

INTRODUZIONE.

Durante gli ultimi dieci anni in Italia si è registrato il fenomeno dell'aumento delle presenze di cittadini stranieri all'interno degli istituti penitenziari, secondo i dati aggiornati al gennaio 2007, essi rappresentano il 33,3% della popolazione totale carceraria (dati Associazione Antigone). La loro presenza implica nuove problematiche che per lo più rimangono irrisolte a causa dell'impreparazione degli operatori e dell'istituzione carceraria, causando le sofferenze dei detenuti stranieri. Bisogna considerare che i cittadini stranieri in carcere soffrono più degli autoctoni per varie ragioni: innanzi tutto l'incomprensione della lingua che li esclude dal diritto di difesa, in quanto non si realizza una buona comunicazione con gli avvocati difensori e spesso il servizio di traduzione risulta troppo costoso per la gran parte degli immigrati. La difficile comunicazione all'interno del carcere rende gli immigrati isolati dagli altri detenuti e li pone in situazioni difficili con il personale penitenziario. Le differenze culturali li pongono in una spiacevole situazione di incomprensione di regole e procedure burocratiche.

La maggior parte degli istituti penitenziari italiani è privo di servizi che salvaguardino le diversità religiose, culturali e alimentari dei cittadini stranieri detenuti, il che li rende ancora più schivi e difficili (Berti, Malevoli, 2004). Inoltre il problema che sembra più grave è proprio la mancanza di servizi informativi circa i diritti fruibili da parte dei detenuti stranieri, per questo motivo, nella riforma del regolamento penitenziario del 2000 si è giunti a dichiarare l'esigenza

della pratica di mediazione culturale all'interno delle carceri sempre più multietniche.

Questa pratica di tipo dialogica consente un conoscenza reciproco delle due parti: lo straniero verrà informato sui diritti che gli spettano, e sui doveri che l'istituzione carceraria impone, in modo da sollevarlo da situazioni imbarazzanti e dall'isolamento. Del resto il mediatore culturale dovrà essere in grado di interpretare i bisogni del detenuto e creare con questo un rapporto di fiducia.

Appunto con il Decreto n. 230/2000 del Presidente della Repubblica si precisa che nell'ambito carcerario non devono essere tralasciate le differenze linguistiche e culturali dei detenuti, inoltre per assicurare un dialogo con i detenuti stranieri al fine di fornire loro tutte le informazioni necessarie sui diritti/doveri è necessario offrire un servizio di mediazione culturale a carico degli enti locali, ma realizzato con la cooperazione del privato sociale, dunque centri studi e organizzazioni di volontariato che possono garantire una maggiore preparazione ed esito del servizio.

Nel primo capitolo delle tesi verrà effettuato un *excursus* sulla legislazione italiana in materia di immigrazione, mettendo in evidenza quali siano stati i limiti della parte sociale di questa, che hanno creato allarmismo e forme di xenofobia da parte della società italiana, tanto che ancora oggi è un luogo comune condiviso quello dell'immigrato criminale.

Nel secondo capitolo verrà affrontato il problema della fruibilità dei servizi e dell'accesso ai diritti spettanti da parte degli immigrati presenti in Italia, altresì si parlerà delle leggi che hanno conferito maggiori poteri e di conseguenza responsabilità agli enti locali,

soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi pubblici e sociali.

Infine nel terzo capitolo si presenterà l'esperienza della Regione Emilia-Romagna, in Italia una tra le regioni più attente e più preparate per rispondere alle esigenze del fenomeno immigratorio, soprattutto per l'attuazione di politiche mirate all'integrazione sociale degli immigrati. In Emilia-Romagna è attivo dal 1998 un servizio regionale di mediazione culturale in carcere per i detenuti stranieri. Fino all'anno 2006 il progetto è stato gestito dalla Regione e dai comuni interessati che si sono avvalsi della collaborazione del Centro Studi Analisi Psicologia e Sociologia Applicate, CSAPSA, per quanto riguarda il percorso di formazione dei mediatori culturali operativi agli sportelli informativi degli istituti penitenziari. Dall'anno 2007 invece il progetto è passato a una gestione diretta da parte dei comuni dei penitenziari, non rinnovando il rapporto collaborativo con la CSAPSA.

