

**Impatti sul sistema di accoglienza dei richiedenti/titolari  
di protezione internazionale a Roma: operatori, interventi  
e politiche sociali.**

**di**

**Marco Accorinti  
Chiara Denaro  
Antonio Sanguinetti**

**Paper for the Espanet Conference  
“Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita:  
precarietà, invecchiamento e migrazioni”  
Università degli Studi di Torino, Torino, 18 - 20 Settembre 2014**

Marco Accorinti, ricercatore IRPPS-CNR, [m.accorinti@irpps.cnr.it](mailto:m.accorinti@irpps.cnr.it)

Chiara Denaro, dottoranda Sapienza – Università di Roma, [chiara23d@gmail.com](mailto:chiara23d@gmail.com)

Antonio Sanguinetti, dottorando Sapienza – Università di Roma, [a.sanguinetti@uniroma1.it](mailto:a.sanguinetti@uniroma1.it)

## **Impatti sul sistema di accoglienza dei richiedenti/titolari di protezione internazionale a Roma: operatori, interventi e politiche sociali.<sup>1</sup>**

### **Introduzione**

Come è noto, la crescita della presenza di stranieri registrata in Italia tra il 1991 e il 2011 ha pochi riscontri nella storia delle migrazioni internazionali soprattutto in considerazione del quadro politico entro il quale si è sviluppata (Bonifazi, 2013). Il passaggio da 356 mila stranieri residenti in Italia all'inizio degli anni Novanta, ai 4 milioni di persone registrate nel 2013, mostra i segni di un fenomeno che rappresenta uno snodo importante per la convivenza generale e una sfida per le politiche sociali. Ad avviare il percorso di studi socio-demografici sono state (anche) le scelte politiche, le quali - a loro volta - hanno avuto un ruolo nella definizione dell'informazione statistica sul fenomeno, facendo sì che si individuassero le categorie di migranti oggetto di interesse politico. La riflessione sulle politiche migratorie è - invece - relativamente recente e si è concentrata soprattutto sull'analisi degli effetti che i nuovi flussi migratori pongono allo Stato italiano e in particolare nello studio della dimensione territoriale dell'amministrazione del fenomeno (Barberis, Violante, 2013). Le politiche relative al fenomeno dell'immigrazione, ovvero la regolazione degli accessi, la permanenza, il soggiorno e la cittadinanza degli stranieri in Italia, si sono evolute parallelamente con quelle per le persone migranti, e quindi con l'analisi degli interventi per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, che però sono stati per lo più gestiti a livello territoriale/locale o regionale. In particolare poi, gli interventi territoriali sono stati promossi sulla base del riconoscimento di diritti di natura sociale per quanti entrano e/o soggiornano in maniera regolare nel Paese e hanno riguardato differenti aspetti della vita in società: salute, assistenza sociale, diritto all'abitazione, diritto all'istruzione, ecc.. Tuttavia se proprio sull'esigibilità dei diritti da parte dei cittadini stranieri, le cronache hanno registrato molto spesso un risentimento della cittadinanza italiana e forme di discriminazione anche istituzionale nel riconoscimento di prestazioni assistenziali agli stranieri,<sup>2</sup> norme internazionali e direttive europee sottoscritte dai vari Governi italiani, hanno in un certo senso "imposto" procedure e sistemi di accoglienza non negoziabili per categorie di migranti.

Nel presente testo ci si riferisce proprio a coloro i quali scappano dal proprio paese e chiedono asilo in Italia, ovvero quella categoria di migranti per la quale non è possibile programmare quote di ingresso, ovvero, riprendendo la lettura dell'immigrazione nel contesto della globalizzazione di Castles e Miller (2010), sono migranti "vittime" di processi globali: le migrazioni sono anche delle forme di espulsione da un paese, in base alle quali i cittadini di quel paese chiedono rifugio (*de facto*) in un altro. È noto infatti che la prima definizione organica del concetto giuridico di rifugiato (o titolare di protezione internazionale) è stata elaborata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e adottata nel 1951 con la Convenzione di Ginevra, resa esecutiva in Italia con la Legge n.

---

<sup>1</sup> Il contributo è stato scritto insieme: anche quando la prima stesura è stata realizzata da uno di noi, ha subito confronti e riscritture da essere realmente condivisa da tutti e tre gli autori. Vista la prassi di attribuire le singole parti, si possono attribuire a Marco Accorinti l'introduzione e il paragrafo 1, 1.1 e 2.1, Chiara Denaro i paragrafi 2.1, 2.2 e 2.2.1 e Antonio Sanguinetti 1.2 e 2.2.3, mentre il paragrafo 3 è frutto del lavoro comune.

<sup>2</sup> Su questo si veda Spinelli, 2014.

722 del 1954, che all'articolo 1a, definisce «rifugiato» colui «*che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di tale timore, avvalersi della protezione di detto paese, oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale, a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra*». L'ambito di applicazione della Convenzione è pertanto limitato ai soli casi di persecuzione individuale, nel periodo in cui è stata adottata, infatti, si faceva riferimento all'esperienza della seconda guerra mondiale: le grandi emergenze collettive e gli esodi di massa dovevano ancora avvenire (Maciotti, Pugliese, 2010).

Nella normativa europea, peraltro il cittadino di un paese terzo che presenta domanda di protezione internazionale al Governo di uno dei paesi membri, fino al momento della decisione in merito alla sua richiesta è un "*richiedente protezione internazionale*", e come tale, ha diritto ad un titolo di soggiorno temporaneo, non convertibile, valido per tutta la durata della procedura. In Italia i possibili esiti positivi delle domande di protezione (esaminate dalle Commissioni territoriali collegate e coordinate da una Commissione Nazionale) come è noto sono tre: "*rifugiato*", "*protetto sussidiario*" e "*protetto umanitario*".

Se quindi è accresciuta una quota di popolazione straniera insediatasi nel Paese per motivi principalmente economici, da altra parte non si è sviluppato un vero *corpus* normativo e regolativo del fenomeno in tutte le sue componenti ma soprattutto – forse – non si è riusciti a dirimere la *vexata questio* tra diritti dell'uomo in stato di difficoltà e che chiede aiuto e diritti del cittadino straniero residente. La sostanza è che si stanno sviluppando due opposte tendenze: un allargamento del concetto di "cittadinanza" non solo giuridica ma anche di tipo sociologico con interventi di "cittadinanza sociale" anche per coloro che cittadini non sono, e una riscoperta dell'identità nazionale con ricadute sulle condizioni di inclusione/esclusione dai sistemi di welfare, anche sulla base dell'effettiva contribuzione al finanziamento pubblico dei servizi sociali (con l'altro aspetto relativo all'impossibilità per gli stranieri di entrare nel circuito democratico della rappresentanza). E la soluzione italiana per coloro i quali pur non essendo cittadini però che possono vantare diritti garantiti secondo i trattati internazionali, è stata quella dello "*stato di emergenza*", ovvero attuare interventi di carattere straordinario che in qualche modo superassero le strettoie connesse con l'equilibrio finanziario (fattore condizionante assai problematico negli ultimi anni soprattutto per le prestazioni connesse con i diritti di cittadinanza sociale), e che implementassero interventi di accoglienza e di tutela non solo di carattere sociale (Barberis, Violante, 2013).

E proprio l'azione dell'operatore pubblico in materia di politiche alloggiative è stata più volte messa in discussione sia per i limiti quantitativi sia per quelli qualitativi, e soprattutto per l'inadeguatezza complessiva dell'intervento rivolto agli immigrati (Tosi, 1993). L'intervento alloggiativo e le proposte relative agli stranieri in materia di abitazione, sono caratterizzate da specialismo e residualità, legate ad una politica ambivalente, generalmente di "chiusura" verso l'immigrazione. Ma oltre all'esistenza di un settore abitativo "informale" al quale si sta affiancando la pratica dell'occupazione abusiva, gli Enti locali e le Amministrazioni Centrali hanno nel tempo promosso una varietà dei Centri che si differenziano per la natura dell'organismo gestore (istituzionale o del privato sociale), per gli obiettivi (di prima o di seconda accoglienza), per il carattere prettamente assistenzialista o progettuale, per le dimensioni strutturali. La maggior parte degli interventi di accoglienza alloggiativa sono nati sulla scia dell'urgenza, per rispondere ad emergenze umanitarie, e sino alla fine degli anni Novanta l'accoglienza è stata limitata ad esperienze rivolte a specifici gruppi o delegata all'iniziativa del Terzo settore e degli enti locali.

Solo nel 2002 si è giunti ad una prima strutturazione del sistema di accoglienza con la costruzione del Programma nazionale asilo (PNA) prima e la costituzione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) poi. Nel testo si vuole concentrare l'attenzione soprattutto sull'analisi degli effetti che i flussi di protetti pongono nella dimensione territoriale dell'amministrazione del fenomeno. In particolare la gestione dell'esperienza ENA 2011 e le nuove prospettive di implementazione del Sistema SPRAR rappresentano due occasioni che messe a confronto evidenziano un insieme di vuoti e di pieni, all'interno dei quali generalmente la funzione fondamentale l'hanno avuta gli operatori dei Centri di Accoglienza. Utilizzando un'indagine di campo condotta nel 2014 attraverso la realizzazione di dieci interviste semi-strutturate a cinque operatori e cinque operatrici sociali impiegati nei Centri SPRAR attivati a Roma, si è cercato di fornire alcuni elementi di riflessione circa l'attuale cambiamento. Si tratta quindi di un approfondimento locale che nasce da una attività di ricerca su un contesto che in questo momento risulta particolarmente in evoluzione perché l'Amministrazione capitolina sta iniziando a prendere provvedimenti di gestione dei Centri di accoglienza.

