può mangiare, non può mangiare! Non ci può essere il buon samaritano che arriva e dice, vabbè però per l'ordine pubblico... Perché così non impostiamo delle regole. (Direttore, Cara FG)

Sembra che la Prefettura propenda per una gestione “morbida” del centro che eviti quanto più possibile di arrivare allo scontro con gli ospiti, per questo dal punto di vista delle forze di polizia molte violazioni del regolamento dovrebbero essere tollerate al fine di evitare più gravi problemi di ordine pubblico. Trovandosi a dover quotidianamente lavorare in condizioni di grave inferiorità numerica rispetto alla massa di persone da gestire, anche in casi di eventi critici militari e forze di polizia limitano al massimo il loro intervento, per timore di inasprire ulteriormente gli animi, cercando di gestire la situazione in attesa che la tensione scemi, oppure che intervengano rinforzi dall'esterno. Le cronache delle recenti rivolte raccontano, ad esempio, dei militari asserragliati nel posto di polizia a difesa delle armi e delle munizioni in attesa dell'intervento della “mobile”.

No, non mi sento protetto dalla polizia. Non proteggono non fanno niente. Qua comunque le forze dell'ordine stanno solo per farsi un giro non per proteggere qualcuno. (Ospite 5, Cara FG)

No security, no safety here. Police is not working properly. (Ospite 6, Cara FG)

L'ente gestore non condivide tale filosofia di governo del centro, cui imputa l'impossibilità di far valere qualsiasi regola all'interno e una sostanziale compromissione della sua autorità. Più in generale, si denuncia con forza la tendenza a trasformare il Cara di Foggia in un collettore marginalità sociale e l'acquiescenza con cui si è lasciato crescere un insediamento informale ai margini del campo ufficiale.

Anche la questione degli abusivi alla fine, cosa hai fatto? Non hai fatto niente! La cosa buona che hai fatto è che hai dato acqua e corrente per dire statevi qua! Se tu gli dai, perché tu gliel'hai data, non gliel'abbiamo data certo noi, se tu li fai stare qui in pianta stabile e normale che è una bomba che prima o poi scoppia. Perché logicamente tra di loro lì ci sarà sempre più gente, sempre più gente. Logicamente una volta che sei di lì... Sì ok, hai l'acqua, hai dove stare, hai la corrente, ma ti inizia a mancare il mangiare, ti inizia a mancare quello, sempre da questa parte verrai e i problemi sempre ci saranno. Quindi io ente gestore Croce Rossa quando ti dico ho questo problema, tu non mi puoi venire a rispondere dovete cacciarli. Ma non è un compito nostro cacciarli! Noi non siamo forze dell'ordine, noi siamo qui per accogliere chi ha diritto. (Operatore, Cara FG)

Gli ospiti sfruttano i margini di tolleranza lasciati dagli enti gestori per creare un ordine alternativo all'interno del campo. Nei moduli si cucina liberamente, si organizzano feste in cui vengono uccise capre e polli, mercati informali e illegali fioriscono all'interno dei Cara senza che la polizia e la direzione facciano molto per impedirlo, soprattutto nei campi più porosi in cui beni illeciti di varia natura trovano una via più o meno agevole per entrare. In alcuni casi però, la tendenza a ridefinire l'ordine interno del centro si spinge fino ad un'autentica appropriazione degli spazi, che sono la risorsa forse più ambita. Non si tratta solo della personalizzazione dei luoghi, tipico in tutte le strutture di accoglienza o detentive in cui i periodi di permanenza si prolunghino e gli ospiti sentano il bisogno di un minimo di riappropriazione identitaria del luogo, ma della tendenza a gestire autonomamente la distribuzione dei posti letto, ridefinendo le assegnazioni effettuate dall'ente gestore. Alla razionalità burocratica, basata su un rapporto astratto metri quadri/indi-

viduo, gli ospiti oppongono criteri alternativi di distribuzione organizzati attorno alle relazioni parentali, amicali e più in generale di solidarietà che mettono in crisi la logica burocratica.

Anche quando entriamo nei moduli dove loro vivono, cioè loro sono ospiti del centro ma comunque tra virgolette entri in casa loro, devi anche entrare con le dovute cautele. Anche quando cerchiamo di recuperare materassi reti, molte volte non ci fanno neanche entrare, dicono: “no, non è tutto a posto”. Loro dicono questa è casa mia, tu perché devi entrare, questa è casa mia. Per cui molte volte la questione è anche, è brutto da dire, di ignoranza da parte loro. Perché quello che noi spieghiamo, si ok adesso ci stai tu, ma tra un mese, due mesi, un anno, quello che sia tu non ci starai più qua dentro, ci starà un altro. Quindi io come accolgo te, devo accogliere l'altro. Purtroppo si sentono un po' i padroni della situazione. (Operatore, Cara FG)

Dal punto di vista dell'ente gestore l'appropriazione degli spazi da parte degli ospiti comporta grossi problemi poiché si perde di vista la situazione delle presenze all'interno della struttura. Soprattutto nei centri con una percentuale maggiore di ospiti non censiti, la direzione è costretta a continue ricognizioni nei moduli abitativi per farsi un'idea del numero esatto di posti liberi. Questo esercizio quotidiano è, ad esempio, reso indispensabile a Foggia dal fatto che, soprattutto in occasione di grossi afflussi di nuovi richiedenti asilo, l'assenza di posti abbia costretto la Croce Rossa ad allestire un ricovero di fortuna per i nuovi giunti nei locali dell'ex-magazzino. Gli operatori sono dunque costretti ogni giorno a percorrere in lungo e in largo il centro alla ricerca di posti utilizzabili per ricollocare coloro che patiscono i disagi dell'accoglienza in locali assolutamente inadeguati. La questione dell'accesso ai posti letto è del resto, ancor più che l'accesso alla mensa e agli altri servizi essenziali, la faglia su cui la Croce Rossa tenta ripetutamente di aprire una linea di conflitto strategica tra ospiti regolarmente presenti e ospiti “abusivi”. I tentativi di spezzare le forme di solidarietà che consentono agli ospiti non censiti di continuare a permanere all'interno del Cara non sembrano tuttavia avere molto successo.

Quando noi chiediamo posti e facciamo presente “guarda che noi abbiamo uno sbarco e così, per cortesia proviamo a controllare.” Sono tutti fuori con regolare ticket eccetera. Arriva lo sbarco, vanno nella sala identificazione e immediatamente arrivano tutte le varie nazionalità a vedere chi sta arrivando, perché molti di loro potrebbero avere anche amici che li hanno contattati. Miracolosamente l'ospite regolare ti dice: “lo sistemo io” e se lo porta in camera con lui. “No, no, c'è posto in camera mia, non c'è nessun problema” e lo prende. Il che è inspiegabile, perché io sono andata più volte nella stessa stanza a chiedere, per cui, alcuni posti vengono lasciati così e non c'è la possibilità di controllarlo. (Direttore, Cara FG)

I nuovi arrivi, arrivano là [nell'ex magazzino, n.d.a.]. E noi piano, piano, tutti i giorni, abbiamo il problema di trovare i posti. Ogni giorno facciamo trovare dieci posti e li spostiamo. Con fatica. Oppure, quando ci sono i connazionali, anche se per esempio in una stanza devo stare per esempio soltanto sei persone e ci sono i connazionali che dicono: vabbè se sono afgani come noi, portiamo altri due, mettiamo otto. Con la volontà dell'ospite. (Mediatore, Cara FG)

Quello che non si riesce a far capire anche agli ospiti regolari che il regolamento

del centro vieta che tu accolga qualcuno nella tua camera che non sia regolare, perché lo fanno? È una domanda! Non si riesce a capire, perché nello stesso momento in cui loro stessi sono i primi a dire “ci sono gli abusivi, ci sono gli abusivi, non hanno il ticket non è giusto”... Specialmente che poi, quello che noi abbiamo riscontrato è che quelli che abbiamo trasferito anche dalla ex mensa che poi trovano un modulo dove andare, favoriscono anche loro l'abusivo. E tante volte uno prova anche a spiegarli: ma questo non è un beneficio per te! (Direttore, Cara FG)

I principali motivi di conflitto non sembrano dunque fiorire attorno alle linee di discriminazione burocratica tra “regolari” e “abusivi” che gli enti gestori cercano di riprodurre. Tra di loro i migranti che condividono nazionalità, provenienza geografica o appartenenza linguistico-culturale, si supportano: dividono i pasti accantonando gli avanzi delle razioni distribuite a mensa o cucinando insieme, condividono i moduli accettando condizioni di sovraffollamento e disagi di varia natura. I conflitti, quando esplodono, si riproducono attorno a linee di divisione per così dire “identitaria” e generalmente non riguardano l'accesso alle risorse, ma sembrano piuttosto dovuti «all'accumulo di energia negativa», come suggeriva il mediatore del Cara di Brindisi. Le cronache dai centri sono punteggiate di episodi di violenza tra gruppi nazionali, o etnico-culturali, scatenati da futili motivi. Come l'ultima rissa tra afgani e pakistani che nel luglio del 2013 ha portato alla morte di un ragazzo di 26 anni ospite del Cara di Bari, che pare sia cominciata nel corso di una partita a cricket. Gli animi tendono ad esasperarsi e anche le appartenenze e i riferimenti identitari si amplificano, assumendo aspetti parossistici.

Siamo in un piccolo paese di 1.300 persone dove la problematica del singolo può essere amplificata dal numero della nazionalità di cui fa parte l'ospite. Nel senso che se l'ospite è pachistano, oggi abbiamo dentro il Cara 300 ospiti del Pakistan, quell'ospite in quel momento rappresenta quell'etnia.

(...)