Per comprendere meglio il funzionamento e il tipo di organizzazione del servizio a favore dei detenuti stranieri è stata condotta una rilevazione nella città di Bologna che ha visto coinvolto il funzionario regionale dell'Assessorato alle Politiche Sociali e Familiari, responsabile del progetto, e il dottore che alle dipendenze della CSAPSA ha coordinato e seguito i percorsi formativi dei mediatori culturali. Nel secondo paragrafo del terzo capitolo vi è riportato quanto emerso dalle interviste.

CAPITOLO PRIMO.

IL FENOMENO MIGRATORIO IN ITALIA.

1.1. DALLA POLITICA DELLE PORTE APERTE ALLA POLITICA DELLE SANATORIE.

L'Italia è il Paese che ha subito uno dei più grandi cambiamenti di ruolo sul piano del sistema migratorio internazionale. In poco più di venti anni infatti è avvenuta una radicale trasformazione che ha portato il nostro Paese da madre di emigrati a patria di immigrati (Bonifazi, 1998).

In seguito allo shock petrolifero e all'arresto dell'economie mondiali, le frontiere del nostro Paese si sono aperte ad una moltitudine di gente eterogenea, proveniente da Paesi lontani e diversi dal nostro per lingua, cultura e tradizioni. Tutto ciò ha comportato delle problematiche specifiche e particolari che vanno risolte solo attraverso uno studio critico del fenomeno e della sua reale portata. Purtroppo fino ad oggi i Governi che si sono susseguiti in Italia non hanno dato il giusto spazio all'implementazione di politiche *ad hoc*, pensando piuttosto di risolvere i problemi secondo una logica emergenziale e dunque poco attenta, cosicché i reali problemi portati da un flusso migratorio importante, come quello che registriamo nel nostro Paese, non hanno trovato una risoluzione efficiente e puntuale (Bolaffi, 2001).

Il maggior problema dell'Italia è stato quello di trovarsi nel doppio ruolo di Paese di emigrati a Paese di immigrati in un lasso di tempo troppo breve, trovandosi così completamente impreparata

a fronteggiare il problema e a dedicargli uno spazio adeguato nell'agenda politica. Effettivamente fino agli anni '70 i flussi migratori si dirigevano verso i paesi cosiddetti "di vecchia immigrazione", ossia prevalentemente verso la Gran Bretagna, la Francia e la Germania. In questi Paesi vigeva un'economia di tipo fordista, che con lo scopo di aumentare i propri livelli di produttività, era pronta e ben disposta ad accogliere nuovi lavoratori stranieri, anche con basse qualificazioni (Franceschetti, 2004; Sciortino, 2000; Zanfrini, 2004). Bisogna inoltre tenere in considerazione che i tre Paesi di cui sopra avevano avuto l'esperienza di un passato coloniale e quindi venivano raggiunti proprio dagli ex-coloni. L'impatto tra gli stranieri e gli autoctoni si presentava un po' meno problematico rispetto a quanto non si realizzi oggi in Italia, la conoscenza della lingua del Paese ospitante garantiva una certa facilità di comunicazione e di inserimento socio-lavorativo agli immigrati. La figura dell'immigrato era percepita da parte dell'immaginario comune più o meno positivamente: giunto da un Paese lontano, molto povero e spesso in guerra, il migrante raggiungeva il Paese ospitante con il solo obiettivo di lavorare in una fabbrica qualsiasi, beneficiando così l'economia del Paese-meta.

Verso la fine degli anni '60 in Gran Bretagna, Francia e Germania l'opinione pubblica inizia a manifestare i primi segni di insofferenza: l'immigrazione, oltre ad aumentare anno dopo anno il numero delle presenze straniere, diviene un fenomeno molto più eterogeneo, le frontiere si aprono con facilità anche a persone non appartenenti alle ex-colonie, rendendo il processo di integrazione più problematico.

Durante l'anno 1973 tutte le economie mondiali subirono forti perdite e forti arresti della produttività a causa del primo shock del petrolio. I Paesi "di vecchia immigrazione", per fronteggiare l'indebolimento della propria economia decisero di "chiudere" le proprie frontiere agli stranieri, adottando così misure restrittive per quanto riguarda gli ingressi e effettuando rigidi controlli sui lavoratori stranieri presenti nel Paese. Fu allora che a causa di questa improvvisa difficoltà di raggiungere tali Paesi, i flussi del fenomeno migratorio iniziarono a dirigersi verso altre mete: Italia, Spagna, Portogallo, Grecia e Irlanda, considerati oggi i Paesi "di nuova immigrazione" (Sciortino, 2000).