## 1. Il sistema di accoglienza a Roma prima del 2014

Per gli studiosi di sistemi locali, l'immigrazione rappresenta un agente di cambiamento (Zincone, 1994) che da una parte modifica il sistema stesso, costringendolo ad adattarsi ai nuovi bisogni di cui gli stranieri sono portatori, e dall'altra parte impone uno *stress* al sistema, re-agendo e mettendo in evidenza peculiarità e carenze del sistema stesso. Ecco perché lo studio delle modalità attraverso le quali il welfare dia una risposta alla presenza immigrata consente di cogliere le più generali trasformazioni in atto, proprio del sistema sociale e del funzionamento del sistema di welfare in particolare (Zincone, 2000). Inoltre Castles e Miller (2010) analizzando gli attuali movimenti caratterizzati non già da un solo tipo di processo migratorio ma da una sempre più complessa composizione dei flussi che si articolano e differenziano per motivazioni all'origine, per caratteristiche sociali e demografiche dei protagonisti e per modelli, sembrano indicare come non sia possibile studiare le risposte del sistema di welfare senza considerare i diversi tipi di migranti. In confronto ai migranti economici, i richiedenti protezione internazionale, data la natura forzata della loro migrazione, raramente (o mai) possono avvalersi del supporto delle reti migratorie e difficilmente adottano un'ottica progettuale nell'affrontare il viaggio: sono persone costrette a lasciare il proprio paese, spesso improvvisamente, perché non vi trovano più protezione e sono vittime di soprusi, violenze, torture o vivono in condizioni di incertezza e di pericolo (Hein, 2010). Non si tratta solo (o soltanto) di uomini singoli ma si presenta sempre più come fenomeno di carattere familiare e non sono pochi i casi di minori non accompagnati che scappano (o i cui genitori fanno scappare) con la speranza di una condizione di vita migliore e più sicura. Non si vuole qui approfondire quella che viene definita da Castles e Miller "l'industria migratoria"<sup>3</sup>, ossia gli ingenti profitti che le organizzazioni criminali ricavano dal traffico e dalla tratta dei migranti, anche se molto spesso incidono sulla vita dello straniero oggetto di traffico il quale è generalmente consenziente e paga una somma, spesso consistente, a un trafficante affinché lo aiuti a lasciare il proprio Paese e si vincola alla restituzione della somma sottoponendosi ad una vera e propria situazione di servitù (Castles, Miller, 2010). Come descrive F. Rathaus del CIR<sup>4</sup>, «una

---

<sup>3</sup> Castles, Miller, 2010, p. 232.

<sup>4</sup> CIR – Consiglio Italiano per i Rifugiati, ente morale costituitosi nel 1990, sotto il patrocinio dell'UNHCR, e svolge attività di assistenza e cura dei protetti internazionali.

volta arrivati affrontano la precarietà eletta a condizione di vita, la dipendenza dallo Stato e l'assenza di un sistema coerente di sostegno, tutti fattori di rischio per la salute fisica e mentale»<sup>5</sup>. Coloro i quali richiedono protezione internazionale chiedono anzitutto di non essere respinti o rimpatriati, di non dover tornare nel posto da cui sono fuggiti, chiedono di poter vivere in un luogo dove non debbano temere per la propria incolumità o subire minacce, violenze o torture.

Nella parte che segue si analizza il sistema di accoglienza a Roma, punto di arrivo e di transito di molti richiedenti protezione presenti in Italia negli ultimi 10 anni. L'approfondimento considererà solamente la parte relativa all'accoglienza notturna e al sistema alloggiativo promosso in particolare dall'attore locale, chiamato da sempre<sup>6</sup> a gestire gli effetti della migrazione forzata nel Mediterraneo. Come è stato già ricordato la strategia di decentramento ha spostato sui governi locali responsabilità, poteri e risorse (meno) per la generale materia dell'immigrazione, mentre in alcuni momenti è stata mantenuta a livello nazionale la gestione dell'assistenza ai richiedenti e titolari di protezione. Il risultato dello spostamento di responsabilità e della sovrapposizione di iniziative e progetti di intervento, fa emergere una modalità secondo la quale la presenza di migranti forzati viene gestita più dal contesto locale che dagli indirizzi dei governi centrali che si sono succeduti. In tempi di revisione della spesa con effetti di inasprimento delle politiche migratorie e di pressioni assimilazionistiche, diventa ancora più rilevante interrogarsi su come il governo locale a Roma sia recependo l'ortodossia del risparmio dei fondi pubblici e quale siano le politiche dichiarate e quelle praticate. I risultati di ricerca qui presentati tentano di esplorare il fenomeno nella grande Città, considerando sia il sistema di accoglienza che si è costruito autonomamente l'Ente locale, sia anche la risposta che Roma Capitale ha dato alla situazione di emergenza nazionale dichiarata nel 2011. Anticipando alcune conclusioni, anche le misure di emergenza, decise a livello governativo-centrale, hanno impattato sul contesto territoriale a Roma che non sempre ha perseguito l'obiettivo di creazione delle condizioni di garanzia per la piena assistenza e tutela dello straniero migrante forzato e del protetto a livello internazionale.

### **1.1 I Centri gestiti dal Comune di Roma**

L'emergenzialità è sempre apparsa come la formula con la quale è stata trattata tutta l'area della povertà abitativa, in particolare per gli immigrati, a Roma. L'Ente locale romano ha cercato di gestire le situazioni di emergenza attraverso la sistemazione di migranti in Centri di accoglienza, strutture nate come misure temporanee di assistenza alloggiativa, ma che nella pratica accolgono (e continuano ad accogliere) gli immigrati (donne con bambino, nuclei familiari, minori, o singoli) per periodi anche superiori a dieci mesi. I Centri vengono utilizzati sia per i richiedenti asilo in attesa dell'audizione in Commissione,<sup>7</sup> sia per coloro che sono migranti di altro tipo. Roma Capitale ha fatto recentemente la scelta di suddividere le strutture a seconda del tipo di destinatari, inserendone alcune nel sistema SPRAR, di cui si dirà in seguito, e destinandole esclusivamente ai richiedenti asilo e ai rifugiati, ma sono ancora presenti esperienze di grandi Centri di accoglienza (adibiti a seguito della conversione di strutture pubbliche dismesse tipo scuole o caserme) e occupazioni abusive di immobili pubblici e privati.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Hein, 2010, p.7

<sup>6</sup> Si ricorda che fino al 2002 ha operato in Italia un'unica Commissione centrale per il riconoscimento dello "status di rifugiato" (trasformata in "Commissione nazionale per il diritto di asilo) che aveva sede nella Capitale e quindi tutti coloro che presentavano domanda di asilo dovevano passare da Roma.

<sup>7</sup> È noto che i tempi di attesa del riconoscimento da parte della Commissione superano i 8/10 mesi, a seconda dei periodi.

<sup>8</sup> L'Assessore competente a marzo 2014 ha dichiarato che fossero 68 gli immobili occupati a Roma, ma ha anche aggiunto che gli sgomberi autorizzati dalle Forze dell'Ordine senza mettere a corrente l'Amministrazione capitolina

Attualmente il nuovo Assessorato delegato ai servizi sociali sta compiendo una sorta di riforma del sistema di accoglienza, istituito nel 1992 e parzialmente riorganizzato nel 2010, che è rivolto all'accoglienza di tutti i cittadini provenienti da Paesi non comunitari ma nella realtà degli ultimi anni fornisce ospitalità a molti richiedenti o titolari di protezione internazionale, che complessivamente hanno costituito circa il 90% dell'utenza. La rete dei Centri e delle strutture predisposte da Roma Capitale, dal Ministero dell'Interno e dalle organizzazioni del Terzo settore, riesce ad accogliere soltanto una parte dei profughi che giungono a Roma, poiché i posti disponibili non sono sufficienti, nonostante negli anni siano andati aumentando. Il coordinamento dei servizi di accoglienza è svolto dall'Ufficio Immigrazione dell'U.O. Inclusione Sociale e Migranti di Roma Capitale. Negli anni infatti sono stati emanati diversi avvisi pubblici per creare e far rientrare sotto il coordinamento dell'Ufficio Immigrazione i Centri di accoglienza per richiedenti e titolari di protezione internazionale: dal 2000 ad oggi i posti a disposizione sono quadruplicati, tra il 1999 e il 2000 erano circa 200, nel 2013 ve ne erano più di 1.200. Del resto dal 2000 si è verificato un costante aumento delle persone richiedenti e titolari di protezione internazionale che si rivolgono all'Ufficio, fino al punto che attualmente l'Ufficio si occupa quasi esclusivamente di questo tipo di utenza.

L'ultimo Bando emanato dal Comune di Roma risale al 2010, sono stati finanziati progetti che prevedessero un'accoglienza con le seguenti caratteristiche: apertura per 24 ore, periodi di alloggio prestabiliti (con un massimo di 180 giorni per i singoli e 270 prorogabili di ulteriori 90 giorni per i nuclei) e possibilità per gli ospiti di rimanere oltre i termini previsti pagando un contributo. L'organismo aggiudicatario della convenzione, per il personale da impiegare all'interno del Centro, «istituirà un *équipe* interdisciplinare di esperti (quali a titolo di esempio: psicologo, insegnante di lingua italiana, educatore, antropologo, operatore scolastico, pedagogista, sociologo, assistente sociale, ecc.) con le professionalità di volta in volta necessarie a garantire la qualità e l'efficacia delle attività poste in essere.»<sup>9</sup>. L'organismo aggiudicatario doveva anche assicurare il servizio di guardiania, personale di segreteria e personale di gestione. Il Bando stabiliva che i Centri prevedessero per gli ospiti programmi progettuali d'intervento sociale, di sostegno psicologico ed educativo. Particolare attenzione nello svolgimento del progetto deve essere data all'assistenza socio-sanitaria, all'apprendimento della lingua italiana e all'orientamento sociale da realizzarsi in una prima fase prevalentemente all'interno della struttura, in modo da ottimizzare il tempo a disposizione e consentire alla persona di disporre di strumenti di informazione e conoscenze basilari che ne possano facilitare i rapporti con la comunità. Gli operatori avrebbero dovuto favorire un progressivo invio degli ospiti presso strutture del territorio che gli consentissero di ampliare le proprie conoscenze anche dal punto di vista professionale; il Centro avrebbe dovuto inoltre prevedere misure di sostegno sociale, sanitario e legale e di accompagnamento ai servizi territoriali specifici. In relazione ai servizi prestati, l'Amministrazione Comunale si impegnava a corrispondere agli organismi aggiudicatari un compenso costituito da una quota fissa annuale, suddivisa in dodici mensilità, comprendente il costo della disponibilità della struttura compressivo di spese di manutenzione ordinaria e straordinaria, del personale fisso e tecnico adibito al funzionamento del Centro, delle pulizie dei locali, delle utenze, delle assicurazioni e delle altre spese fisse di gestione del servizio e da una quota *pro die pro capite* per la fornitura del vitto giornaliero e quanto non espressamente previsto nella quota precedentemente enunciata, per un importo omnicomprensivo di 21,00 Euro per le

---

hanno procurato una forte pressione sul sistema di accoglienza romano difficilmente gestibile (in assenza di finanziamenti specifici).

<sup>9</sup> Art. 14 Allegato a, Avviso pubblico, Determinazione Dirigenziale n. 3921 del 14.09.2010.

strutture che dispongono di un numero pari o inferiore a 30 posti letto, 19,50 Euro per le strutture che hanno da 31 a 60 posti letto, 17,50 Euro per le strutture che dispongono fino a 120 posti letto. Con il bando il Comune nel 2011 andava quindi a disporre di 24 strutture dedicate all'assistenza dei cittadini titolari di protezione internazionale, che davano accoglienza a oltre 1.400 persone. Data la complessità legata alla fase di implementazione del nuovo sistema, al momento di chiudere il presente contributo non è stato possibile disporre di dati certi. L'unica informazione che viene più volte ribadita anche negli organi di stampa è che Roma dispone di 3.000 posti circa per l'accoglienza.