Un somalo che litiga con un eritreo, adesso passami l'esempio, potrei dire qualsiasi altra nazionalità, diventa immediatamente la rissa tra 200 persone contro altre 200 persone. È quasi immediato il passaggio. (Direttore, Cara BA)

Qua comunque non mi sento sicuro, perché quando succedono le risse, non si cerca il colpevole. Ad esempio quando i somali e gli afgani litigano fra di loro, qualsiasi somalo c'entra, qualsiasi afgano comunque ci sta dentro. Uno può venire da te e ti da un pugno, oppure ti da un colpo di coltello. (Ospite 5, Cara FG)

Nel ridefinire la loro organizzazione sociale all'interno dei centri, gli ospiti cercano anche di individuare dei leaders cui demandare la soluzione delle controversie. Questo è un fenomeno tipico dei campi per rifugiati e richiedenti asilo all'interno dei quali, soprattutto laddove i tempi di permanenza si allungano, tendono a rifiorire forme di organizzazione sociale e di vita comunitaria (Holt 1981). I Cara oggetto della nostra ricerca non fanno eccezione. L'identificazione di un leader o di un rappresentante del gruppo o dei gruppi di ospiti è funzionale anche alle esigenze dell'ente gestore, il quale tende naturalmente a privilegiare coloro che siano dotati di particolari competenze linguistiche e di un determinato livello di istruzione.

I leaders per lo più sono le persone che parlano le lingue, che conoscono una lin-

gua popolare, o che riescono a farsi comprendere comunque un minimo in italiano. E poi ci sono anche le caratteristiche caratteriali, culturali. Persone che in qualche maniera hanno degli strumenti maggiori rispetto agli altri. (Psicologo, Cara BR)

Non sono i leaders, però se uno che riesce a parlare, per dire inglese, francese, perché non tutti riescono a parlare, tra quel gruppo di pakistani è quasi un leader uno che parla bene inglese, vengono tutti con lui per parlare con me. Se c'è una persona che riesce a comunicare bene, lui diventa non il leader, però un supporto per loro. (Direttore, Cara BR)

Tale capitale relazionale non necessariamente porta la persona identificata dall'ente gestore per essere il tramite riconosciuto con l'istituzione a costruirsi un'autentica leadership all'interno del suo gruppo di riferimento. Rango sociale e anzianità sembrano di solito giocare un ruolo più importante. Così è ad esempio a Brindisi, dove i gruppi dominanti, pakistani e afgani, hanno eletto quali rappresentanti i più anziani, coloro che in genere prendono parola nel corso della preghiera del venerdì e svolgono anche funzioni di mediazione dei conflitti all'interno dei rispettivi gruppi, risolvendo i problemi di convivenza. Forme organizzative simili si registrano negli altri centri, dove addirittura anche gli occupanti dei moduli abbandonati sulla pista dell'aeroporto militare di Foggia hanno il loro leader riconosciuto.

5. Un Cara è sempre meglio di niente?

Il ricorso a strutture di grandi dimensioni per l'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo è comunemente giustificato con argomenti che richiamano le esigenze di efficienza burocratica nell'erogazione dei servizi e l'urgenza in cui l'assistenza è prestata in determinate circostanze. Concentrare molte persone in un posto solo, all'interno di strutture rigidamente organizzate e gestite in maniera totalmente auto-critica dagli agenti umanitari appare come l'unica soluzione per prestare soccorso a persone in difficoltà (Black 1998; Harrel-Bond 1998; Agier 2011, p. 214; Marchetti 2006, p. 65). Una logica analoga ha stimolato la nascita dei centri di accoglienza in Italia, approvata nella metà degli anni '90 tramite decreti di necessità e urgenza volti a rispondere alle esigenze di un'emergenza umanitaria. Negli anni successivi la logica dell'emergenza umanitaria si è rivelata l'elemento trainante nell'impostazione delle politiche migratorie e di accoglienza italiane, normalizzando il ricorso a centri di raccolta in cui migranti e richiedenti asilo trovano accoglienza al prezzo di una sostanziale limitazione delle loro libertà personali. (Campesi 2011; Vassallo Paleologo 2012; Giovannetti 2014; Marchetti 2014)

C'è infatti una certa ambiguità di fondo nel diffondersi del paradigma del «governo umanitario» (Agier 2011) e dei centri di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo, che ne rappresentano forse la più rilevante proiezione istituzionale. In tali strutture le funzioni di accoglienza e controllo vanno infatti di pari passo, dato che esse consentono di concentrare le popolazioni assistite in un punto, evitando la dispersione sul territorio di persone comunque percepite come potenzialmente problematiche (Black 1998; Agier 2005; 2011; Agier, Vaully 2007; Marchetti 2011; Szczepanikova 2013). Tale ambiguità di fondo è particolarmente evidente nelle politiche di accoglienza dei richie-

denti asilo adottate dai paesi occidentali, dove il ricorso ai centri è in genere legato all'esigenza di tenere sotto controllo di polizia una massa di persone il cui titolo al soggiorno è ancora in fase di valutazione. Per tale motivo, si preferisce evitare che questi si muovano liberamente sul territorio, magari cominciando percorsi di integrazione nel paese di arrivo, trattenendoli piuttosto in uno spazio di "sospensione" che li rende più facilmente deportabili e comunque più malleabili rispetto alle esigenze burocratico-amministrative del sistema di accoglienza (Bloch, Schuster 2005).

Le ambiguità e i paradossi di un modello di accoglienza che più che alla protezione *dei* rifugiati sembra diretto a proteggerci *dai* rifugiati sono particolarmente evidenti nei tratti del sistema di accoglienza italiano. Gli attuali Cara nacquero infatti nel 2002 con la denominazione di Centri di identificazione (Cdi), per essere poi definitivamente disciplinati dal Dpr. n. 303/2004 e dal D.Lgs. n. 25/2008, cui si deve l'attuale denominazione. In base alle disposizioni varate a cavallo tra 2002 e 2004, i Cdi hanno assunto il carattere di "centri aperti" da cui gli ospiti potevano uscire durante le ore diurne ed assentarsi, previa autorizzazione del Prefetto, per periodi più lunghi. Tale facoltà non era in origine concessa a tutte le categorie di richiedente asilo ed in ogni caso poteva essere esercitata solo nella misura in cui non apparisse incompatibile con l'ordinario svolgimento della procedura, previa comunicazione al direttore del centro. L'allontanamento non autorizzato dal centro comportava inoltre la perdita del diritto alla propria richiesta di protezione internazionale. Il richiedente asilo restava in sostanza assoggettato ad una forma di controllo esercitata tanto dall'autorità responsabile del centro che dalla polizia, le quali potevano a discrezione limitare la sua libertà di movimento. La "Bossi-Fini" non esitava del resto a parlare di «trattenimento» dei richiedenti asilo, configurando l'ingresso in tali strutture come una vera e propria limitazione della libertà personale mascherata da limitazione della libertà di circolazione (Benvenuti 2011, p. 521; Campesi 2013, p. 210).

Nel 2008 si è inteso ridefinire complessivamente i tratti dei centri per richiedenti asilo, facendo assumere agli attuali Cara uno statuto più schiettamente umanitario. L'articolato del D.Lgs. 25/2008 dedica infatti due disposizioni diverse all'«accoglienza» nei Cara (art. 20) e al «trattenimento» nei Cie (art. 21) dei richiedenti asilo, riservando quest'ultima ipotesi ai casi di persone già condannate per gravi reati o già destinatarie di alcune tipologie di provvedimento di espulsione. Sono destinati ad un Cara, invece, quei richiedenti asilo che hanno presentato domanda di protezione dopo essere stati intercettati nell'atto di aggirare i controlli di frontiera o in condizioni di irregolarità sul territorio italiano, ovvero siano privi dei documenti di identificazione. L'art. 20 comma 4 del menzionato decreto legislativo ha finalmente sancito il carattere "aperto" di tali strutture, sottraendo l'esercizio della facoltà di uscita diurna dal centro alla discrezionalità dei responsabili della struttura. In base alla normativa esistente, il periodo di soggiorno obbligato nei Cara non dovrebbe eccedere i 35 giorni, oltre i quali il richiedente asilo riceve un permesso di soggiorno della durata di tre mesi, rinnovabile di tre mesi in tre mesi fino alla definizione della richiesta di asilo; anche se, com'è noto, a causa dei ritardi delle Commissioni territoriali nella definizione delle domande di protezione internazionale ricevute, i tempi di permanenza sono molto più lunghi. Il periodo massimo di "accoglienza" non dovrebbe in ogni caso superare i sei mesi, oltre i quali il richiedente asilo è chiamato ad abbandonare la struttura.

Coloro che ricevono accoglienza nei Cara sono in qualche misura guardati con sospetto dalle autorità italiane, poiché si tratta di figure di richiedente considerate

sospette di abusare della procedura d'asilo per evitare un respingimento o un'espulsione. Certo l'allontanamento non autorizzato comporta ormai conseguenze meno gravi che in precedenza², ma in ogni caso coloro che fanno ingresso in un Cara sono oggetto di una disciplina peggiorativa rispetto ai richiedenti asilo "ordinari", che si presentano spontaneamente all'autorità in possesso di tutti i documenti di identità³. Dunque accoglienza, tanto che si fissa un termine massimo oltre il quale questa non potrà essere più offerta, ma al contempo controllo poliziesco di una popolazione comunque sospetta di voler rimanere sul territorio pur non possedendone titolo. L'ambiguità dei Cara è costitutiva, non è un caso che essi sembrino nella prassi assumere la duplice veste di un luogo rifugio cui i richiedenti aspirano e di una trappola da cui non riescono più a sfuggire.