L'Italia, come del resto tutti gli altri Paesi menzionati, venne colta impreparata dal fenomeno migratorio, in quanto in un passato anche piuttosto recente si sentiva l'esigenza di emigrare altrove a causa delle difficili condizioni economiche. Infatti sin dalla fine del 1800 fino al secondo dopoguerra un grande numero di cittadini italiani lasciarono il Paese per dirigersi nelle Americhe e in altri Paesi all'interno del continente Europeo.

I quattro Paesi del Mediterraneo sopra citati, e ossia Italia Spagna Portogallo e Grecia, presentano alcune caratteristiche comuni che hanno attratto i flussi migratori, e che allo stesso tempo hanno reso il fenomeno incontrollabile e problematico, creando delle analogie anche tra le politiche adottate dai Governi dei Paesi per far fronte ai problemi connessi al fenomeno.

Partendo da una caratteristica geografica comune, possiamo notare che i quattro Paesi del Mediterraneo possiedono dei confini molto vulnerabili, costituiti prevalentemente da coste, facilmente

raggiungibili via mare a bordo di mezzi vecchi e pericolosi (Franceschetti, 2004).

Tali viaggi rendono il fenomeno dell'immigrazione, e in particolare della clandestinità, maggiormente inarrestabile, oltre a presentare un grosso pericolo per la vita degli immigrati stessi.

Inoltre questi Paesi si trovano in vicinanza con i Paesi del Continente Africano e dell'Est Europa, zone in cui la necessità di emigrare è tuttora reale: durante gli ultimi anni guerre e povertà hanno messo in fuga milioni di persone.

Un altro punto in comune di questi Paesi del Mediterraneo è rappresentato dal fatto che nel corso degli anni '80 hanno registrato una crescita del livello del benessere sociale ed economico, tale da diventare essi stessi mete desiderabili per i flussi migratori provenienti dai Paesi in via di sviluppo . Purtroppo i Governi di questi Paesi presentano un'altra analogia: l'impreparazione politica alla gestione del fenomeno migratorio. Il passaggio veloce e inaspettato da Paesi di emigrati a Paesi mete dell'immigrazione ha fatto sì che le politiche realizzate e pensate a risolvere le criticità generate del fenomeno, in realtà fossero poco efficaci nella lotta all'immigrazione clandestina e che mancassero percorsi di integrazione socio-lavorativa stabiliti chiaramente per i cittadini immigrati. Oggi l'impreparazione italiana di fronte al fenomeno dell'immigrazione è data dalla somma di provvedimenti presi secondo una logica emergenziale impegnata a risolvere le circostanze più urgenti ma superficiale nella risoluzione organica dei problemi legati al fenomeno (Bolaffi, 2001). Inoltre la poca conoscenza del fenomeno da parte dei cittadini ha contribuito a creare nella società dei sentimenti di ostilità nei confronti degli

stranieri, anche se nel nostro Paese non si parla propriamente di xenofobia, pur essendosi realizzati degli eventi molto sintomatici. E' certo che in Italia gli immigrati sono svantaggiati nell'ambito lavorativo perché svolgono dei lavori dequalificati e perché molto spesso vengono assunti "in nero", ossia non sono dichiarati, permettendo così ai datori di risparmiare sui contributi da versare per ogni dipendente (Zanfrini, 2004).