Al Bando del 2010 hanno potuto concorrere tutti gli Organismi senza scopo di lucro che avessero prestato servizio, oggetto dell'affidamento, nel Comune di Roma nel corso del biennio precedente e le offerte potevano riguardare la gestione di più strutture. Prima del 2014 quindi esisteva una sola tipologia di Centri di accoglienza per stranieri, che si differenziano per categorie di utenza ospitata (uomini singoli, donne singole, eventualmente con bambini e per nuclei familiari). Le richieste di accoglienza nei Centri avrebbero dovuto essere eseguite direttamente e personalmente da parte dei cittadini stranieri presso l'Ufficio Immigrazione che avrebbe provveduto a immetterli nel circuito. Un dato di riferimento fornito dall'Ufficio comunale, riporta il numero di 1.803 persone accolte nel corso del 2013, e 1.597 persone dimesse, a fronte di 3.503 persone che hanno presentato domanda nello stesso periodo.

Approfondimenti di ricerca hanno mostrato che nei Centri facilmente i tempi di dimissione previsti slittano, con un affanno generale di tutto il sistema e un utilizzo improprio di strutture con caratteristiche inadeguate all'accoglienza progettuale di medio periodo e soprattutto per nuclei con minori.

In conclusione di questa parte, si può affermare che a Roma emerge la mancanza all'interno del sistema di un percorso completo dalla prima accoglienza alla semi-autonomia. Il circuito dell'assistenza, le politiche e le misure emergenziali messe finora in atto sicuramente non sembrano aver fornito risposte adeguate. E, con il tempo, la situazione appare sempre più grave. Le problematiche dell'accoglienza e della prevenzione per coloro che vivono in Italia da poco tempo e per coloro che arriveranno, si affiancano a quelle dei immigrati residenti, richiedenti e titolari di protezione internazionale che si trovano in Italia ormai da diversi anni e che molto spesso vivono in insediamenti spontanei.

### **1.2 I Centri aperti a Roma in seguito all'Emergenza del 2011**

Con il termine "Emergenza Nord Africa" (ENA 2011) si intende un insieme articolato di interventi attuati nel campo delle politiche migratorie italiane nei settori dell'accoglienza e del contrasto all'immigrazione irregolare dal 12 febbraio 2011<sup>10</sup> al 31 dicembre del 2012<sup>11</sup> con un successivo periodo di transizione verso il sistema ordinario proseguito fino al 28 febbraio 2013<sup>12</sup>. I soggetti coinvolti a vario titolo e con diverso peso decisionale sono stati molteplici: dal Ministero dell'Interno ad organismi *non-profit*; dagli enti locali all'Unione Europea. I migranti transitati nelle strutture di accoglienza o nei campi attrezzati creati per l'occasione sono stati più di 60 mila e il

---

<sup>10</sup> Con il decreto del presidente del consiglio dei ministri (DPCM) viene dichiarato "lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa".

<sup>11</sup> Con il DPCM del 6 ottobre 2011 viene prorogata fino al 31 dicembre 2012 lo stato di emergenza sul territorio nazionale.

<sup>12</sup> Con la circolare del Ministero dell'interno n. 10908 viene prolungata di 60 giorni, con decorrenza il 1 gennaio 2013, l'apertura dei Centri. I contratti stipulati in precedenza vengono riformulati e la gestione passa dai soggetti attuatori dell'emergenza ai titolari nella gestione ordinaria.

solo costo per le attività di accoglienza riservate agli adulti dagli ultimi due mesi del 2011 a tutto il 2012 si stima in 580 milioni di Euro<sup>13</sup> a cui vanno aggiunte le spese per i rimpatri, i rimborsi per le operazioni speciali di Polizia, l'allestimento dei primi Centri e infine l'importo per il sostegno ai Centri per minori. Sebbene dunque si usi indicare con lo stesso termine una lunga fase di governo delle migrazioni, di fatto si tratta di varie forme di intervento al loro interno molto divergenti. Per semplificare l'analisi si può ridurre l'intero arco in tre fasi: la prima ha avuto come protagonisti i tunisini e si è conclusa con il riconoscimento della protezione umanitaria a tutte le persone sbarcate sino alla mezzanotte del 5 aprile 2011<sup>14</sup>; la seconda fase ha coinciso con gli sbarchi di persone provenienti dalla Libia e la pianificazione di un nuovo sistema di accoglienza; la terza inizia con fine dello stato di emergenza<sup>15</sup> e si è prolungata per i mesi successivi. Durante questa terza fase, la gran parte dei Centri di accoglienza facenti capo al circuito ENA venne chiusa, mentre la restante, iniziò una lunga e incerta transizione verso il sistema ordinario<sup>16</sup>.

Solo nella seconda fase la Regione Lazio è stata coinvolta nella gestione dell'emergenza, ovvero successivamente all'approvazione del "Piano di accoglienza nazionale" per la distribuzione sul territorio nazionale dei richiedenti asilo/titolari protezione internazionale. A seguito di questo atto ogni Regione, eccetto l'Abruzzo, si è dotata di Centri di accoglienza con un totale di posti in proporzione al numero di residenti. Il piano venne licenziato dalla Conferenza Unificata, con la partecipazione dei rappresentanti del Governo, della Protezione Civile nazionale, delle Regioni, dell'Ance (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e dell'Unione delle Province Italiane. Nel frattempo a distanza di pochi mesi dalla proclamazione della Emergenza cambiò lo scenario internazionale, se nella prima fase l'elemento scatenante era stata la caduta di Ben Ali, successivamente fu la Libia ad attraversare un'intensa crisi politica. Le rivolte contro il governo di Gheddafi sfociarono prima in scontri tra gruppi e successivamente in una guerra civile con l'intervento militare di una coalizione di paesi occidentali.

Il progetto nazionale di accoglienza prevedeva l'ospitalità per circa 50 mila migranti, l'affidamento al Sistema di Protezione civile nazionale del «compito della pianificazione delle attività necessarie alla dislocazione nelle singole regioni dei cittadini extracomunitari in modo equilibrato»<sup>17</sup>. Fino ai primi giorni dell'autunno ogni Regione si è dotata di nuovi Centri, le strutture furono ricavate per lo più da edifici già esistenti e in disuso spesso non adeguati ad accogliere persone (agriturismi, fabbriche, alberghi abbandonati, uffici pubblici) o in altri casi prevedendo tempi brevi di

---

<sup>13</sup> I dati sui costi di spesa sono stati presi dal documento "Linee di intervento per il superamento dell'emergenza Nord Africa" redatto dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome.

<sup>14</sup> Il 5 aprile 2011 giorno dell'accordo sui rimpatri tra il governo tunisino e italiano. Il trattato prevedeva l'impegno da parte del governo tunisino a rafforzare i controlli in frontiera e procedure di rimpatrio semplificate dei migranti, ovvero mediante un riconoscimento sommario da parte del Console. Dal momento che gli arrivi via mare di migranti provenienti dalla Tunisia non si arrestarono sino al mese di agosto, il loro trattenimento prolungato e illegittimo all'interno del CSPA di Lampedusa sfociò in una rivolta, in seguito alla quale l'isola venne dichiarata "unsafe port".

<sup>15</sup> La fine dello stato di emergenza era stata inizialmente prevista per dicembre 2011 poi con Dpcm del 6 ottobre 2011 è stato prorogato fino al 31 dicembre 2012.

<sup>16</sup> Il "Documento per il superamento dell'Emergenza Nord Africa" prevedeva per tutti i migranti presenti nei Centri che per lo meno erano transitati dalla Libia e a cui le commissioni territoriali avevano diniegato la richiesta di asilo il riconoscimento della "protezione umanitaria". Inoltre per permettere la chiusura dei Centri prospettava l'aumento dei posti SPRAR dagli allora 3 mila posti ai 5 mila. Nei mesi successivi il ministero dell'interno interveniva nuovamente per "favorire i percorsi di uscita" dei richiedenti asilo con una circolare del 18 febbraio si sollecitava il rilascio del titolo di viaggio per i titolari di protezione umanitaria, e si metteva a disposizione un bonus di 500 euro per coloro che decidevano autonomamente di abbandonare il circuito dell'accoglienza, per i casi ritenuti vulnerabili invece continuava la permanenza.

<sup>17</sup> Cit. Ordinanza Presidenza del Consiglio dei Ministri 13 aprile 2011 n. 3933 art. comma 3

permanenza si è agito allocando i migranti in appartamenti o camere da attività ricettive. Già dai primi provvedimenti, il piano di emergenza si dotò di due procedure parallele: una per gli adulti e i nuclei familiari; l'altra per i minori non accompagnati. Per quanto riguarda i primi la responsabilità venne assegnata alle Regioni; per i minori, invece, in prima battuta venne delegato il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in seguito si scelse di rinforzare il sistema ordinario dando maggiori fondi ai comuni. Pertanto, risulta maggiormente appropriato proseguire nell'analisi distinguendo i due piani di intervento, poiché gli *iter* differenti e le responsabilità in capo ad enti distinti ne fanno delle esperienze separate, sebbene accomunate dalla stessa logica emergenziale. Ogni Regione, dunque, divenne "soggetto attuatore competente" e si attivò al fine di «individuare, adeguare, allestire o realizzare, con procedure d'urgenza, le strutture per il ricovero e l'accoglienza»<sup>18</sup> degli adulti e dei nuclei familiari. Tali provvedimenti erano supervisionati dal Comitato di coordinamento<sup>19</sup> e sarebbero dovuti rientrare all'interno di un quadro nazionale che stabilisse tra le altre cose: gli *standard* minimi riferiti al capitolato del Cara<sup>20</sup>; i rimborsi giornalieri erogati ai Centri per migrante ospitato non potevano superare i 40 Euro e in casi eccezionali e giustificabili i 46 Euro; la quota massima di persone da accogliere suddivisa per Regione. L'affidamento in capo alle Regioni di tali compiti ha prodotto un'elevata eterogeneità di risposte, ogni soggetto attuatore agì mettendo in pratica le proprie risorse sia sociali sia politiche. Si sostanziarono in questo modo delle forti discrepanze sia tra enti che nel passato avevano già implementato misure di accoglienza, sia tra amministrazioni con guide politiche di diverso colore che seguendo i propri orientamenti sono state più o meno attente nel rispettare i diritti dei migranti.