L'utenza dei centri che abbiamo visitato giunge negli stessi attraverso traiettorie abbastanza standardizzate. Accanto a coloro che vi arrivano scortati dalla polizia, dopo essere sbarcati a Lampedusa, sulla costa ionica in Calabria o nei pressi delle coste salentine, ovvero deportati da qualcuno dei paesi europei ai sensi del c.d. Regolamento Dublino (Regolamento 2003/343/CE), si trova un numero significativo di ospiti che, entrati irregolarmente in territorio italiano, sono giunti nei Cara pugliesi dopo un lungo peregrinare alla ricerca di una Questura pronta a ricevere la loro domanda d'asilo ed "accoglierli" in uno dei centri. In particolare questi ultimi fanno ingresso in un Cara come in un luogo agognato, raggiunto a prezzo di immani sacrifici e dopo settimane, in alcuni casi mesi, di notti trascorse all'addiaccio o in ripari di fortuna.

First time I go to police for application, and second, they didn't care about myself, even if I've an handicap. I told him about my situation, I told him I'm different from other asylum seekers, they told me no problem, go outside! Almost 28 days I've been outside. After that they told me, ok you can come. (...) It's not only me, too much people are now waiting outside to made their case. (Ospite 1, Cara FG)

Una volta a mezzanotte mi sono presentato alla polizia, ho detto: prendetemi, arrestatemi! Meglio che stare fuori. Mi hanno detto: no, no, noi mica ti cerchiamo! Vai via. Io l'ho detto alla polizia, io sono venuto qui irregolarmente, non ho documenti. Ah, non fa niente! Continua, continua. (Ospite 2, Cara BR)

Le cronache locali sono punteggiate di notizie che raccontano di bivacchi improvvisati nelle città pugliesi o manifestazioni di protesta di migranti in attesa di "accoglienza" costretti ad una vita di strada, mentre tra gli operatori umanitari è diffusa la convinzione che molti arrivino a simulare uno sbarco pur di farsi trarre in un centro di accoglienza in quanto bisognosi di "primo soccorso". È evidente che l'avvilimento e la fatica di una vita da senza fissa dimora portino gli stranieri a

² L'allontanamento comporta adesso la perdita del diritto all'accoglienza e il rischio che la Commissione territoriale decida della domanda di protezione senza audizione dell'interessato, allo stato degli atti.

³ L'esame della domanda deve essere svolto in via prioritaria, i termini di ricorso sono dimezzati e la sospensione della misura di allontanamento in caso di ricorso avverso il diniego non è automatica, ma deve essere richiesta. In assenza di ricorso, alla scadenza del permesso temporaneo ricevuto è prevista l'espulsione con accompagnamento coatto alla frontiera.

preferire di essere arrestati e sbattuti in un Cie, piuttosto che continuare a restare per strada. L'effetto è quello della riproduzione artificiale di una sorta di cronica "emergenza umanitaria" che non riguarda più solo gli sbarchi veri e propri, ma anche persone ridotte ad un livello di bisogno e disperazione tali da accontentarsi di trovare soddisfazione alle esigenze primarie, seppure al prezzo di una drastica limitazione delle loro libertà personali.

Una volta conquistato l'agognato riparo, difficilmente lo si abbandonerà: come dimostrano le numerose presenze "abusive" e i soggiorni prolungati ben oltre il periodo d'accoglienza fissato per legge. Solo chi ha dei contatti all'esterno su cui poter fare affidamento, parenti e amici cui chiedere supporto, riesce a lasciare il centro. Gli altri restano imbrigliati nella struttura comunitaria del campo che offre comunque una rete di protezione, diventando l'unico canale di mediazione con le istituzioni italiane e di accesso a servizi che sarebbe per loro molto difficile procurarsi all'esterno.

Ci provano pure ad andare via, però si rendono conto che sono soli, non sanno come fare. Lo sai quanti che erano qui ospiti del centro li ritrovi a Foggia o a chiedere le elemosine o a lavare i vetri! Restano a Foggia per strada, ce ne sono tanti, tantissimi. (Operatore, Cara FG)

Loro si lamentano, però sicuramente la maggior parte di loro una passeggiata fuori la fa e comunque fuori è molto più triste della realtà che c'è qua dentro. Tu comunque qua bene o male, anche se sei irregolare, l'amico che ti dà il piatto della pasta, o che ti dà il panino o che ti dà il frutto, ce l'hai sempre. Invece fuori sei solo. Quindi, non hai dove andare, non hai dove dormire, non hai cosa mangiare. Allora resti qui. (Operatore, Cara FG)

Dopo magari essere stati qui molto tempo comunque creano anche una rete di conoscenze, non solo tra loro, ma anche di riferimenti: il medico, la persona che magari ti segue a livello legale. Per cui diventa difficile poi uscire, una volta ricreata quella rete, dalla quale tu sei uscito perché appunto sei un migrante e dunque il solo essere migrante ti strappa in qualche modo alla tua realtà, chiaramente poi è difficile. (Psicologo, Cara BA)

Io quando sono arrivato qui, quando ho visto la Commissione, mi hanno chiesto se conosco qualcuno, se ho qualche familiare, qualche familiare in Italia o in Europa. Io ho detto che non conosco nessuno, quindi io visto che ho pure il diniego, se esco da qua che non conosco nessuno, dove vado? Non lo so. (Ospite 2, Cara FG)

In un certo senso, come sottolinea Marchetti, «lasciare la quotidianità del campo, la stagnante e ripetitiva routine, le garanzie della sopravvivenza biologica rappresenta un rischio piuttosto che una stimolante attrattiva». (Marchetti 2006, p. 121) Non a caso tutti i tentativi di far valere con maggiore rigidità i limiti massimi previsti dalla legge per il periodo di accoglienza scatenano reazioni di sconforto negli ospiti dei Cara, che percepiscono l'atteggiamento della direzione del centro come un tradimento della sua missione umanitaria.

Here now is very hard to live. My "count" [diritto all'accoglienza, n.d.a.] is cut, I don't have any document. They said if you stay six months they cut your "count". Now I'm living by myself, I eat from my brothers, they go and collect food and they give me.

Six months I stayed here they cut my “count”. I didn’t go out... By the time I arrived here they told me: if you go out for three days this will cut your “count”, and I never went out for one day! One day they came and call me, they said the new law that if you stay for six months in this camp they will cut your “count”, I said: but when I arrived in this camp you don’t tell me that, why? (...) No food, they cut my paper, I don’t have any food, I did not have anything. (...) We were explaining that to them, but they don’t mind, they don’t care. The only thing they see is to cut your “count” and is finished. Whether if you have where to go or not. (Ospite 3, Cara FG)

E tuttavia non mancano gli atteggiamenti ambivalenti rispetto alla natura dei Cara. Diverse tra le persone che abbiamo incontrato nel corso delle nostre visite sul campo erano pronte ad affermare con decisione che il centro fosse gestito come una prigione, o che comunque vi somigliasse parecchio. I centri, lo abbiamo visto, riflettono un modello organizzativo tipico delle istituzioni totali e nella ricerca di efficienza burocratica tendono a riprodurre un’esperienza di massificazione e spersonalizzazione che sicuramente incide sulla percezione del luogo. Sequenze di squallidi moduli tutti uguali, file interminabili per l’accesso alla mensa o il ritiro del kit personale, appiattimento delle differenze sociali su uno standard di accoglienza uniforme e schiacciato verso il basso. Sicuramente questo ha un certo effetto sugli ospiti, che subiscono il trauma della spoliazione di sé tipico dell’ingresso in qualsiasi istituzione totale.

Sentono di aver smarrito una parte di sé e della loro identità, cioè la loro non è soltanto la perdita della loro casa o dei loro riferimenti affettivi, culturali, ma anche una perdita di se stessi. In qualche modo c’è anche una compromissione della propria percezione di se stessi e anche delle proprie risorse personali. (Psicologo, Cara BR)

Anche l’aspetto fisico dei centri ha il suo ruolo. L’organizzazione “marziale” dello spazio, la presenza evidente di militari, muri di cinta, strumenti di sorveglianza, controlli ed orari in ingresso e in uscita, così come gli obblighi di registrazione, i censimenti e le “conte” svolte al momento della distribuzione dei pasti o dei beni di prima necessità, tutto rimanda all’immaginario tipico delle istituzioni di concentramento forzato.

Ci sono anche persone che hanno vissuto... Cioè non si può trascurare l’aspetto logistico del centro che è quello di una caserma, ci sono persone che purtroppo hanno avuto esperienze negative con i militari nei loro paesi. Soprattutto i richiedenti asilo politico, i veri richiedenti asilo politico, i rifugiati politici. Ci sono persone che hanno vissuto il carcere, che conoscono anche l’esperienza della violenza e della tortura. Oppure persone che sono state in altri paesi, o nei Cie, oppure anche nelle carceri e quindi vengono qui, si trovano qui e all’inizio l’aspetto è quello di una caserma di polizia, quindi richiama in qualche modo l’esperienza passata. La presenza di militari anche non è detto che venga vissuta in maniera serena. Molti di loro me lo dicono: io lo so che questi militari sono diversi da quelli del mio paese; io lo so che questi militari non possono farmi del male come quelli del mio paese, però io quello che provo non lo posso controllare, tutte le volte che mi avvicinano, che mi relazionano con un militare, mi sento il cuore scoppiare. (Psicologo, Cara BR)

Ma il Cara è una trappola da cui è complicato sfuggire anche per un altro aspetto, che attiene se così possiamo dire, alla sua matrice originaria di istituzione

diretta a concentrare e mantenere sotto controllo di polizia persone che si preferisce non si disperdano sul territorio. L'invio del richiedente asilo in un centro assomigliava pericolosamente, nella sua concezione originaria, ad un provvedimento di "domicilio coatto". I tentativi di edulcorare i tratti polizieschi della misura effettuati negli anni successivi hanno solo sfumato l'aspetto del controllo, diluendolo nel brodo dell'accoglienza umanitaria. Il richiedente resta infatti intrappolato nel Cara, anche perché allontanandosi dallo stesso rischia di compromettere la sua domanda di protezione internazionale. Non c'è più un'indicazione esplicita a livello legislativo, lo abbiamo visto, ma di fatto l'allontanamento ingiustificato può dar luogo ad una perdita del diritto alla protezione internazionale, sia perché la Commissione dichiara l'irreperibilità decidendo allo stato degli atti, sia perché, anche qualora il richiedente sia stato in grado di presentarsi regolarmente all'audizione del suo caso, il fatto di aver abbandonato il centro tende ad essere giudicato come un elemento negativo (Benvenuti 2011, p. 521).