Un altro grosso problema delle politiche migratorie in Italia è rappresentato dalla "politicizzazione" del fenomeno, ossia dalla diffusa tendenza tra le forze politiche ad utilizzare questo argomento con accezioni diverse nei dibattiti elettorali con lo scopo di acquisire voti (Bolaffi, 2001). Questa leggerezza nell'affrontare l'immigrazione ha generato ulteriori ritardi nell'implementazione di *policies* adeguate alle esigenze e ai cambiamenti del fenomeno, infatti questo non solo è cresciuto ma ha assunto caratteristiche diverse; per esempio oggi si giunge in Italia per cercare lavoro e contemporaneamente col desiderio di stabilirsi qui, come dimostrano gli ingressi per ricongiungimento familiare, dunque il numero delle persone che ha scelto di vivere nel nostro Paese è aumentato notevolmente (Macioti, Pugliese, 2003). In base ai dati raccolti e pubblicati dal Dossier Statistico della Caritas per l'anno 2006, si desume che il 62,6% dei permessi concessi sono motivati dal lavoro, il 29,3% del totale è invece concesso per motivi familiari, entrambe le motivazioni implicano un progetto di inserimento stabile nella nostra società. Inoltre sono aumentate le presenze delle seconde generazioni e negli ultimi anni le richieste, e le concessioni, di permessi per motivi di famiglia sono in costante aumento. (Caritas, 2006).

Questo perché l'immigrazione si presenta inizialmente come un fenomeno che vede coinvolti i lavoratori, uomini o donne soli, che si spostano in cerca di un miglioramento economico. Successivamente, avvenuto l'inserimento socio-lavorativo di questi, si manifesta il desiderio di riunirsi con i familiari con i quali è possibile avanzare le pratiche per il ricongiungimento. Anche di fronte a questi cambiamenti strutturali del fenomeno l'atteggiamento dei politici non si può certo dire cambiato e le leggi italiane che regolano l'immigrazione non prevedono ancora misure adeguate per quanto riguarda l'inserimento socio-lavorativo, che invece a questo punto sembra rappresentare il nucleo problematico al quale dedicare maggiori attenzioni. Effettivamente i controlli degli ingressi dei flussi migratori nel Paese non sono stati molti validi, sia a causa della mancanza di politiche regolatrici di ingressi sia per la difficoltà legata alla caratteristica geografica italiana rappresentata da chilometri di coste, così che la "strategia" portata avanti fino ad ora sembra essere quella delle sanatorie, ossia della regolarizzazione *post* entrata degli immigrati ormai presenti sul territorio, sempre che rispettino determinati requisiti come il possesso di documenti di identità. L'Italia è il primo Paese europeo per il numero di sanatorie, o regolarizzazioni, indette in un arco così limitato di tempo, in effetti a partire dal 1986 fino al 2002 sono state indette ben 5 sanatorie: ogni legge in materia di immigrazione che è stata emanata nel nostro Paese è stata seguita da una sanatoria, anche il decreto Dini (D.L. num. 489/1995) che non è mai stato convertito in legge ha contemplato la necessità di un'ulteriore sanatoria (Melotti, 2004). Bisogna ricordare che una primissima

regolarizzazione è stata indetta dal Ministero del Lavoro nel 1982, che in attesa di una legge che regolasse l'immigrazione consentì di "mettere in regola" i lavoratori stranieri già presenti sul territorio ma sprovvisti di permesso di soggiorno. (EMN-IDOS, 2005). Questa "strategia" adottata e mai sostituita in realtà mette in evidenza proprio le debolezze del funzionamento del sistema italiano in materia di immigrazione. Sembra infatti che questo fenomeno sfugga completamente alla capacità di realizzare leggi e politiche conformi alle esigenze dei flussi migratori che si dirigono verso il nostro Paese e allo stesso modo sfugga anche alla abilità dei Ministeri chiamati a svolgere le funzioni di loro competenza (Bonifazi, 1998). Questo numero sempre molto alto di clandestini e illegali ha dunque innescato questo meccanismo di periodici ricorsi a sanatorie per poter riassorbire la parte irregolare della presenza straniera. Innegabilmente è molto difficile calcolare il numero delle presenze irregolari in un territorio, per farlo si tengono in considerazione i dati raccolti per il respingimento alle frontiere, i rimpatri, i trattenimenti nei CPT e gli esiti delle regolarizzazioni (Caritas, 2006). In base a questi metodi sono state fatte le seguenti stime per l'anno 2005: l'istituto di ricerche Eurispes ha stimato che la presenza degli irregolari in Italia è equivalente a 800.000 persone, i sindacati italiani più importanti (CGIL, CISL, UIL) hanno stimato un numero pari a 600.000 presenze e l'osservatorio ISMU ha calcolato 500.000 persone irregolarmente presenti in Italia (EMN-IDOS, 2005). Ricordiamo che con l'ultima sanatoria promossa con la legge Bossi-Fini del 2002 sono stati riassorbiti più di 700.000 stranieri precedentemente "irregolari" (Melotti, 2004). In realtà in Italia il