La Regione Lazio nell'aprile del 2011 emanò un bando denominato "Progetto Regionale di Inclusione sociale per i Richiedenti/titolari protezione internazionale (PRIR)" con il fine di selezionare i progetti di accoglienza destinati sia ai migranti già presenti sul territorio sia quelli arrivati dopo la proclamazione dell'ENA 2011. Il periodo di permanenza nel progetto era indicato in un massimo di otto mesi, prorogabili fino a un anno in caso di completamento di percorsi di inserimento socio-lavorativi o per l'assistenza a persone vulnerabili. Il bando si rivolgeva a organismi pubblici e privati con buona esperienza nel settore, di fatto hanno partecipato e vinto la gara organismi di Terzo settore che nella gran parte dei casi erano già responsabili della gestione di Centri di accoglienza. Il bando prevedeva tre tipi di servizi: accoglienza, integrazione, tutela<sup>21</sup>. Per finanziare queste attività la Regione si è impegnata a erogare 40 Euro al giorno come rimborso delle spese per ogni persona ospitata, stornando le risorse dal Fondo di finanziamento della Protezione civile.

I posti assegnati dal PRIR sono stati in tutta la Regione 3.178 di cui 2.037 nella sola provincia di Roma. Il bando aveva tra i suoi vincitori anche Centri pre-esistenti e non creati *ad hoc* per ospitare i migranti provenienti dalla Libia, in quanto si rivolgeva anche ai richiedenti/titolari di protezione internazionale già presenti sul territorio prima della decretazione dell'ENA 2011. Sebbene tutti i

---

<sup>18</sup> Cit. Ordinanza Presidenza del Consiglio dei Ministri 13 aprile 2011 n. 3933 art. 1 comma 4

<sup>19</sup> Il Comitato di coordinamento era composto dal Direttore della Direzione Centrale per l'Immigrazione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, dal Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione nonché da un rappresentante, rispettivamente, della Regione coordinatrice della Commissione Speciale Protezione Civile della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, dell'ANCI e dell'UPI.

<sup>20</sup> Allegato 1 C del Decreto ministeriale del 21 novembre 2008.

<sup>21</sup> Ogni servizio era specificato per punti: per quanto riguarda l'accoglienza si richiedeva di disporre di una struttura e di garantire il rispetto di determinate condizioni di vita. I servizi di integrazione prevedevano: formazione e inserimento lavorativo; ricerca di soluzioni abitative; strumenti di inclusione sociale; realizzazione di animazione socio-culturale. Infine i servizi di tutela grossomodo facevano riferimento a due macro sfere quelle legali e quelle psico-socio-sanitarie.

progetti approvati rispondessero agli stessi requisiti, nella graduatoria dei vincitori si potevano notare alcune differenze che rendevano i Centri ENA rientranti in una diversa concezione di accoglienza. Si trattava per lo più di grandi residenze che potevano ospitare un numero massimo di migranti tra le 70 e le 100 persone (gli altri Centri erano abilitati tra le 10 e le 50 unità). Inoltre, l'iter di ubicazione delle strutture avvenne nel massimo della segretezza senza rendere pubblici i siti prescelti: questo se da un lato ha evitato che potessero sorgere delle diatribe con i residenti, dall'altro ha di fatto impedito il coinvolgimento dei comuni e dei municipi individuati come sedi dei nuovi Centri ostacolando una più efficiente pianificazione degli interventi.

L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati non rientrava nel "Piano di accoglienza nazionale" in quanto fin da subito si dotò di una propria linea di organizzazione stabilita dal "Piano Minori"<sup>22</sup> (cfr. Accorinti, 2013). Qualora il minore avesse presentato domanda di asilo il circuito di accoglienza idoneo ad ospitarlo era lo SPRAR<sup>23</sup>, tuttavia il totale dei posti messi a disposizione era un centinaio che si sommavano ad altrettanti già previsti, in tutto si arrivava complessivamente a meno di 300 posti su tutto il territorio nazionale, un numero abbastanza esiguo rispetto ai minori ospitati in Italia in quel periodo. I minori stranieri non accompagnati provenienti dai paesi ENA sono stati in tutto 2.189, ciò nonostante nello stesso periodo il numero di minori rientrante nei sistemi di accoglienza crebbe ulteriormente, come effetto degli arrivi dai paesi di transito dell'est in particolare dalla Grecia e dalla Turchia. Questi ultimi rientrarono nelle procedure ordinarie di accoglienza che si basavano sull'affidamento del minore agli assistenti sociali dell'ente comunale interessato. L'iter per grandi linee era così: la polizia identificava il minore e lo sottoponeva al fotosegnalamento, nel caso in cui la persona avesse dichiarato un'età superiore ai 14 anni era obbligata a segnalare all'autorità giudiziaria e condurre il minore in un luogo sicuro ed informare il C.M.S.<sup>24</sup>.

Roma Capitale si rese subito disponibile per ospitare i minori non accompagnati e mise a disposizione 13 strutture in convezione diretta per gestire i percorsi di accoglienza e tutela, affidate per lo più a organismi con radicata presenza nel settore. Secondo i dati forniti dal Comune si è calcolato che le persone transitate sono state circa 800 nel 2011, e nel 2012 più di 2.000. L'impegno profuso dall'Ente locale è stato molto alto, e una delle possibili spiegazioni di ciò è stata la generosità del rimborso elargito dal Ministero per l'ospitalità di ogni minore, infatti ogni organismo riceveva 80 Euro *pro die pro capite*. Ricevuta la comunicazione ufficiale del Ministero di non poter più finanziare i Centri per minori ENA, l'Ente locale ha cercato di chiuderli, senza poterlo fare, anche perché dal punto di vista della contabilità amministrativa non erano state fatte differenze tra i Centri per minori stranieri non accompagnati provenienti dai paesi ENA o giunti da altre direttrici di viaggio: non solo hanno goduto entrambe della stessa diaria, ma per di più il rimborso è stato stornato dallo stesso fondo creato appositamente per coprire le spese di gestione dell'emergenza.

Molte inchieste giornalistiche e *report* di associazioni hanno tentato di far luce sulle attività svolte dai Centri ENA a Roma, provando a indagare su quali servizi siano stati effettivamente erogati agli ospiti delle strutture. L'associazione *Esc\_infomigrante* ha realizzato un video *reportage*

---

<sup>22</sup> Il soggetto attuatore era il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che aveva più che altro un ruolo di coordinamento, in quanto il suo intervento si limitava al reperimento di posti liberi nelle strutture di accoglienza a livello nazionale, un livello che si attivava solo quando le Autorità di Polizia non avevano trovato posti disponibili nella zona di ritrovamento del minore. Inoltre si sarebbero dovute individuare delle Strutture di Accoglienza Temporanea (SAT) in cui far alloggiare il minore nell'attesa del trasferimento in una comunità adeguata alle sue necessità.

<sup>23</sup> Nell'ambito del "Piano Minori" aveva previsto un ampliamento dei posti disponibili per questa categoria di persone

<sup>24</sup> Art. 33 del Decreto legislativo numero 286 del 1998.

intervistando alcuni operatori che hanno prestato servizio nei Centri della provincia di Roma: dalle loro testimonianze sono emerse delle evidenti criticità riguardo sia la condizione lavorativa del personale sia la vivibilità nelle residenze. I Centri sono stati aperti solo al momento dell'arrivo dei primi utenti, per tali motivi nella fase iniziale mostravano evidenti difetti strutturali, in alcuni casi non erano dotati degli impianti di fognatura e di riscaldamento e addirittura in pochi casi erano privi di acqua corrente. In generale si può affermare come gli edifici, almeno nei primi periodi, non avessero le caratteristiche minime di abitabilità per garantire il soggiorno a decine di persone. Inoltre molti Centri erano lontani non solo dal centro di Roma, dove gli utenti si dovevano recare per espletare le incombenze relative al soggiorno, ma anche dal centro abitato più vicino. Le prestazioni fornite ai migranti nei Centri molto spesso si limitavano al semplice vitto e alloggio, una situazione in parte giustificata dalla condizione di richiedenti asilo che almeno nei primi mesi limita le attività possibili (non consente il lavoro). Allo stesso tempo però le altre attività primarie di assistenza legale e psico-sanitarie non erano realizzate con continuità e con la giusta attenzione necessaria per soggetti particolarmente vulnerabili in fuga da guerra o in ogni caso con percorsi di vita difficili. Le conseguenze di tali carenze ricadevano spesso sugli operatori che di fatto erano l'interlocutore prossimo degli utenti, si costituivano in questo modo delle relazioni molto delicate, nelle quali il lavoratore era sia la valvola di sfogo delle frustrazioni quotidiane, quindi la controparte delle proteste, sia la persona con cui stringere un rapporto più profondo. Gli operatori intervistati lamentavano la perenne inedia e noia in cui venivano lasciati gli ospiti dei Centri; questo provocava tra gli utenti un nervosismo strisciante che in alcuni casi sfociava in esplosioni improvvise di ira, le quali molto spesso venivano fronteggiate dagli stessi lavoratori in servizio.

## **2. Il sistema di accoglienza a Roma dopo il marzo 2014**

### **2.1 La rete SPRAR a Roma**

Come è noto lo SPRAR costituisce il circuito dei Centri di seconda accoglienza finalizzata a integrare il rifugiato sul territorio dopo l'iniziale assistenza; il sistema, promosso dal Ministero dell'Interno e dagli Enti Locali in collaborazione con le organizzazioni umanitarie e gli enti di tutela, è stato istituito dalla Legge Bossi-Fini nel 2002 e deriva dalle esperienze del progetto Azione comune e del PNA e da quelle sviluppatesi sporadicamente grazie all'impegno degli enti locali e del Terzo settore. Obiettivo dello SPRAR è di istituire un sistema nazionale decentrato, ma in rete, di accoglienza, protezione e sostegno all'integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati che garantisca *standard* di accoglienza elevati e servizi omogenei su tutto il territorio nazionale.

Gli enti locali partecipano volontariamente alla rete dei progetti di accoglienza e per realizzarli accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo". A livello territoriale gli enti locali aderenti allo SPRAR, avvalendosi del supporto delle realtà del Terzo settore, garantiscono interventi di accoglienza integrata che, oltre a fornire vitto e alloggio, prevedono misure di informazione, assistenza e orientamento, attività di accompagnamento sociale, finalizzate alla conoscenza del territorio e all'effettivo accesso ai servizi locali; vengono organizzate attività per facilitare l'apprendimento dell'italiano e l'istruzione degli adulti, è prevista l'iscrizione a scuola dei minori in età dell'obbligo scolastico, sono previsti interventi di informazione legale sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e sui diritti e doveri dei beneficiari in relazione al loro *status*. Con l'obiettivo di accompagnare ogni singola persona accolta lungo un percorso di ri-conquista della propria autonomia, i progetti territoriali dello SPRAR completano l'accoglienza integrata con servizi volti

all'inserimento socio-economico delle persone: sono previsti, infatti, percorsi formativi e di riqualificazione professionale per promuovere l'inserimento lavorativo e sono approntate misure per l'accesso alla casa<sup>25</sup>.