Tu sei comunque richiedente asilo, regolare, in attesa della commissione che poi ti da lo status umanitario, quello che è. Però se sei entrato nel Cara e vai via senza avvisare la polizia che sei andato via, comunque sei... Alla scadenza, cioè a chi lo comunichi che sei andato via dal Cara? Risultati che sei ancora nel Cara, per la polizia qui. È la polizia che comunica in Questura che ti sei allontanato arbitrariamente. Cioè è la permanenza nel Cara che va comunicata, se io non voglio stare nel Cara, dico ok, c'ho i soldi, mi sono trovato un albergo, una pensione, vado a stare lì, lo devo comunicare in Questura. Se non lo comunichi la polizia dice che ti sei allontanato arbitrariamente e il dato va in Questura. Succede che il dato non viene trasmesso neanche in Commissione, la questura dice: questa persona si è allontanata e non viene convocata poi in Commissione. (Direttore, Cara BA)

L'allontanamento dal Cara è percepito come un gesto che può mettere a rischio la propria domanda d'asilo, o che perlomeno renderebbe molto più complicato seguirne il complesso iter burocratico, «you cannot go to live outside, otherwise they forget you. (...) Here you follow your case, you go to stress them about your case, and maybe they do something». (Ospite 1, Cara FG). Pur soffrendo delle condizioni di accoglienza, i richiedenti asilo preferiscono non allontanarsi dagli uffici della Questura e dagli informatori legali che possono fornire informazioni quotidiane, nella convinzione che la pratica sia destinata ad essere messa da parte se si fanno perdere le proprie tracce. Restare nel centro e affidarsi alle cure del governo umanitario è dunque percepita come una necessità, ma diviene anche una strategia per stimolare l'amministrazione ad alleggerirsi del peso di una ulteriore bocca da sfamare.

6. *Il Cara come spazio di disabilitazione sociale*

In un certo senso abbiamo già visto come il sistema di accoglienza italiano stimoli e riproduca dipendenza, intrappolando i richiedenti asilo nei Cara. Ma la produzione di dipendenza si svolge anche ad un livello più profondo, alimentando un processo che è stato definito di *enfèrmelement* mentale (Cambrézy 2001, pp. 89-90). Esso si svolge su due piani che attengono al processo di infantilizzazione che i rifugiati subiscono all'interno dei Cara ed alla profonda ridefinizione della loro temporalità esistenziale.

Sotto il primo profilo, una vasta letteratura ha ormai evidenziato chiaramente gli effetti negativi di un'organizzazione dell'accoglienza basata su grandi strutture dai caratteri fondamentalmente concentrazionari. La presa in carico totalizzante delle esistenze individuali, di norma giustificata con argomenti relativi alla necessità di garantire efficienza e funzionalità nell'erogazione dei servizi, amplifica la sensazione di dipendenza negli ospiti, che finiscono per essere stimolati all'abbandono di qualsiasi responsabilità sociale e personale (Harrel-Bond 2002; 2005; Agier 2011; Marchetti 2006; Bernardot 2008). Da un certo punto di vista gli assistiti vengono trattati come "pazienti" di un ospedale, persone incapaci di badare totalmente a loro stesse cui tutto deve essere organizzato. Non è un caso che il direttore del Cara di Foggia usasse un termine ospedaliero per riferirsi agli ospiti, che vengono "dimessi" quando abbandonano l'assistenza. Si tratta certo di una tradizione lessicale particolarmente legata al tipo di ente presso cui prestava servizio, la Croce Rossa, ma il dato ci pare nondimeno indicativo di una certa attitudine a medicalizzare l'assistenza. Da un altro punto di vista il rifugiato viene trasformato in bambino, qualcuno cui prestare assistenza con un'attitudine profondamente paternalistica tipica di chi pensa di avere a che fare con persone che bisogna guidare in ogni aspetto della loro vita all'interno del centro. Si prenda ad esempio il comma 2, dell'art. 8 del regolamento del Cara di Bari che ci pare un'esemplificazione particolarmente illuminante dell'attitudine paternalistica del lavoro umanitario.

Per prevenire situazioni di nocimento alla propria salute e a quella altrui gli ospiti devono tenere un comportamento rispettoso della vita comunitaria attraverso la collaborazione con gli operatori e i professionisti del centro. Ogni ospite è tenuto a:

- assumere un comportamento rispettoso della comunità residente nel centro, in particolare durante la visione delle partite di calcio
- lavarsi spesso le mani ed avere cura della propria igiene personale, di quella dei figli minori (laddove presenti) e dell'ambiente che gli è stato temporaneamente assegnato
- provvedere al rifacimento del proprio posto letto
- seguire terapie consigliate dai medici dell'Ambulatorio Medico
- rispettare rigorosamente le fasce orarie previste per l'utilizzo della struttura e dei suoi servizi
- proteggere ogni oggetto ricevuto in dotazione dagli operatori e a restituirlo nelle modalità e nei tempi concordati
- rispettare gli appuntamenti concordati con assistenti sociali, educatori professionali, medici, psicologi.

Gli ospiti trovano dunque soddisfazione a tutte le loro esigenze all'interno del centro e non sono in alcun modo stimolati all'uscita ed al contatto con il territorio circostante. A loro volta, le comunità di riferimento percepiscono quelle masse di individui imprigionate in una struttura dall'aspetto penitenziario come potenzialmente pericolose, manifestando un'ostilità più o meno evidente. Tutto cospira per trattenere i richiedenti asilo in quella che uno degli informatori legali con cui abbiamo parlato definiva «bolla si sapone». Anche la semplice scansione temporale delle attività giornaliere, con l'erogazione dei servizi che vincola gli ospiti ad orari precisi e lunghe attese, tende a scoraggiare l'uscita dal campo, che quando avviene si riduce ad una passeggiata pomeridiana in centro.

Mi viene in mente il discorso della stessa medicheria, per cui i farmaci vengono distribuiti ad alcune ore, per forza di cose, soprattutto per quanto riguarda le terapie psichiatriche, quindi vanno assunte sotto controllo medico, ci sono degli orari. Quindi chi deve assumere terapia deve recarsi quattro volte in un giorno in medicheria per prendere la terapia. Questo se da un lato consente la corretta somministrazione della terapia, dall'altro interferisce con la possibilità che questa persona possa avere dei contatti sociali, possa uscire dal centro. Se io per quattro volte in un giorno devo stare a fare la fila, o comunque attendere che mi venga data la terapia in medicheria, questo diventa un problema. (Psicologo, Cara BA)

Sotto il secondo profilo, è la temporalità esistenziale in cui vengono precipitati i richiedenti asilo a svolgere un prepotente effetto di disabilitazione sociale. Come ha mostrato una vasta letteratura, l'ingresso in un campo per rifugiati produce un effetto di "sospensione temporale" che impedisce la progettualità e vincola le persone ad un eterno presente gettandole in una condizione di cronica apatia. L'accoglienza nei centri dovrebbe avere natura temporanea, ma in realtà essi si trasformano nel luogo di residenza dei richiedenti asilo e dei rifugiati per lunghi periodi di tempo e ciò sembra avere effetti decisivi sul loro stato di salute e sulla loro condizione psicologica (Harrel-Bond, 2002; 2005; Rahola 2003; Agier 2005; 2011; Marchetti 2006). L'avvilimento prodotto dall'attesa in giornate tutte uguali è stato sovente sottolineato dagli ospiti con cui abbiamo avuto modo di parlare, alcuni dei quali affermavano di riuscire ad andare avanti solo grazie all'uso di farmaci. Ne sono ben consapevoli anche gli operatori dei centri, che identificano nelle lunghe attese per ottenere una risposta dalle Commissioni territoriali il principale fattore di stress emotivo.