dibattito si è concentrato non solo sulla necessità di limitare gli ingressi irregolari, ma anche sulla difficoltà del rinnovo dei documenti, per esempio l'impossibilità di cambiare il motivo del permesso di soggiorno o i ritardi realizzati dai Ministeri, che dunque "creano" immigrati irregolare giunti nel Paese in piena regolarità (Sciortino, 2000; Zanfrini, 2004). Evidenziando le principali criticità del nostro metodo di gestire l'immigrazione si può riflettere sul deficit organizzativo che perdura tra gli organi chiamati ad amministrarla, conseguenza della natura multidimensionale del fenomeno che lo porta ad interessare più di un unico ministero, e sulla tendenza ad emanare decreti amministrativi per risolvere o spiegare ciò che non risulta chiaro dai testi di leggi. Questo ha portato ad una certa "autonomia" di interpretazione delle disposizioni e della disarmonia di azione dei Ministeri in questione (Bolaffi, 2001).

Recentemente Il Sole 24 Ore (22/01/07) ha calcolato quale sarà la spesa ai danni di datori e lavoratori extra-comunitari attuando alla lettera la legge num. 189/2002 in materia di immigrazione e adesso in vigore.

Tale legge stabilisce che gli stranieri chiamati a lavorare nel nostro Paese possono ottenere i documenti validi per l'ingresso presso le sedi diplomatiche italiane del loro Paese, costringendo in questo modo ai lavoratori in possesso di regolare contratto di lavoro e che necessitano di rinnovare il permesso di soggiorno di tornare nel loro Stato per presentarsi all'Ambasciata Italiana e ritirare il visto necessario. Il calcolo stimava milioni di euro, considerando anche che i datori di lavoro saranno costretti a sostituire i lavoratori che si assenteranno, anche per lunghi periodi

di tempo. Al di là del denaro che si potrà spendere, inutilmente, dato che queste persone già vivono e lavorano in Italia, la cosa che colpisce di più è la improduttività di questo procedimento che non semplifica minimamente le trafale burocratiche neanche a persone che soddisfano tutti i requisiti necessari per vivere regolarmente in Italia.

Il primo censimento che ha dichiarato l'Italia come paese di immigrazione è stato quello del 1981. Dopo questa data si è progressivamente preso coscienza del ruolo svolto dall'Italia nel contesto migratorio internazionale, e sono state presentate delle iniziative che facevano sperare nella realizzazione di politiche all'avanguardia o per lo meno adeguate a fronteggiare la situazione (Bonifazi, 1998; Macioti, Pugliese, 2003). Invece la prima legge in materia di immigrazione che si è impegnata a stabilire l'uguaglianza di trattamento legale per i lavoratori extra-comunitari legalmente residenti sul territorio nazionale è venuta alla luce solo nel 1986 durante il Governo Craxi.

La legge in questione, ossia la num. 943 del 30 dicembre del 1986 è stata comunque importante in quanto ha sostituito un codice obsoleto datato 1940 e che si riferiva solo al soggiorno degli stranieri in Italia (Melotti, 2004; Sciortino, 2000).

Attraverso l'uguaglianza di trattamento lavorativo stabilita per i cittadini extra-comunitari legalmente residenti sul territorio e in possesso di un regolare contratto di lavoro, si garantiva a questi e alle loro famiglie l'accesso ai servizi sociali e sanitari. Nella suddetta legge veniva chiarito inoltre il diritto al ricongiungimento familiare e le relative procedure. Allo stesso modo venivano rese note le procedure per l'accesso all'occupazione per i cittadini

extra-comunitari. Questa legge prevedeva infine una regolarizzazione, ossia la prima sanatoria stabilita, per consentire ai lavoratori irregolari presenti sul territorio nazionale di ottenere il permesso di soggiorno, realizzata nel 1987 e grazie alla quale i lavoratori extracomunitari entrarono in diritto di godere della parità di trattamento dei colleghi italiani.