Il sistema si basa su un forte collegamento tra i progetti territoriali e il centro, rappresentato dal Servizio Centrale che coordina il sistema, monitora gli interventi, supporta le *equipe* dei progetti e gestisce l'inserimento degli utenti nei vari Centri di accoglienza; infatti non è prevista la possibilità di accedere ai Centri in maniera autonoma, ma solo attraverso la segnalazione al Servizio Centrale. «Il Sistema si configura come una galassia di progetti territoriali di accoglienza<sup>26</sup>» che per il 2011 sono stati complessivamente 151, di cui 111 destinati all'accoglienza di beneficiari appartenenti alle categorie ordinarie e 40 destinati all'accoglienza delle cosiddette "categorie vulnerabili". Complessivamente nel 2011 la rete SPRAR ha messo a disposizione 3.976 posti di accoglienza finanziati e gli enti locali titolari di progetto sono stati complessivamente 128, di cui 110 comuni, 16 province e 2 unioni di comuni<sup>27</sup>. Di fatto gli interventi locali si sviluppano in contesti urbani e sociali molto diversi tra loro, da grandi città a piccoli centri, da aree metropolitane a cittadine di provincia; i Centri di accoglienza sono prevalentemente di piccole dimensioni, in media per 6 beneficiari in miniappartamenti dati in co-gestione (74%), Centri collettivi (20%) e comunità alloggio (6%)<sup>28</sup>. Molte altre cose si potrebbe dire sulle esperienze dello SPRAR fino al 2013 circa i servizi offerti, i tempi di permanenza nei Centri, le persone uscite dall'assistenza o le risorse finanziarie dedicate, tuttavia, concentrandoci sui progetti finanziati nel territorio del Comune di Roma, dai dati del Servizio Centrale al 6 dicembre 2013, i posti finanziati erano 186 dei quali due gestiti da Roma Capitale (un appartamento per 6 posti per richiedenti vulnerabili gestito da una cooperativa sociale e un Centro collettivo di 150 posti gestito dal Programma Integra) e uno della Provincia di Roma (un appartamento con 20 posti per nuclei familiari gestito da una cooperativa sociale). Come si potrà capire fino al 2013 lo SPRAR ha finanziato un numero di posti per le sole categorie ordinarie, piuttosto esiguo rispetto alle dimensioni dell'accoglienza nella Capitale (non considerando i minori non accompagnati). Dal marzo 2014 aumentando il numero di posti finanziati a livello nazionale, anche a Roma, secondo quanto comunicato nel corso dell'incontro "Roma Capitale dell'accoglienza, Sistema di accoglienza SPRAR: riflessioni e proposte" dalla Dottoressa Ivana Bigari<sup>29</sup> è prevista l'attivazione di 2.581 posti SPRAR, che andando ad aggiungersi ai posti già presenti sul territorio romano farebbe raggiungere un totale di 3.560 posti. Secondo quanto riportato dei 2.581 posti a Roma, 2.143 sono deputati all'accoglienza di uomini singoli, 102 di donne singole, 262 di nuclei familiari, 74 di nuclei monoparentali, 6 di persone con disagio mentale, per un totale di 38 progetti attivati nel Comune di Roma, 10 in località limitrofe, in Centri collettivi e appartamenti, la cui organizzazione e implementazione spetta a 18 organismi gestori con i quali l'Amministrazione ha definito accordi e progetti. Le azioni di gestione dei flussi di accoglienza, di monitoraggio dei progetti, di implementazione della Banca Dati, di mantenimento dei rapporti e delle collaborazioni con la rete dei soggetti coinvolti, con il Servizio Centrale e altri Enti, saranno coordinate dall'Ufficio Immigrazione.

---

<sup>25</sup> Rapporto di ricerca Mediazioni metropolitane, Progetto FER PA 2010 n. 4645, Ente capofila CRS – Caritas di Roma Roma, materiale a stampa, 2012, p. 11

<sup>26</sup> Hein, 2010, p. 233

<sup>27</sup> SPRAR, 2012, p. 36.

<sup>28</sup> SPRAR, 2012, p. 38

<sup>29</sup> La Dottoressa Ivana Bigari è Dirigente dell'Area Accoglienza e Inclusione, Dipartimento delle politiche sociali, sussidiarietà e salute di Roma Capitale

Secondo quanto emerso nel corso dell'indagine diretta, il progetto presentato allo SPRAR dal Comune prevede che alcuni Centri in convenzione con l'Ufficio Immigrazione continuano ad afferire allo stesso e altri transitino all'interno dello SPRAR. Il passaggio allo SPRAR riguarderà probabilmente anche il Centro Polifunzionale Enea, il Comune desidera, ad ogni modo, mantenere un suo circuito poiché deve rispondere alle esigenze di un'utenza che non è costituita solo da richiedenti e titolari di protezione internazionale. L'ultimo dato di contesto, nella Graduatoria relativa al Bando dello SPRAR pubblicata a gennaio 2014 sono indicate le cifre che verranno finanziate agli Enti locali per l'implementazione dei progetti, per i 2.581 posti di accoglienza a Roma è previsto un costo complessivo annuale di 35.732.207,17 Euro, di cui il contributo assegnato del Fnpsa è di 28.497.513,17 Euro e il cofinanziamento dell'Ente Locale ammonta a 7.234.694 Euro.

## **2.2. L'indagine: l'ampliamento del sistema SPRAR e gli operatori sociali**

Nell'ambito del presente lavoro si è progettata un'indagine, di portata limitata, volta a fotografare attraverso gli occhi degli operatori, il sistema di accoglienza romano *in itinere*, durante le trasformazioni di cui si è dato conto nei paragrafi precedenti.

Secondo un approccio prettamente qualitativo e senza alcuna pretesa di generalizzazione statistica, l'indagine ha previsto la progettazione e la somministrazione di interviste semi-strutturate a 10 operatori sociali (5 uomini e 5 donne) impiegati nell'ambito dei Centri di accoglienza SPRAR di Roma Capitale<sup>30</sup>.

La traccia d'intervista, oltre alla raccolta di informazioni socio-anagrafiche, quali l'età, il genere, il titolo di studio e l'anzianità di servizio, e la raccolta di informazioni riguardo la struttura<sup>31</sup>, quali la capienza, e la tipologia di utenza ospitata, ha previsto tre aree di indagine: "percezione di sé e del proprio ruolo", "percezione del servizio di accoglienza in cui si opera", "percezione del sistema SPRAR in fase di ampliamento".

La selezione degli operatori e dei relativi organismi di Terzo settore di appartenenza, è avvenuta in seguito ad un primo momento di esplorazione del neo-nato sistema di accoglienza SPRAR, dei cui Centri non è stato possibile reperire una lista ufficiale, completa. L'esplorazione, effettuata a partire da un'analisi documentale e da alcune interviste a testimoni privilegiati, ha permesso la ricostruzione di un elenco di strutture di accoglienza attive sul territorio romano, recentemente trasformate in SPRAR o in via di trasformazione. Nonostante l'elenco non possa dirsi esaustivo, se ne riconosce l'utilità al fine di orientamento e di selezione dei casi successivamente intervistati. Alcuni di essi sono stati contattati per vie ufficiali, dunque chiedendo autorizzazione ai rispettivi responsabili, altri per vie informali.

### **2.2.1. L'operatore sociale percezione di sé e del proprio ruolo**

Ciascuna delle aree concettuali di indagine è stata declinata in alcuni *focus* sulla base dei quali è stata costruita la traccia di intervista semi-strutturata. Il *primo focus* di quest'area concettuale è di

---

<sup>30</sup> Le caratteristiche socio-anagrafiche degli intervistati lasciano immaginare un target piuttosto variegato: l'età media è di 32 anni, l'anzianità di servizio media è di 4 anni, la tipologia contrattuale varia dal contratto interinale di 1 mese, sino al contratto a progetto, di durata variabile da 3 mesi a 1 anno, al contratto a tempo indeterminato. Il titolo di studio comune a tutti è il diploma di scuola superiore, seguito da esperienze formative negli ambiti dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati e della mediazione linguistica e culturale; 5 operatori su 10 hanno terminato formazioni di tipo universitario di primo e secondo livello, ed eventuali master in tematiche sociali e non.

<sup>31</sup> Le strutture SPRAR ove sono impiegati gli intervistati ospitano in 3 casi circa 25 persone, in 3 casi circa 60 e in 4 casi tra le 80 e le 90 persone. Ciò denota un cambiamento importante a livello di capienza, poiché storicamente lo SPRAR lavorava su strutture di piccola e media grandezza, definendo "Centri collettivi" quelli ospitanti oltre 30 persone.

natura “definitoria”, e lo si è esplorato a partire dalle richieste di definizione di *sé stessi*, in quanto operatori e dell’*altro*, richiedente asilo o beneficiario di protezione internazionale: membri fondamentali della relazione di “*front-line*” nei Centri di accoglienza.<sup>32</sup>

Propedeutica alla *definizione di sé* è stata ritenuta quella di richiedente asilo: egli è visto come qualcuno che fugge, che non è al sicuro nel suo paese e pertanto prova a mettersi in salvo attraverso la migrazione; qualcuno che ha subito torture e/o persecuzioni o ha rischiato di subirle; qualcuno che ha lasciato *tutto*, non per sua volontà. In alcuni casi viene fornita la definizione “ufficiale” coerentemente con quanto stabilito dalla Convenzione di Ginevra, e solo in 2 casi viene sollevato il problema del mutamento della figura del “richiedente asilo” a distanza di 60 anni dalla Convenzione: «*Secondo la definizione legale è una persona che fugge dal suo paese perché rischia persecuzioni e minacce alla sua incolumità per motivi di etnia, religione, appartenenza sociale, identità sessuale, o eventualmente per motivi di conflitti. Solo che oggi come oggi la figura del richiedente asilo si è modificata, non è più coerente con la Convenzione di Ginevra, è in qualche modo estesa, e quindi ci troviamo ad assistere delle persone in quanto richiedenti asilo anche se hanno un percorso migratorio diverso*». (intervista C10) Un operatore focalizza l’attenzione sul tema della libertà di movimento, quale diritto umano ritenuto fondamentale, e sulle conseguenze che la sua limitazione ha sul sistema di protezione internazionale in Italia.