Abbiamo per esempio la prima fase che è quella dell'arrivo, in cui sono per lo più ancora disorientati, hanno bisogno di rendersi conto bene di dove sono finiti, di conoscere il centro, di conoscere le persone che lavorano nel centro, di capire quali sono i loro diritti, i servizi di cui possono usufruire, di conoscere anche il paese e quindi anche le possibilità di integrazione che hanno. C'è questa che è la primissima fase. All'inizio sono un po' diffidenti... Poi c'è la fase, io la chiamo della speranza, quella in cui una volta che hanno realizzato bene, si sono ambientati, si sono adattati, cominciano a concentrarsi sulla loro procedura, sulla loro richiesta d'asilo, quindi sul loro iter giuridico-legale. Le attese, soprattutto per i casi "Dublino", sono lunghissime e spesso sono esasperanti. Io ho notato... Ecco sicuramente la condizione "Dublino" facilita l'emersione di vulnerabilità psicologiche, perché spesso anche le persone che apparentemente appaiono più resilienti, dotati di maggiori risorse personali per affrontare la loro permanenza qui, il processo di adattamento, vengono veramente messe a dura prova da queste attese. Il problema è che è come se si sentissero deprivati, derubati, di una identità di luogo che in qualche modo anche interferisce con la percezione di se stessi. Molti mi dicono: ah io non so chi sono, non so più che fine farò, dove sarò, come andrà a finire. (Psicologo, Cara BR)

Appena passano tre, quattro mesi diventano diversi. Iniziano a scocciarsi di stare qua, perché è routine: cioè uno si alza, mangia, va a prendere il pocket money e poi aspetta il pranzo. Scende con l'autobus, fa il giro a Foggia e poi ritorna qui, la cena alle sette, finito tutto, che fa? Dorme! I primi tempi va bene, uno si rilassa perché dopo il viaggio "della speranza" come lo chiamano è difficile. Poi uno appena arriva, il primo mese, il secondo, il terzo, impara un po' di italiano, vede la situazione com'è, indaga dai connazionali che sono già qua, oppure dalle associazioni di immigrati in città, già

in tre, quattro mesi ha tutto il bagaglio preparato però i documenti non arrivano. Deve decidere: o rimanere in Italia o andare via. Però senza documento non può fare nessuna mossa, a quel punto diventa nervoso. Cioè io ho perso quattro mesi della mia vita senza fare niente, quando è l'appuntamento? Boh, non si sa! Devo aspettare. (...) Passano sette, otto mesi, si mettono insieme e si sfogano con una rivolta, con una manifestazione, cose del genere. (Mediatore, Cara FG)

Loro aspettano molto tempo per avere una risposta o negativa o positiva, aspettano quasi un anno. In media da sei mesi a un anno. Vengono ad esaurimento questi ospiti, per mantenerli calmi è una cosa difficilissima. Molte volte io vado a parlare con loro per fargli capire qual è la situazione, perché quelli che sono casi Dublino non capiscono perché ancora non arriva la risposta per la competenza in Italia. Molti, di più i casi Dublino, hanno un esaurimento totale, perché aspettare sei sette mesi solo per sapere se la competenza è in Italia e poi di nuovo deve andare in Commissione. (Direttore, Cara BR)

Il lungo periodo di attesa danneggia anche lo stato psicofisico di una persona. Hai visto quello che era qui da dieci mesi che ha detto? La mattina dormo fino a mezzogiorno, mangio, vado a fare una passeggiata, torno, non sa una parola di italiano, quando gli altri ragazzi mi chiedono come coniugare il verbo... L'interesse c'è, ma alcuni si sono proprio lasciati andare. (Mediatore, Cara BR)

Seguendo Harrel-Bond (2002; 2005), potremmo sostenere che i problemi dei richiedenti asilo siano fortemente amplificati dal sistema di accoglienza in cui finiscono per restare intrappolati. Contrariamente all'opinione diffusa presso gli operatori umanitari, che continuano a classificare i problemi dei rifugiati secondo una nosografia che mette in questione solo il passato, il vissuto, e sottace completamente gli effetti del presente, è la stessa struttura assistenziale all'interno della quale vengono proiettati i richiedenti asilo e i rifugiati a costituire un problema, piuttosto che risolvere i problemi. Non è un caso se entrambi gli psicologi che abbiamo avuto occasione di intervistare, abbiano ripetutamente fatto riferimento alla categoria del "disturbo post-traumatico da stress". Pur ammettendo i problemi legati ad un modello di accoglienza che getta i richiedenti in uno stato di cronica condizione di incertezza e alimenta una dipendenza iatrogena dagli agenti del governo umanitario, si è al limite disposti ad ammettere che le difficoltà della situazione presente servano a riattivare vissuti e problemi del passato, piuttosto che avere un'eziologia diretta sulle difficoltà che il richiedente vive nel periodo di accoglienza. L'auto-assolvimento degli agenti umanitari è forse comprensibile, ma ciò nondimeno esso amplifica gli effetti perversi del sistema ostacolando qualsiasi processo di autocritica e alimentando la tendenza a colpevolizzare i richiedenti per la loro condizione di disagio.

7. *Vittime innocenti?*

È noto che il sistema di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo funziona anche e soprattutto grazie ad un processo di classificazione delle persone che li attraversano. Essi sono imprigionati in etichette "burocratiche" che decidono del loro destino, canalizzandoli verso percorsi di accoglienza o di esclusione diversi (Zetter 1991). La stessa categoria di "richiedente asilo" è piuttosto problematica dal

punto di vista legale, anche se ormai è stata completamente assorbita dal lessico burocratico e accademico. I richiedenti sono a loro volta distinti in sotto categorie a seconda della “credibilità” della loro domanda di protezione e canalizzati di conseguenza verso diversi modelli di accoglienza, più benevoli per coloro che rispondano allo stereotipo del rifugiato affidabile, più rigidi nel caso dei potenziali “falsi rifugiati” che scontano in molti paesi anche lunghi periodi di detenzione (Bloch, Schuster 2005; Squire 2009; Campesi 2013). La nostra legislazione riserva in fondo i Cara solo ai rifugiati in qualche modo sospetti, anche se come visto l'assenza di qualsiasi forma di supporto all'esterno ha finito per trasformarli in luoghi piuttosto ambiti. Quando si getta uno sguardo alla vita all'interno dei centri ed alle dinamiche del lavoro umanitario, ci si rende conto che le classificazioni burocratiche si intrecciano a classificazioni e distinzioni di natura “morale” che originano nella quotidianità del centro. Gli agenti umanitari hanno infatti un'immagine ben precisa dei loro “clienti” e tendono a classificarli in due categorie principali. Il rifugiato “buono” che accetta con gratitudine l'aiuto che gli viene offerto, senza lamentarsi; il rifugiato “cattivo” che si lamenta pretendendo sempre di più (Harrel-Bond 2002; 2005; Kobelinski 2008).

Il buon rifugiato è come accennato colui che accetta l'aiuto che riceve con gratitudine. Egli è anche la vittima assoluta, il “vero” rifugiato, che mostra deferenza e si piega docilmente alle esigenze burocratico-amministrative delle istituzioni in cui si trova. Il buon rifugiato comprende che tutto nel centro è organizzato per il suo bene e apprezza gli sforzi che la direzione fa per prestare assistenza, accettando con pazienza eventuali disfunzioni del sistema.

Per quella che è la mia esperienza qui, posso dire che ci sono degli ospiti veramente squisiti che seguono il loro iter in modo impeccabile e il cui unico scopo è veramente avere il documenti per lasciare il centro, invece ci sono alcuni che nonostante tutto non hanno nessuna intenzione di lasciarlo (...) Qui ci sono degli ospiti che veramente... A parte che sono veramente legati agli operatori della Croce Rossa, ci vogliono bene, quando ci sono situazioni incresciose, o comunque modi che... Ci vengono a dire non preoccupatevi, non ci siamo con voi. (Direttore, Cara FG)

La controparte del rifugiato docile e malleabile, è quella del rifugiato che crea continuamente problemi. Egli è parente stretto del “falso” rifugiato, ma tale descrizione del rifugiato “cattivo” riguarda innanzitutto la vita all'interno delle strutture di accoglienza, dove quelli che creano problemi vengono etichettati come persone che non manifestano dovutamente la loro gratitudine ostacolando il lavoro di assistenza, ovvero come persone che tentano di prevaricare gli altri nell'accesso alle risorse scarse del sistema di accoglienza. Qui due elementi in apparente contraddizione si mescolano. Da un lato la tendenza a biasimare coloro che si abbandonano alle cure degli agenti umanitari, mostrando un'attitudine alla passività che li porta a pretendere sempre maggiori servizi e risorse; dall'altro il sospetto che si faccia un uso strategico e manipolatorio della propria condizione di vittima, accentuando i problemi e lasciandosi cadere in uno stato di apatia strumentale all'ottenimento di vantaggi e di un'assistenza non dovuta.

L'assistenzialismo totale non fa bene a loro. Perché poi diventano più arroganti, pretendono, non si danno da fare. (Mediatore, Cara BR)

Davanti alle lamentele per ciò che non funziona, io dico: potresti anche andare fuori! Lui risponde: io i soldi ce li ho, però preferisco utilizzare questo alloggio gratuito qua, anche perché per ogni cosa va dal medico, c'è l'avvocato, l'area legale, l'interprete, per ogni cosa loro possono rivolgersi a noi, e tenermi questo diciamo gruzzoletto per dopo, quando magari devo fare qualche cosa, devo aprirmi un'attività, devo lavorare. Magari dopo che è finito lo Sprar se io non ho il lavoro che faccio? Magari mi mantengo qualche mese. Per una sicurezza. Però alla fine si divertono, giocano, fanno il torneo di calcetto, cricket, lezioni di italiano, vanno a Brindisi, alla fine vengono per dormire, serviti e riveriti, perché andare fuori... (Mediatore, Cara BR)

Molti di loro hanno una cultura molto assistenzialista, non solo sono richiedenti sono proprio, come dicono gli psicologi: "richiestivi", cioè pretendono sempre, qualsiasi cosa: è mio diritto! È mio diritto! E non parte la navetta, è mio diritto avere la navetta eccetera, è mio diritto! (Informatore legale, Cara BR)

Alcuni anche con un'idea anche strumentale dello psicologo, nel senso che poi molti immaginano lo psicologo come la figura che può in qualche modo cambiare le sorti, con una relazione, con una documentazione, producendo delle attestazioni. Siccome loro hanno diritto nella peggiore delle ipotesi a un anno di permesso umanitario, l'umanitario viene concesso anche nel caso di patologie, per cui c'è una tendenza ad una psichiatrizzazione se vogliamo no? C'è questo movimento verso lo psichiatra, quindi una ricerca dell'attenzione proprio, quasi in senso manipolatorio potrei dire. Quindi per noi l'abilità sta anche nel capire se la persona che abbiamo davanti ci sta facendo una richiesta di tipo collusivo, di tipo manipolatorio. (Psicologo, Cara BA)

Gli operatori guardano dunque con sospetto alle continue richieste e lamentele che ricevono, le soppesano e le valutano alla luce della persona da cui provengono, cercando di capire se e in quale misura ci si trovi di fronte ad un potenziale profittatore. La relazione di assistenza ne esce fortemente compromessa perché la costante attenzione che l'operatore umanitario deve prestare nello scovare i potenziali atteggiamenti manipolatori da parte degli assistiti finisce per fargli assumere un atteggiamento ostile e diffidente che deforma la sua immagine e il suo ruolo agli occhi del richiedente. Egli vedrà nell'operatore qualcuno che svolge funzioni di controllo, comunque sempre pronto a verificare la legittimità delle richieste di aiuto che avanza. In questa relazione ambigua si inserisce il pericolo che l'operatore sia portato ad utilizzare il suo potere nel garantire accesso all'erogazione di beni e servizi limitati come leva per ottenere acquiescenza e docilità da parte del richiedente asilo. Quest'ultimo verrà biasimato se non sfrutta le occasioni che gli vengono offerte, fino al punto di pretendere che partecipi obbligatoriamente alle "attività" che vengono organizzate per lui.