È stato richiesto inoltre di definire le necessità del richiedente asilo, e la totalità degli intervistati sottolineano *in primis* l’indispensabilità del rispetto dei bisogni primari (vitto, alloggio), ma anche il bisogno di un “aiuto” generalizzato, declinato nei concetti di “ascolto”, “comprensione”, “empatia” e fornitura di informazioni corrette. Solo 2 operatori su 10 fanno riferimento alla necessità di supporto psicologico “di base”, per far fronte alle conseguenze della migrazione dal punto di vista emotivo: «*E poi deve essere sostenuto nell’affrontare il cambiamento ...è come se fosse arrivato in un nuovo mondo. E magari la sua aspettativa di arrivare in una sorta di “paradiso” non si è realizzata. E questo può generare una grande sofferenza*». (intervista C9)

Agli operatori veniva richiesto uno sforzo di autodefinizione: operatore sociale viene definito attraverso una serie di *key-concepts* quali il “facilitatore” nell’inserimento della persona nel paese di accoglienza, il “ponte”, il “mediatore” o di “cavo connettore” tra il richiedente asilo o rifugiato e i suoi diritti, o tra la persona e il sistema di servizi socio-sanitari e formativi disponibili sul territorio.

Il secondo *focus* è costituito dalle mansioni, effettivamente svolte dagli operatori e richieste da contratto o dal coordinatore, con particolare attenzione alla relazione tra esse. Secondo le testimonianze raccolte, il campo delle mansioni da “saper esercitare”, sarebbe estremamente esteso: «*i compiti previsti da contratto sono molto generici. So quelli richiesti dal coordinatore. [...] Il tuo ruolo lo crei tu. Devi saper fare tutto. [...] Devi saper mandare fax, di dimissione, accoglienza, conoscere a grandi linee le aree diverse dalla tua e le procedure, poi devi dare i pasti, scaldarli, svegliare i ragazzi se serve, controllare di notte*» (intervista C4).

La caratteristica cui tutti gli intervistati fanno riferimento è la necessità di saper essere un “*factotum*”, capace di svolgere mansioni che vanno da un minimo a un massimo livello di complessità, dal cui svolgimento corretto dipende la vita quotidiana delle persone: scaldare pasti, o distribuirli; riattivare una caldaia aggiustando il livello di pressione, controllare il sistema di riscaldamento o riattivare l’elettricità; essere “guardiani” della struttura e custodi della “pace

---

<sup>32</sup> Lo stesso SPRAR, all’interno del *Manuale di gestione dei progetti di accoglienza* focalizza l’attenzione sulla relazione “di aiuto” e “di fiducia” tra operatore-utente: essa costituisce un luogo fondamentale d’implementazione del sistema di accoglienza, e risulta determinante nella definizione di un progetto d’intervento personalizzato insieme all’utente e nell’indirizzamento dello stesso in un cammino volto all’*empowerment* e alla ri-conquista dell’autonomia.

sociale” tra gli ospiti; mediare nei conflitti, far rispettare alcune regole di convivenza, fare da “cuscinetto” tra le carenze del sistema e le esigenze dei beneficiari. Le necessità individuate quali fondamentali sono quelle di saper comunicare, ascoltare, entrare in empatia con l’utente, uscire dai “propri panni” per vestire i suoi. Competenze linguistiche anche rilevanti vengono date per scontate, probabilmente a causa dell’abitudine “ad arrangiarsi”, accumulata negli anni, in assenza di mediatori. L’inglese e il francese, lingue veicolari, sembrano di uso comune; qualcuno ha volontariamente iniziato a studiare l’arabo. A questo tipo di *know-how* si aggiungono competenze amministrative, quale la compilazione di censimenti e banche dati, la redazione di relazioni mensili riguardo il lavoro svolto, l’invio di cessioni di fabbricato o di fax di accoglienza e dimissione.

Infine, competenze riguardo la vera e propria “relazione di aiuto”: saper svolgere colloqui, più o meno “delicati” in base all’utenza, saper raccogliere di storie di vita, funzionali alla preparazione alla Commissione Territoriale, valutare lo stato di salute fisica e psicologica dell’utente, in base al quale effettuare un invio ad un servizio specifico; la capacità di redigere un progetto personalizzato di intervento, di monitorare il percorso progettuale dell’utente, di essere un “tutor”.

La vastissima gamma di mansioni che, secondo gli intervistati è “indispensabile saper svolgere” emerge dalle risposte alle domande: “Cosa ti è richiesto di fare? Cosa prevede il tuo contratto?”. In particolar modo le prime risposte date descrivono una diffusa “non-definizione” della mansioni dell’operatore sociale: 7 operatori su 10, in un primo momento rispondono “nulla”, o “il contratto non specifica alcuna mansione”, o “tutto e niente”. Tre degli intervistati integrano immediatamente la risposta, ma sembrano far riferimento a una “struttura teorica” lontana dalla prassi quotidiana: si parla di assegnazione di aree di competenza: legale, sociale, sanitaria, formativa, lavorativa, psicologica e alloggiativa; si descrivono mansioni di gestione della struttura, di erogazione dei pasti, di gestione delle situazioni di emergenza, ma la sensazione che emerge è quella che «*non esista un protocollo, o non esistano procedure chiare e condivise*». La relazione tra mansioni richieste e svolte in 3 casi su 10 è definita “equilibrata”, mentre per i restanti 7 risulta ambigua: per un verso si ha l’impressione di fare di più, in quanto non è richiesto nulla di specifico; per l’altro si ha l’impressione di essere sempre in difetto, di non fare mai abbastanza, e che la mole di lavoro non sia proporzionata rispetto al tempo e alle risorse a disposizione.

Il terzo *focus* verte sulla dotazione di strumenti, tecnici e di tipo organizzativo, necessari per le mansioni svolte/richieste, e sulla percezione di adeguatezza delle risorse umane impiegate nei rispettivi servizi. Fondamentale importanza viene riconosciuta da tutti gli intervistati alle “riunioni d’équipe”, sebbene 5 su 10 ne lamentino la scarsa frequenza. Tra gli strumenti tecnici, viene indicato il “bagaglio conoscitivo” di ognuno quale elemento discriminante, la cui costituzione in 8 casi su 10 non sembra rientrare tra le priorità delle rispettive cooperative che, eccetto una, non programmano iniziative di formazione. Tra le criticità individuate da 3 operatori su 10 emerge la mancanza occasionale di strumentazione tecnica indispensabile, quale cartucce per la stampante, carta, connessione internet, o la mancanza di *setting* adeguati allo svolgimento di colloqui individuali.

Il quarto *focus* è rappresentato dal “margine di iniziativa” che, a giudicare dalle risposte fornite dagli intervistati è abbastanza ampio: stabilire le priorità operative nella quotidianità, utilizzare una rete sociale piuttosto che un’altra, dedicare più o meno tempo a ciascun utente, garantire o meno il rispetto di alcune regole. Si tratta di un tema strettamente connesso a quello dell’équipe, per ciò che concerne la condivisione delle decisioni: essa è vista quale *conditio sine qua non* dell’autonomia decisionale, e come principale vincolo della stessa.

### **2.2.2. Percezione del servizio di accoglienza**

La seconda area concettuale è stata declinata attraverso domande focalizzate sui servizi forniti all'interno delle rispettive strutture, in relazione a quanto previsto dai progetti presentati a livello di prestazioni, risorse umane e risorse economiche. Particolare attenzione è stata data alla rete di servizi di riferimento, che dovrebbe costituire una componente essenziale della cosiddetta "accoglienza integrata" di cui il sistema SPRAR si fa promotore. Agli operatori è stato inoltre richiesto di individuare i punti di forza e di debolezza del servizio di appartenenza, e di ipotizzare proposte per il superamento di eventuali criticità.

Un primo elemento di riflessione è costituito dalla mancata conoscenza del progetto presentato dall'organismo gestore da parte degli operatori, che in 6 casi su 10 dichiarano non averlo mai letto. Inoltre, 3 dei 4 operatori che ne hanno avuto l'opportunità, fanno presenti discrepanze tra teoria e prassi, in particolare riguardo le risorse umane disponibili che sarebbero inferiori rispetto a quelle previste. Le riflessioni degli operatori in questo ambito denotano una sorta di disillusione riguardo la coerenza dei rispettivi servizi con gli *standard* teoricamente fissati, e la attribuiscono prevalentemente a motivazioni di ordine economico.

Per ciò che concerne i servizi forniti nelle strutture è comunque possibile rintracciare degli "standard", coerenti con quanto previsto dalla normativa: il *kit* di igiene personale, vitto (erogato in loco, tramite cucina o *catering*, o acquistabile tramite l'erogazione di *ticket restaurant*), l'alloggio in luoghi abbastanza dignitosi<sup>33</sup>, l'erogazione del *pocket money*, la possibilità di erogare borse lavoro. Elemento di discussione è l'erogazione della tessera ATAC mensile, piuttosto che di un semplice rimborso dei *ticket* utili a recarsi ad appuntamenti di natura legale, sanitaria o formativa. L'abbonamento al trasporto pubblico è ritenuto all'unanimità una delle forniture essenziali, in quanto permette di effettuare un numero illimitato di spostamenti, con conseguenze di vasta portata sui tempi di permanenza quotidiana nella struttura.

Le aree fondamentali di intervento individuate dagli operatori sono 5: legale, sanitaria, psicologica, sociale, formativa, lavorativa e alloggiativa. Mentre l'accompagnamento alla fruizione dei servizi sanitari viene garantita dagli operatori sociali in tutte le strutture oggetto di indagine, riguardo le altre aree emergono delle disparità riguardo le figure professionali presenti in struttura e i servizi forniti. L'insegnante di italiano è presente in struttura in 5 casi su 10, e in alcuni casi si tratta di volontari; l'assistente sociale in 2 casi su 10; lo psicologo e il mediatore culturale vengono menzionati in 9 casi su 10 quali servizi "accessibili" saltuariamente, così come l'assistente legale. Nella maggior parte delle strutture sono presenti per lo più operatori sociali non qualificati ed educatori professionali, spesso inquadrati dal punto di vista contrattuale come operatori. Sono dunque gli operatori sociali i veri protagonisti dell'accoglienza: oltre a monitorare il funzionamento delle rispettive strutture, forniscono informazioni in merito a tutte le aree di intervento precedentemente individuate, ed effettuano invii sul territorio facendo riferimento a una rete costruita nel tempo, in quasi totale autonomia<sup>34</sup>. Solo in 2 casi su 10 si parla di protocolli di intesa con strutture esterne; mentre 8 intervistati richiamano reti informali. Le ASL, i Distretti sanitari di

---

<sup>33</sup> Fatto salvo la presenza di cimici da letto che è stata riportata da 7 intervistati su 10.