Secondo me alcune cose devono essere obbligatorie. Se tu non frequenti otto ore settimanali, messo fuori da campo! Se non... Un po' più... Come se entrassi in un imbuto: tutti possono entrare, solo i migliori possono uscire. È inutile accogliere tutti e lasciarli liberi per i fatti propri. (Mediatore, Cara BR)

Chi si sottrae a questi "obblighi", saltando le attività collettive, sarà visto con diffidenza, diventerà uno che non vuole farsi aiutare e che in fondo non ha forse neanche bisogno di aiuto, uno che non "merita" aiuto e che sarebbe meglio abbandonare a sé stesso e alla dura realtà del mondo. Ecco che un'istituzione che la legge

disegna come prevalentemente umanitaria scivola verso funzioni che sono tipiche di un centro di rieducazione dove tutto è organizzato per "riabilitare" le persone in "cura". Il linguaggio della riabilitazione è del resto pericolosamente vicino a quello della capacitazione, cui attinge la retorica degli agenti umanitari in servizio presso i Cara.

Tale impostazione del lavoro umanitario non è senza effetti sull'atteggiamento degli ospiti dei centri, che guarderanno a loro volta con sospetto l'amministrazione del centro, accusandola di speculare sull'accoglienza offrendo servizi al di sotto degli standard previsti. Forniture, qualità e varietà del cibo servito a mensa, stato dei luoghi, qualità e quantità dei servizi offerti, queste le lamentele ricorrenti, che sovente portano anche a rimostranze piuttosto violente.

Arrivano a scontri soprattutto nel rabocco, perché loro magari ogni venti giorni hanno la quantità, il litro di shampoo, il cambio di scarpe, ci sono molti che sono proprio fastidiosi, pretendono, pretendono, pretendono, e magari... a te ti tocca un litro di shampoo ogni venti giorni, se l'hai preso la settimana scorsa! Lo spiego anche nella lingua, dai su l'hai preso! Ecco, ti sta facendo vedere... No, non me ne frega niente, come faccio a lavarmi i capelli con lo shampoo che fa schifo, io con quello ci lavo i miei panni, perciò... Si fanno tutti i ragionamenti, i film loro. E ci provano fino alla fine. E molti sono veramente rompiscatole, è ingiusto perché nessuno gli nega ciò che gli spetta. Però qualcuno... (Mediatore, Cara BR)

Il richiedente asilo che nell'ottica dell'operatore umanitario dovrebbe accontentarsi di giocare il ruolo della vittima-oggetto di aiuto e assistenza diviene dunque "rompiscatole" quando rivendica maggior qualità nei servizi, o un profittatore quando tenta di piegare a suo vantaggio il sistema di etichettamento burocratico ufficiale, ottenendo una classificazione di "vulnerabilità" che gli consentirà di ottenere risorse altrimenti inattuabili, ad esempio una sistemazione più comoda, o addirittura una qualche forma di protezione specifica.

8. Conclusioni

I richiedenti asilo restano in qualche misura intrappolati nei Cara cui fanno ingresso, spesso con fatica e dopo giorni, settimane di notti in strada. I centri esercitano una forza centripeta cui è difficile resistere e che in un certo senso ha la capacità di intrappolarli all'interno dei Cara più di qualsiasi muro o di qualsiasi forma di sorveglianza (Marchetti 2006, p. 121). Per riferirci a tale forza di attrazione che i Cara esercitano sui loro ospiti abbiamo fatto riferimento all'idea del *confinamento mentale*, ma potremmo utilmente estendere il ragionamento alla Puglia nel suo complesso e sostenere che è l'intero meccanismo dell'accoglienza a confinare i richiedenti asilo sulla soglia d'Europa, costringendoli ad orbitare attorno alla regione in cui hanno ricevuto prima accoglienza.

Molti di coloro che ricevono una qualche forma di protezione internazionale, sia sotto forma di protezione sussidiaria che umanitaria, sono infatti costretti a rivolgersi alla medesima Commissione territoriale che ha deciso il loro caso in prima battuta per rinnovare il permesso di soggiorno. Ciò li costringe a tornare periodicamente in Puglia, o comunque ad orbitare costantemente attorno alle città e ai centri

in cui hanno trovato accoglienza la prima volta e in cui cercano nuova accoglienza quando si tratta di rinnovare la protezione internazionale ricevuta.

Tornano sempre, quando viene il periodo del rinnovo del permesso tornano sempre, li troviamo qua. Se lui quando deve fare la richiesta del rinnovo del permesso passano due tre mesi (...), quando ritira il permesso lo ritira già con un mese scaduto, quindi già un mese in meno del periodo, rimane un mese per prepararsi per il viaggio, torna un mese prima per prepararsi al rinnovo, presenta la richiesta di rinnovo, deve aspettare altri due tre mesi per ritirare, dove va ad aspettare? Non può andare al nord e poi tornare, perché le spese sono tante, un lavoro fisso non ce l'ha, dopo tre mesi ritira il permesso, aspetta un altro mese... Alla fine sei mesi li passa nel Cara e sei mesi fuori il Cara. Sempre, tutti! Dal 2011 che sto qua, ho visto tutti i richiedenti che hanno ottenuto i permessi umanitari, sia del 2011, sia del 2010 che erano prima, e quelli del 2012, sia adesso! Quindi tornano tutti sempre, ecco perché c'è la folla e aumenta il numero degli abusivi. Tu gli dici, perché stai qua? Devo rinnovare il permesso! Ma non è un albergo, gliel'abbiamo spiegato, questo è un centro per "richiedenti" tu non sei più un richiedente, devi andare fuori. Dove? Io ho un permesso umanitario! Nessuno mi aiuta ad avere una casa e ad avere un lavoro. Sì, ma le competenze non sono nostre. Il centro di prima accoglienza ha un dovere, noi l'abbiamo fatto! Però non c'è un'altra struttura che accoglie questi, non c'è un proseguimento! (Mediatore, Cara FG)

L'assenza di percorsi di uscita dall'accoglienza e le rigidità burocratiche del sistema di protezione così come delineato dalla legge italiana, finiscono per vincolare i richiedenti asilo alla regione e ai centri di accoglienza, da cui continuano a dipendere anche quando hanno ricevuto una qualche forma di protezione internazionale. Fino al punto che qualsiasi percorso di integrazione diventa impossibile, poiché il rifugiato sarà periodicamente costretto a fare ritorno nella regione di prima accoglienza per rinnovare il suo permesso di soggiorno. Ciò causa nei rifugiati rabbia e sconforto, che si scaricano inevitabilmente sul sistema di accoglienza.

Io avevo trovato un lavoro, avevo trovato una sistemazione, sto bene. Perché sono obbligato a tornare in Italia se non avete niente da offrire? Allora eccomi qua! Manifestano la rabbia in questa maniera. Mi avete chiamato indietro, eccomi! Che potete farmi, niente? (Mediatore, Cara FG)

Il sistema tende dunque ad amplificare ed alimentare la dipendenza dei rifugiati dalle istituzioni di accoglienza, fino al paradosso di costringere anche coloro i quali hanno ricevuto una forma di protezione internazionale ad una protratta dipendenza dalle cure del governo umanitario. L'avvilimento che i richiedenti asilo subiscono non ha tuttavia l'effetto di gettarli nello sconforto totale, riducendoli al ruolo di meri oggetti di assistenza. Lo abbiamo intravisto quando abbiamo menzionato la capacità che i rifugiati hanno di appropriarsi degli spazi dei centri, riorganizzandoli secondo logiche alternative a quelle delle razionalità burocratica, nei mercati informali e nella vita economica che fiorisce all'interno o, infine, nella conflittualità costante che caratterizza i loro rapporti con l'ente gestore per l'accesso alle risorse dell'assistenza. All'interno dei Cara ci sono gli spazi perché i rifugiati prendano parola trasformando tali luoghi di confino in palcoscenici per un'azione politica di rivendicazione che li porti ad agire nel contesto politico e sociale di riferimento, rivendicando cittadinanza. «Act of refusal, confrontation or revolt denote

the moment at which reality swings, when disorder makes its appearance in the face of the order of the camps for which humanitarian government is responsible, and brings the refugees out of subjectivity, to become subject freed from this assignment of identity, authors as well as actors in their speech, initiatives and space». (Agiere 2011, p. 65). La protesta, sovente violenta, è un tratto costante della vita all'interno dei Cara, le cui strutture mostrano chiaramente i segni di sassaiole, rivolte e disordini di cui le cronache degli ultimi anni sono piene. Gli animi sono certo esasperati dalle lunghe attese ed è evidente che la condizione di avvilito possa portare anche a reazioni spropositate. Tutto ciò è l'indice forse più evidente dell'ingovernabilità di un modello di accoglienza che abbandona i richiedenti asilo a lunghi periodi di attesa, ma ci dice anche qualcosa di più. Ci dice infatti che l'unico modo per prendere parola dagli spazi di confino in cui i richiedenti asilo sono segregati è quello di lanciarsi in azioni eclatanti e violente che puntano a negare esplicitamente la legittimità del potere discrezionale ed autocratico attribuito agli agenti umanitari, un potere che come visto tende a ridurre i richiedenti asilo a meri oggetti passivi di assistenza.

Bibliografia

- M. Agier, *Ordine e disordini dell'umanitario. Dalla vittima al soggetto politico*, in «Annuario di Antropologia», 5 (2005), pp. 49-65.
- M. Agier, *Managing the Unidesiderables. Refugee Camps and Humanitarian Governement*, Polity Press, London, 2011.
- M. Agier, J. Vaully (2007), *Le HCR dans la logique des camps*, in *Le retour des camps? Sangatte, Lampedusa, Guantanamo...*, a cura di O. Le Cour Grandmaison, G. Lhuillier, J. Vaully, Paris, Autrement, 2007, pp. 16-30.
- M. Benvenuti, *La protezione internazionale degli stranieri in Italia*, Napoli, Jovene Editore, 2011.
- M. Bernardot, *Camps d'étrangers*, éditions du croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2008.
- R. Black, *Putting refugees in camps*, in «Forced Migration Review», 2 (1998), pp. 4-7.
- A. Bloch, L. Schuster, *At the Extremes of Exclusion: Deportation, Detention and Dispersal*, in «Ethnic and Racial Studies», 28 (2005), pp. 491-512.
- L. Cambrézy, *Réfugiés et exilés. Crise des sociétés, crise des territoires*, Paris, Éditions des Archives Contemporaines, 2001.
- G. Campesi, *The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis*, Robert Schuman Working Papers 2011/59 European University Institute, Fiesole.
- G. Campesi, *La detenzione amministrativa degli stranieri. Storia, diritto, politica*, Roma, Carocci, 2013.
- G. Campesi, *La gestione dell'emergenza nord-Africa in Puglia*, in *L'infinita emergenza*, a cura di M. Giovannetti, Roma, Cittitalia, 2014.
- B. Diken, C. B. Laustsen, *The culture of exception: sociology facing the camp*, London, Routledge, 2005.
- M. Giovannetti (a cura di), *L'infinita emergenza*, Roma, Cittitalia, 2014.
- B. Harrel-Bond, *Camps: literature review*, «Forced Migration Review», 2 (1998), pp. 22-23.
- B. Harrel-Bond, *Can Humanitarian Work with Refugees Be Human*, in «Human Rights Quarterly», 24 (2002), pp. 51-85.

- B. Harrel-Bond, *L'esperienza dei rifugiati in quanto beneficiari d'aiuto*, in «Annuario di Antropologia», 5 (2005), pp. 15-48.
- B. Harrell-Bond, E. Voutira, M. Leopold, *Counting the refugees: gifts, givers, patrons and clients*, in «Journal of Refugee Studies», 5 (1992), pp. 205-225.
- L. Hitchcox, *Vietnamese refugees in Southeast Asian camps*, St. Martin's Press, 1991.
- J. Holt, *Camps as communities*, in «Disasters», 5 (1981), pp. 176-179.
- C. Kobelinsky, (2008), *The Moral Judgment of Asylum Seekers in French Reception Centers*, in «Anthropology News», 49 (2008), pp. 5-11.
- C. Marchetti, *Un mondo di rifugiati: migrazioni forzate e campi profughi*, Bologna, EMI, 2006.
- C. Marchetti, *Assistiti o segregati? I grandi centri per richiedenti asilo in Italia*, in «La Società degli Individui», 41 (2011), pp. 57-72.
- C. Marchetti, *The 'emergency migrant'. Italian response to the 2011 (forced) migrations*, forthcoming in «Migration Studies», (2014).
- F. Rahola, *Zone definitivamente temporanee: i luoghi dell'umanità in eccesso*, Verona, ombre corte, 2003.
- A. Schmidt, *How Camps Become "Mainstream" Policy for Assisting Refugees*, Refugee Studies Programme, Oxford, 1997.
- V. Squire, *The contested politics of mobility: borderzones and irregularity*, London, Routledge, 2011.
- A. Szczepanikova, *Between Control and Assistance: The Problem of European Accommodation Centres for Asylum Seekers*, in «International Migration», 51 (2012), pp. 130-143.
- F. Vassallo Paleologo, *Diritti sotto sequestro. Dall'emergenza umanitaria allo stato di emergenza*, Roma, Aracne, 2012.
- R. Zetter, *Labelling refugees: Forming and transforming a bureaucratic identity*, in «Journal of refugee studies», 4(1991), pp. 39-62.

CAPITOLO TERZO

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

*Luce Bonzano e Ivan Pupolizio**

Sommario:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

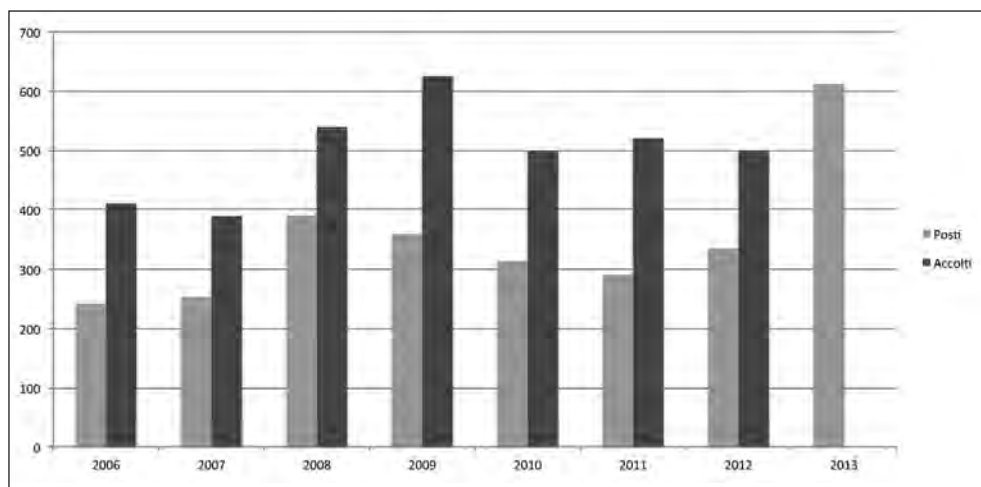
I progetti prevedono l'accoglienza di singoli e/o famiglie in appartamenti o in centri collettivi, e lo svolgimento di una serie di attività per favorire la loro integrazione sul territorio. I servizi offerti dai singoli progetti territoriali dello Sprar sono: assistenza sanitaria; assistenza sociale;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

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

2. La ricerca sullo Sprar in Puglia

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 3.1. Progetti Sprar visitati nel corso della ricerca

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

Grafico 3.2. Nazionalità dei beneficiari

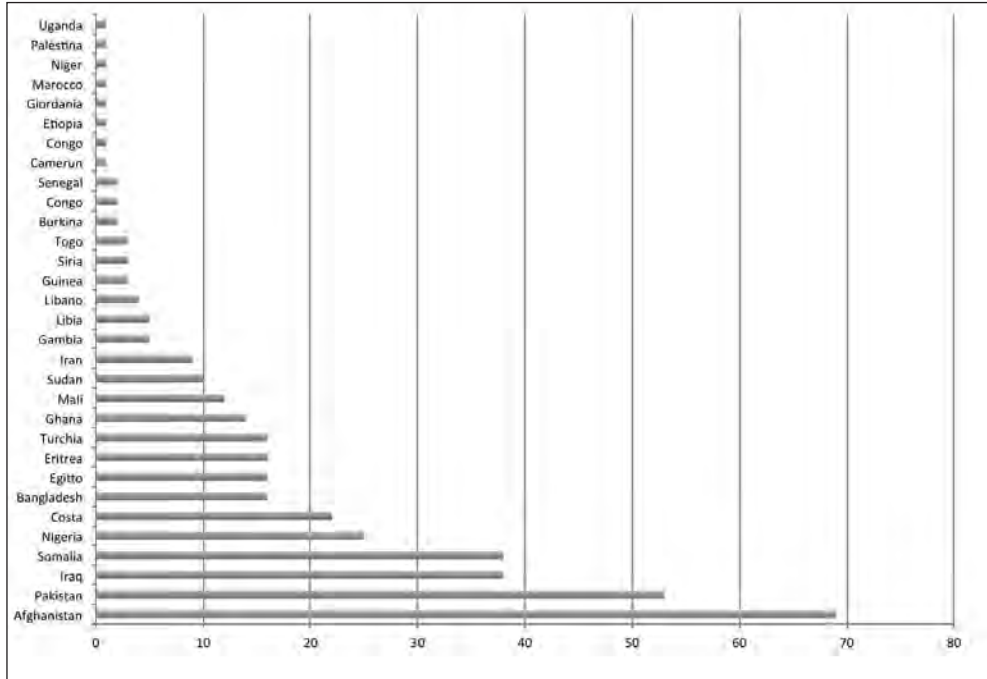
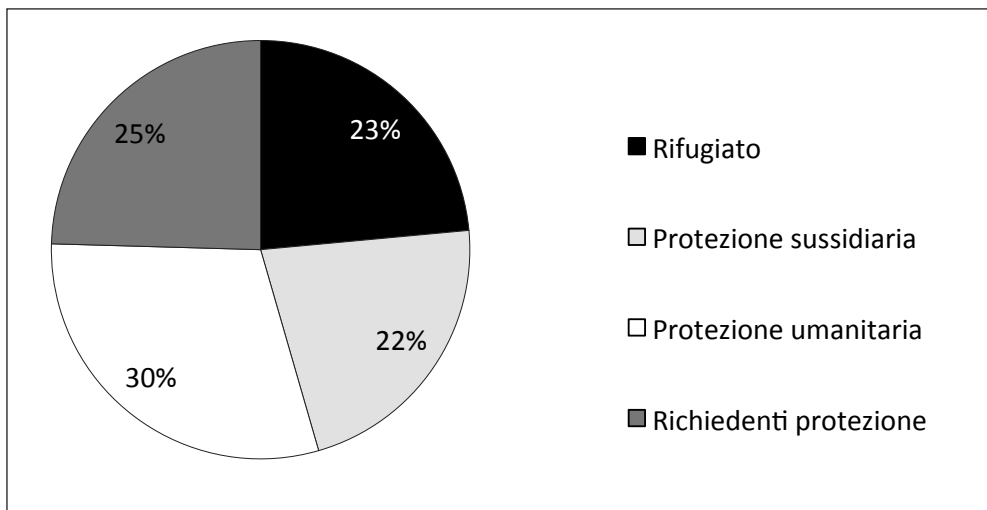