<sup>34</sup> Secondo quanto emerso da 4 delle interviste effettuate, in alcuni casi esistono dei "limiti", quantomeno teorici riguardo la costruzione delle reti di riferimento, costituiti dall'orientamento politico (ad esempio non sarebbe concesso inviare gli utenti in servizi di advocacy legale "indipendente", in quanto potrebbe nuocere all'organismo gestore) o dall'appartenenza al settore pubblico/privato (in quanto invii al settore privato, specie se ad organismi con cui si è in concorrenza, potrebbero lasciar pensare che chi invia non sia in grado di fornire autonomamente i servizi essenziali). Di fronte a questa realtà la posizione degli operatori è unanime: decidere autonomamente gli invii secondo il criterio primario di interesse dell'utente, anche in contrasto con l'organismo gestore, purché non lo sappia nessuno, colleghi inclusi.

competenza, i Centri di Salute Mentale, i medici di base, le strutture ospedaliere, i Centri Territoriali Permanenti di zona, le scuole di italiano per stranieri, le parrocchie, le moschee, i centri ascolto, i servizi di *advocacy* legale, le scuole dell'obbligo e non, le aziende agricole disponibili ad accettare gli utenti per tirocini formativi: nodi fondamentali delle reti che ognuno degli operatori utilizza quotidianamente.

L'analisi dei punti di forza evidenzia la maggiore "gestibilità" di strutture con meno di 30 utenti, ove si instaurano dinamiche di "familiarità" e si ha realmente la possibilità di co-definire con ciascuno un progetto personalizzato di intervento. Viceversa, le strutture che ospitano dalle 50 alle 100 persone non vengono ritenute "gestibili", né idonee alla fornitura dei servizi previsti dallo SPRAR. Altro ago della bilancia è costituito dall'équipe: se esiste, ed è ben costruita e curata (attraverso riunioni, momenti di discussione, ecc.) rappresenta un punto di forza; altrimenti, quando mancano i momenti di incontro e di condivisione, quando l'unico strumento di "passaggio di consegne" è il "diario di bordo", quando la mancata comunicazione genera disparità di trattamento nei confronti degli utenti, e inique divisioni del lavoro, diventa un punto di debolezza importante.

Altro punto di debolezza fondamentale viene identificato nella "mancanza di informazioni certe", in particolare riscontrata dagli operatori di strutture recentemente divenute SPRAR: *«non so quali sono i miei limiti, quello che posso/non posso fare, quali sono le risorse di cui dispongo e le modalità di accesso, e sono informazioni di cui ho bisogno per non creare problemi, non illudere nessuno. Ancora non si sa. E questa è la cosa brutta, che non si sa niente! Da quando mi hanno assunto è trascorso un mese e 25 giorni e io ho visto il coordinatore 2 volte per 5 minuti e ci ho parlato una volta al telefono. Dovremmo fare una riunione per sapere qual è la politica della cooperativa.»* (intervista C9)

Un altro punto di debolezza viene individuato rispetto alla questione di "supportare nell'autonomia", e indirizzare la persona lungo un percorso progettuale in particolare nei Centri di accoglienza di grandi dimensioni: *«non esiste un'idea di percorso della persona. La persona non è inserita in un percorso. La persona nel momento in cui viene inserita in uno SPRAR rimane parcheggiata, senza identità, per un anno. Almeno. Perde un anno di vita. In molti casi, questo contribuisce a far emergere o a enfatizzare le vulnerabilità, legate al percorso migratorio, alla storia, o semplicemente alla condizione attuale.»* (intervista C3)

La carenza del sistema verso l'autonomia è riconducibile a un elemento identificato da tutti gli intervistati: i tempi di attesa delle Commissioni Territoriali, l'impossibilità del richiedente di lavorare durante l'attesa, la possibilità di ricevere un diniego dopo oltre un anno d'attesa, e la perdita del diritto all'accoglienza durante il ricorso. A questo lungo periodo di "stand-by", da alcuni chiamato "limbo", vengono inoltre attribuite conseguenze negative importanti in termini di *empowerment* e progettualità: *«perché si lasciano le persone in stand by per lunghissimi periodi, perdono la motivazione all'integrazione, perdono la voglia di fare tutto, si alzano magari tardi, l'unica cosa che possono fare è andare a scuola, ma non hanno la testa per seguire bene le lezioni a causa dell'incertezza riguardo il futuro che li tormenta.»* (intervista C7)

### **2.2.3 Percezione del sistema SPRAR**

Le domande riferenti a quest'area presenti nella traccia di intervista avevano lo scopo di rilevare le eventuali trasformazioni in atto nelle strutture, a seguito della recente conversione. Tuttavia, in fase di progettazione si è considerato come tale richiesta sia mediata dalla percezione stessa che gli operatori abbiano del modello SPRAR, in quanto quasi nessuno degli intervistati aveva mai lavorato in un Centro afferente a tale sistema. Pertanto il primo passo è stato approfondire a cosa

venga fatto riferimento quando si parla di SPRAR: richiedendo di formulare una personale definizione del servizio. Allo scopo di indagare ulteriormente questo punto, si è richiesto se la conoscenza del sistema SPRAR fosse pregressa al loro inserimento in questo settore lavorativo. Una volta chiariti questi due punti si è proceduto sollecitando gli intervistati ad esprimersi rispetto a due differenti comparazioni: una di tipo soggettivo ovvero il confronto tra le proprie aspettative e la situazione attuale nelle strutture; l'altra di ordine descrittivo, si è richiesto ad ognuno di accennare ai cambiamenti che il passaggio al nuovo ordinamento stia comportando nei Centri di appartenenza.

Le definizioni emerse dalle risposte sono state per lo più aderenti a ciò che dal punto di vista istituzionale si intende per SPRAR. Nella gran parte dei casi si è affermato che si tratta di "un sistema di accoglienza integrato", riferendosi in tal senso a "un'equipe interdisciplinare" che «*dovrebbe avere i mediatori dentro, l'assistente sociale dentro, lo psicologo dentro*» (intervista C4). La funzione principale è stata rintracciata in un percorso che proietti il richiedente asilo e il titolare di protezione internazionale verso "l'autonomia" individuale, con ciò viene inteso il percorso della persona o del nucleo familiare in direzione di un'esistenza indipendente senza il sostegno indispensabile delle istituzioni nel soddisfacimento dei bisogni primari. In secondo luogo molti hanno visto nella "integrazione" la finalità dei processi attivati, dunque favorire un graduale inserimento dell'ospite in un ambiente e in un contesto totalmente diversi da quello di origine. Alcuni operatori hanno ricollegato lo SPRAR ad una peculiare tipologia di "intervento" sociale, per esempio in un caso si è evidenziata la necessità di erogazione dei servizi attraverso "determinate figure professionali", in altri è stato il basso numero di ospiti o l'"intervento personalizzato" a demarcare la differenza con gli altri modelli di accoglienza previsti dalla legislazione italiana. Solo un intervistato ha posto in risalto la "standardizzazione" delle procedure e dei servizi forniti su tutto il territorio italiano come una delle caratteristiche principali dello SPRAR: ogni organismo gestore, infatti, è obbligato a rientrare in alcuni parametri fissati a livello nazionale dal Servizio Centrale.

Le risposte rilasciate si orientano tutte verso la stessa definizione o almeno pongono l'accento sugli stessi caratteri peculiari del modello. Un elemento che risalta specie alla luce delle dichiarazioni sulla conoscenza pregressa, infatti 7 persone hanno affermato di aver appreso dell'esistenza di questa tipologia di accoglienza solo successivamente al loro inserimento nel settore lavorativo dell'immigrazione. Infatti, negli anni scorsi era prassi "inviare" gli uomini e le donne singole o interi nuclei familiari considerati più vulnerabili ai Centri aderenti al sistema SPRAR, nei quali si garantiva un percorso di inserimento sociale più attento e con una qualità dei servizi più alta benché riservata ad un numero molto inferiore di ospiti: «[un ragazzo] *doveva essere inviato allo SPRAR che all'epoca non eravamo noi, ma era una cosa bellissima, buonissima, fatta benissimo. [...] La fragilità di questa persona era monitorata, medicalizzata, etc.*» (intervista C5)

Dal quadro generale tratteggiato dagli operatori sulla loro idea di SPRAR, è emerso un livello molto alto di servizio, un'aspettativa che sembra non trovare pienamente riscontro nella fase di passaggio del loro Centro al nuovo modello. Molti esprimono la propria delusione, "il mito SPRAR" si infrange su un'esperienza quotidiana molto difficile: tra le sensazioni espresse dagli operatori prevale la disillusione «[prima] *era come una sorta di isola felice, se fossi riuscita a mandare qualcuno avrei acceso un cero alla Madonna, perché pensavo fosse un sistema davvero in grado di accompagnare le persone verso l'autonomia, un sistema davvero funzionale, e invece mi sono resa conto che adesso non è così*» (intervista C7). Tra le aspettative non realizzate affiorano in special modo la fine del modello del piccolo Centro, si nota, infatti, come «*sta iniziando a perdere la sua*

*caratteristica di “piccolo luogo”, familiare, e sta iniziando ad avere le difficoltà dei grandi contesti»* (intervista C7). Tuttavia, l’apertura dei Centri nelle metropoli e l’ampliamento del numero di ospiti è un aspetto controverso che raccoglie ancora opinioni contrastanti, ad esempio si osserva come «[il servizio] è migliorato ad oggi, oltre a garantire più posti, quindi più beneficiari... secondo me è più efficiente in una città, è più efficiente in un posto non è scollegato dal territorio: solitamente gli SPRAR erano strutture in posti isolati» (intervista C1). Un altro elemento sottolineato da più persone è la rigidità delle procedure con particolare riguardo a quelle di dimissione. Più testimoni ritengono troppo breve il tempo di soggiorno massimo consentito agli ospiti, a ciò si aggiunge la difficoltà dell’iter per ottenere una proroga, un aspetto considerato molto delicato in quanto potrebbe mettere a repentaglio tutto il lavoro svolto nei mesi precedenti: «non è che puoi aspettare che tutti trovino lavoro per dimmetterli... però devi trovare un altro criterio... Dovrebbero essere più coordinati con i tempi delle Questure... sapendo che la Questura di Roma ci mette un anno, non puoi stabilire questo termine di tempo completamente assurdo» (intervista C8).