Grafico 3.3. Status dei beneficiari



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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. La rete dello Sprar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D: Che prezzo avete pagato?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D: Che tipo di beni vengono offerti agli ospiti?

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

D: Si cucinano da sé?

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

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

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

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

5. L'ingresso nei centri Sprar

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

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

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

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

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

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

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

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

D: Come decidete la collocazione negli appartamenti?

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

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

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

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

D: Quali sono le criticità maggiori?

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

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

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

D: I rapporti con la Questura locale come sono?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. La durata dell'accoglienza e i servizi offerti

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

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

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

D: Non potete chiederla voi?

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

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

si va invece oltre la prima proroga.

D: Nella sua esperienza le proroghe vengono concesse?

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

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

D: Ma vengono tendenzialmente autorizzate?

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

D: Si può andare oltre la prima proroga?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D: Come trovate questi corsi?

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

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

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

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

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

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

7. *L'uscita dai progetti*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D: Gli dite che devono uscire?

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

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

D: A quel punto devono uscire dal progetto?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

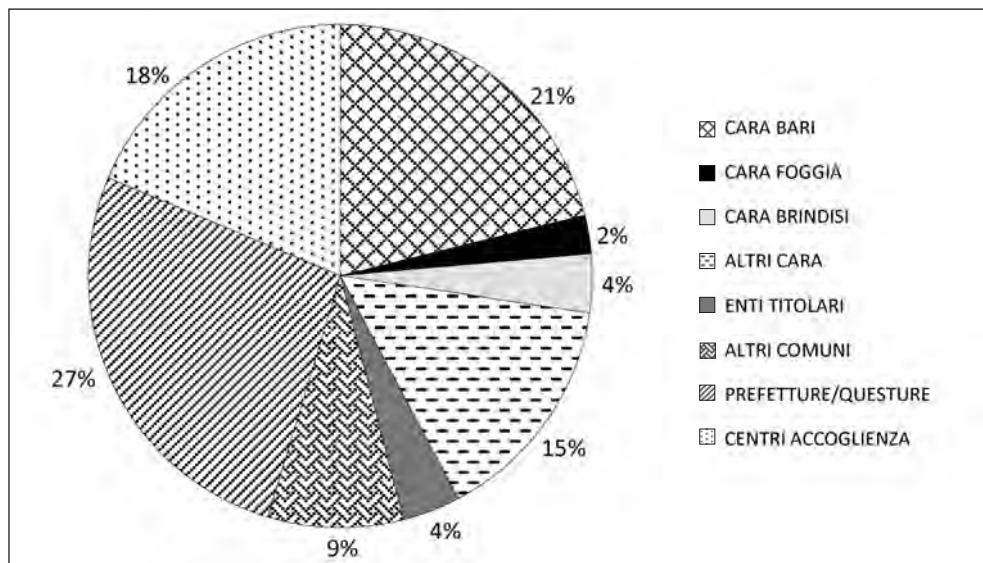
Questo maggior ruolo del Servizio centrale non sembra tuttavia sufficiente a configurare la rete pugliese dello Sprar come una rete di "seconda accoglienza", a dispetto anche della ingombrante presenza sul territorio di ben tre Cara, la cui capienza complessiva è pari a quasi un terzo di quella nazionale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

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

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

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

Grafico 3.4. Fonti delle segnalazioni



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

POSTFAZIONE

UNA LETTURA LAICA DEL TRATTENIMENTO E DELL'ACCOGLIENZA DEI MIGRANTI

di Piero Rossi

La cognizione di causa, preliminare ad un giudizio di merito, è tutto, anche nelle politiche di welfare. Quando una ricerca corrisponde a questa esigenza, diventa particolarmente preziosa. Se poi al giudizio, opportunamente orientato dalle conoscenze appena acquisite, spetta anche il compito di sollecitare un cambiamento, allora quella stessa ricerca indossa i panni inconsueti della profezia.

Questa ricerca ci offre due opportunità. La prima è quella di affrontare un argomento, quello della limitazione della libertà dei migranti, entrando nei luoghi nascosti della segregazione normativamente prevista (sebbene non per afflizione) e in quelli della accoglienza “condizionata”, consentendoci di farcene un’idea, inosspettabilmente laica (ovvero non ideologicamente orientata).

La seconda, di diretta derivazione della prima, quella di legittimare gli argomenti politico-sociali circa l’impellenza della soppressione di Cie e Cara (con l’automatizzata sostituzione con sistemi più funzionali), emancipandoli da un improvvido etichettamento da “sinistra antagonista”. Ovviamente improvvido quanto a immaginario collettivo non certamente quanto a scelta di alcuni partiti della sinistra nazionale e internazionale di porre al centro della propria discussione sociale, civile e civica, questo tema. Ce ne fossero! E ce ne fossero stati tanti di più!

I Cie devono essere chiusi perché costano troppo, non funzionano e, per quanti sforzi possano essere esercitati dall’agire quotidiano di gestori e controllori, restano gratuitamente afflittivi e inumani. Ma i cosiddetti trattenuti non li vede nessuno. Gli accolti nei Cara sono invece visti, eccome, dalle comunità sociali residenti nei territori su cui insistono le strutture di accoglienza. La letteratura e la cinematografia sono piene di narrazioni di lotte fra poveri: quelle che si consumano nelle aree periferiche urbane e che testimoniano la contiguità terribile e impossibile tra emarginati d’importazione e i marginalizzati autoctoni.

Il conflitto sociale si alimenta e innesca meccanismi circolari: la percezione della pericolosità di persone abbruttite dal “concentramento” in luoghi di segregazione (parziale, come nel caso dei Cara, totale come nel caso dei Cie e con scarse informazioni sulle differenze tra i primi e i secondi), giustifica e rinforza il pregiudizio che viene formulato nella previsione normativa: chi si trova in pericolo nel suolo patrio può portare le prove attestanti la sua situazione di rifugiato ma, se gli

va male l'istruttoria, deve andarsene. È sporco perché è cattivo ma è anche cattivo perché è sporco. È incattivito perché in cattività ma è in cattività perché la legge, la comunicazione istituzionale e quella massmediatica riescono a farlo presumere cattivo. L'allarme sociale è legato alla presunzione assoluta di pericolosità – più insita nella retorica dell'insidia dell'invasione che nell'effettivo timore di ciascun immigrato – mentre dovrebbe dipendere dall'inaccettabilità delle condizioni di vita in cui versano questi ospiti indesiderati.

La cosiddetta accoglienza di secondo livello, per giunta, sconta – come chiaramente descritto nella ricerca – i guasti perpetrati in occasione della accoglienza primaria, nei Cara, nella misura in cui, la presa in carico di tipico stampo assistenzialista ha reso psicologicamente dipendente ogni ospite, fino al punto di comprometterne le capacità di affrontare un progetto di vita autonomamente determinato, seppure accompagnato e sostenuto. I progetti della rete Sprar costituiscono uno spiraglio per una gestione più corretta, umana e quindi accettabile dell'accoglienza di quanti coltivano ragionevolmente e fondatamente la speranza di essere autorizzati a permanere in qualità di rifugiato e, grazie al cielo, questa convinzione pare aver informato le politiche di gestione dei processi migratori da parte dello Stato italiano del futuro prossimo.

Al contempo occorrerà prevedere soluzioni più progredite per il trattenimento di quanti sarebbero votati all'espulsione. A questo proposito bisognerebbe ricorrere all'affermazione dei principi del garantismo giuridico formalista. È necessario, infatti, mitigare un sostanzialismo sfrenato, una sorta di *laissez faire* di contesto, nei cameroni della detenzione amministrativa, troppo rimesso al caso, con la scusa dell'autoregolamentazione.

Più regole, persino, paradossalmente, un impianto sanzionatorio preciso e incisivo – ma giurisdizionalizzato, affidato alla terzietà di un'autorità in grado di gestire una dialettica processuale vera – potrebbero garantire un profilo dignitoso dei diritti fondamentali di ciascuno. Quanto sarebbe indispensabile almeno ad evitare la prevaricazione degli ultimi sugli ultimi, mallevando i più fortunati dalla responsabilità di aver dato origine, tra le altre cose, anche alla più turpe delle spirali.