Il passaggio a Centri SPRAR ha comportato molti cambiamenti, tuttavia sono stati avvertiti diversamente a seconda del precedente tipo di Centro. Gli operatori, che provengono dall’esperienza dai Centri facenti capo all’Ufficio Immigrazione, dichiarano di fornire attualmente più servizi come: la tessera Atac<sup>35</sup>, il *pocket money*, il *kit* igienico, le schede telefoniche, le borse lavoro. In generale «si è passati a rendere obbligatori dei servizi, almeno sulla carta, mentre prima non erano obbligatori nemmeno sulla carta» (intervista C7) con un complessivo aumento della quota di rimborso versata agli organismi gestori. Tuttavia, viene segnalata come in atto la progressiva ridefinizione dell’utenza: si inizia ad ospitare richiedenti asilo arrivati da poco tempo sul territorio italiano, dunque per lo più destinatari di servizi base. Come afferma una operatrice «lo SPRAR avrebbe in teoria la possibilità di fornire dei servizi tipo borse lavoro, etc., ma di fatto non può fornirli perché queste persone non hanno l’esito della Commissione territoriale prima di un anno, quindi fintanto che una persona ha autorizzazione a stare in struttura non ha i requisiti per usufruire dei servizi per l’autonomia, mentre quando una persona ha in mano le carte per usufruire dei servizi, gli restano solo 6 mesi» (intervista C7). Coloro il cui Centro era un ex ENA 2011 descrivono una situazione più complessa: l’adattamento al nuovo sistema è più lungo e, in alcuni casi, è passato attraverso dei corsi di formazione per apprendere le procedure da rispettare per adeguarsi al nuovo modello. Gli organismi gestori hanno iniziato ad attivare i progetti individualizzati tra molte difficoltà, si pensi agli ostacoli posti da una parte dai rimborsi insufficienti per le attività svolte, dall’altra in una situazione di generale precarietà a cui sono soggetti gli operatori stessi: «io devo fare un progetto individualizzato su ognuno. Ma se non ho la disponibilità di fondi di cui avrei bisogno? E prima ancora, se io sono senza stipendio da aprile?» (intervista C3). Nonostante ciò anche in questi casi si osserva un miglioramento della qualità dei servizi forniti, un innalzamento dello standard ottenuto soprattutto in seguito all’intensificazione delle verifiche che in alcuni casi ha comportato elevate sanzioni pecuniarie per gli organismi gestori.

### **3. Prime valutazioni sui processi in corso**

Nelle parti precedenti si è cercato di presentare il quadro di complessità del sistema di accoglienza romano per i protetti internazionali. L’approfondimento con gli operatori sociali, per quanto si sia

---

<sup>35</sup> Ovvero la tessera emessa dall’agenzia comunale per i trasporti pubblici.

trattato di una indagine limitata nel numero di persone e a carattere esplorativo-descrittivo, ha manifestato la necessità di una maggiore integrazione tra servizi pubblici, ma soprattutto tra servizi pubblici e del Terzo settore esistenti sul territorio. In particolare la gestione dell'ENA 2011 e le nuove prospettive di implementazione del Sistema SPRAR rappresentano due occasioni che, messe a confronto, evidenziano un insieme di vuoti e di pieni, all'interno dei quali generalmente la funzione fondamentale l'hanno avuta gli operatori dei Centri di accoglienza gestiti da organismi di Terzo settore.

Il sistema di accoglienza dei migranti in Italia, all'interno del quale la città di Roma si distingue quale detentrica del più alto numero di posti disponibili<sup>36</sup>, si caratterizza per un alto livello di complessità, riconducibile essenzialmente a tre ordini di motivazioni. Anzitutto la molteplicità degli enti committenti e finanziatori delle strutture di accoglienza (Roma Capitale, ex Provincia di Roma, Regione Lazio, Ministero dell'Interno, Unione Europea). Poi i diversi tipi di strutture, che variano in base al tipo di utenti accolti, ai servizi forniti, ai tempi di permanenza consentiti dalla normativa, ma soprattutto ai tempi in cui sono stati avviati. Del resto anche i Centri SPRAR che erano stati immaginati per la seconda accoglienza, si stanno sempre più caratterizzando (per un complesso di motivi) per servizi di pronta-prima accoglienza. Infine si differenziano per la locazione delle strutture, in termini temporali, lungo l'*iter* procedurale che porta alla definizione dello *status* legislativo del migrante ad un'auspicabile autonomia (strutture di transito o di prima o di seconda accoglienza o semi-autonomia).

Ulteriore fattore di complicazione del sistema di accoglienza dei migranti, non solo romano ma per tutto il territorio italiano, è legato al contesto socio-politico e legislativo cui è riconducibile l'apertura di ciascun tipo di Centro: la principale distinzione in questo ambito riguarda il carattere di ordinarietà/straordinarietà degli interventi implementati, di cui le strutture di accoglienza sono parte (ovvero: "CARA Straordinari", "Centri SPRAR Straordinari", tendopoli, alberghi, masserie, ex caserme o altri luoghi adibiti a strutture improvvisate di accoglienza). Tale distinzione è strettamente connessa al concetto di "stato di emergenza", la cui dichiarazione ufficiale o informale, permette la modifica degli *iter* procedurali ordinari, l'utilizzo di strumenti "eccezionali" volti a fronteggiarla e il venir meno dei criteri di valutazione "tradizionali", costruiti a partire dagli *standard* fissati dalla normativa ordinaria.

Come è stato descritto nelle parti precedenti, nella città di Roma sono, o erano presenti, diversi tipi di Centri ma, in seguito all'ampliamento del Sistema SPRAR, si sta assistendo a una riorganizzazione globale del sistema di accoglienza cittadino. A partire dall'agosto 2013 sino ad oggi, nella Provincia di Roma, sono stati aperti oltre 30 Centri SPRAR (secondo la nostra ricostruzione), di carattere ordinario e straordinario, di cui circa la metà *ex novo* e la restante in seguito alla trasformazione di strutture di accoglienza già presenti sul territorio, seppur facenti capo a circuiti diversi (ovvero: "ENA 2011 adulti", "ENA 2011 minori" -entrambi gestiti dalla Prefettura di Roma-, Centri "tradizionali" dell'Ufficio Immigrazione, progetti di accoglienza promossi dal FER, "Centri Dublino"). Tale ridefinizione ha avuto ripercussioni di diversa natura: *in primis* sulla riconfigurazione del sistema di accoglienza romano, che appare prevalentemente destinato all'utenza dei richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria o internazionale; in secondo luogo sull'omogeneizzazione, almeno a livello teorico, degli *standard* e dei servizi forniti nelle strutture e sulla riduzione del divario tra posti richiesti/disponibili.

---

<sup>36</sup> Secondo quanto dichiarato dal Servizio Centrale.

Sulla base delle percezioni raccolte attraverso le dieci interviste realizzate agli operatori, sono possibili alcune - prime - considerazioni di analisi sia relative alla qualità del servizio fornito, sia a livello del sistema in generale.

Anzitutto appare chiaro come il lavoro degli operatori sociali sia cambiato perché l'utenza dei Centri è diversa e reclama maggiori bisogni relativi all'integrazione. Parallelamente sembra che l'ampliamento dei servizi offerti dal Centro abbia reso più facile il lavoro sociale, ovvero le limitazioni che si avevano precedentemente sono state superate in quanto gli organismi gestori devono prevedere un numero maggiore di azioni e attività integrate di assistenza (ad esempio la fornitura della tessera del trasporto pubblico locale fa sì che l'ospite sia in condizioni di poter muoversi in Città e non essere "costretto" all'inedia nel Centro). Non tutti gli operatori, però, si dichiarano preparati ad un tipo di intervento che privilegia il lavoro di rete e quindi emergono bisogni formativi e di aggiornamento professionale, ma anche di definizione della figura dell'operatore dell'accoglienza -in particolare nel campo dell'immigrazione- che risulta apparire come una specie di *fac totum*.

L'insieme di Centri, che ancora stenta a poter considerarsi un "sistema" organico, vede la compresenza di strutture piccole (talora presenti storicamente in Città) ma anche un numero sempre più grande di Centri che ospitano anche più di 80 persone, frutto, anche, delle richieste di ampliamento dell'offerta di posti da parte del Servizio Centrale. Viene da chiedersi se siano state programmate bene le risorse economiche relative alla progressione necessaria tra il numero delle strutture e le risorse a disposizione dell'Ente locale, e se queste siano garantite per tempi congrui con l'investimento fatto dagli organismi gestori, e/o rispetto ai flussi di protetti che si prevede arrivino anche nella Capitale. Rimane un dubbio, ma non si hanno ancora elementi di valutazione per poter affermare che gli *standard* previsti dal Manuale SPRAR non solo dovranno essere garantiti dagli organismi gestori, ma anche verificati dall'Amministrazione pubblica (a doppio livello, di Roma Capitale e del Servizio Centrale), in quanto gli operatori riferiscono di ampi margini personali di intervento nel lavoro quotidiano e la prassi che vede l'organismo gestore mantenere una certa autonomia decisionale in merito agli strumenti da utilizzare per fornire i servizi stabiliti (nei limiti del *budget* a disposizione). Del resto, al riguardo, è anche collegata la questione dei tempi, rispetto ai quali, per favorire percorsi progettuali con gli ospiti, andrebbero modificati i contesti che impediscono la programmazione (ovvero i tempi per la decisione delle Commissioni per l'asilo).

A livello più generale, l'aumento dei posti disponibili e l'apertura di una serie di Centri in regime di convenzionamento con un numero limitato di organismi di Terzo settore, fa temere una deriva all'autonomia dei soggetti gestori rispetto al quadro locale di intervento, non sufficientemente attrezzato per governare il sistema. E ancora, se tutti gli organismi di Terzo settore rincorrono i bandi sull'accoglienza, maggiormente finanziati, offrendo servizi analoghi, come sarebbe possibile l'integrazione degli interventi? Senza una programmazione concertata e una *governance*, il sistema rischia l'inefficienza e il perdurare di aree scoperte del bisogno sociale dei migranti. Anche l'esperienza ENA 2011 fa pensare che non sia inusuale a Roma una pratica di intervento, emergenziale, che surroga una necessaria politica di intervento dell'Ente pubblico: se le "pratiche" sono spesso la principale modalità di intervento in quanto è più facile che condurre "politiche", ciò non toglie che non siano necessari interventi in grado di rispondere in maniera appropriata alla richiesta, sempre più numerosa, di asilo nel Paese.

## Riferimenti bibliografici

- Accorinti M., 2013, *Minori stranieri non accompagnati e intervento sociale: l’Emergenza Nord Africa 2011*, IRPPS Working Papers, n. 50 Roma, Consiglio Nazionale delle Ricerche - Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali.
- Barberis E., Violante A., 2013, *Rescaling, governance e frammentazione territoriale delle politiche dell’immigrazione: il caso della segregazione scolastica*, in Kazepov - Barberis, (a cura di), “Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali in Italia”, Roma, Carocci.
- Bonifazi C., 2013, *L’Italia delle migrazioni*, Bologna, il Mulino.
- Castles S., Miller M.J., 2010, *The age of migration*, New York, London, The Guilford Press.
- Hein C., 2010, (a cura di), *Rifugiati. Vent’anni di storia del diritto d’asilo in Italia*, Roma, Donzelli.
- Spinelli E., 2014, *Welfare e immigrazione: i diritti di accesso e fruibilità dei servizi sociali e socio-sanitari. Alcuni nodi critici*, Roma, manoscritto.
- SPRAR, 2012, *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – Anno 2011/2012*, Roma, SPRAR.
- Tosi A., 1993, *“Immigrati e senza casa”*, Milano, Franco Angeli.
- Zincone G., (a cura di), 2000, *Primo rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati in Italia, Bologna, Il Mulino.