La legge in questione, non faceva alcun riferimento allo *status* di rifugiato, si dovrà aspettare ancora qualche anno, per l'esattezza il 1990 quando fu redatta la legge num. 39, meglio nota come "legge Martelli". In questo testo di legge, che resterà in vigore per molti anni, viene per la prima volta preso in considerazione il problema dei rifugiati, ai quali viene così riconosciuto uno *status*, anche se non viene accompagnato dal diritto all'erogazione dei servizi a loro favore. Le altre restrizioni che riguardano lo *status* di rifugiato consistono nell'indisponibilità del Governo Italiano ad accettare rifugiati che hanno già goduto di tale posizione giuridica in altri Stati. Questa legge prevedeva per la prima volta la possibilità di ingresso nel Paese per lavoro autonomo e dunque non solo subordinato, inoltre venivano elencati e distinti i diversi motivi per i quali si poteva richiedere di essere ammessi in Italia.

Le categorie previste erano: lavoro autonomo e subordinato, studio, turismo, cura, di famiglia e di culto, per le quali si necessitava un visto rilasciato dalle autorità diplomatiche e consolari, se sprovvisti dei documenti idonei all'ingresso sul territorio italiano, i cittadini stranieri venivano respinti dalla polizia di frontiera (Macioti, Pugliese, 2003; Melotti, 2004). Nel testo di legge si prevedeva l'introduzione del sistema delle quote per regolare gli ingressi degli stranieri, ma questo meccanismo

regolatore non troverà attuazione prima del 1999. Questa legge rimase attiva per 8 lunghi anni, fin che non fu approvata la legge num. 40/1998, la "Turco-Napolitano".

Nel frattempo in materia di immigrazione fu approvato un decreto dal Governo Dini (D.L. num. 489/1995) il quale prevedeva un procedimento di espulsione per i clandestini e gli illegali presenti in Italia: ricordiamo che proprio nel 1990 erano cominciati gli sbarchi sulle coste pugliesi di cittadini albanesi e, qualche anno più avanti, di cittadini della Ex-Jugoslavia. Allo stesso tempo il decreto approvava un'altra sanatoria per regolarizzare i tanti lavoratori sprovvisti di permesso di soggiorno. Il decreto prevedeva inoltre che le cure ambulatoriali e ospedaliere fossero garantite anche agli irregolari, ma questo decreto non venne mai convertito in legge e questa garanzia fu soppressa l'anno seguente con la caduta del decreto stesso (Melotti, 2004).

Il disegno della legge num. 40/1998, ossia la Turco-Napolitano, venne redatto valutando in maniera un po' più critica il fenomeno immigratorio e tenendo conto dell' indispensabile necessità di fornire dei percorsi di integrazione ai tanti stranieri ormai presenti sul territorio.

La legge seguiva anche la linea della politica europea in materia di immigrazione, infatti nel 1997 col trattato di Amsterdam si era deciso di attuare una politica comune di controllo delle frontiere con lo scopo di combattere il problema della clandestinità degli immigrati, inoltre si garantiva agli stranieri provenienti da aree a rischio il riconoscimento della richiesta d'asilo. L'anno successivo con il Consiglio Europeo di Vienna si deciderà di combattere gli

atteggiamenti di razzismo e xenofobia da parte degli autoctoni che ostacolano l'inserimento degli stranieri (Macioti, Pugliese, 2003).

La legge Turco-Napolitano raccoglie queste indicazioni europee e introduce importanti novità quali la facilitazione dell'ingresso legale in Italia attraverso la figura dello sponsor, ossia un soggetto privato o un'associazione, che consente l'ingresso di un cittadino straniero con lo scopo di cercare un lavoro, così come sarà inoltre facilitato il lavoro autonomo. In più viene previsto un documento, la carta di soggiorno, che consente agli stranieri regolarmente residenti in Italia da cinque anni il permesso di soggiorno continuato a tempo indeterminato, sempre che il motivo di soggiorno col quale sono entrati sia rinnovabile. La legge si esprime riguardo al potenziamento dei controlli di frontiera e istituisce i CPT, ossia i centri di permanenza temporanea per gli stranieri in attesa dell'espulsione, oggi questi centri sono fortemente criticati e si chiede la loro abolizione a causa dei trattamenti disumani a cui vengono sottoposti gli alloggiati.

Per quanto riguarda altri aspetti della seguente legge è bene ricordare che ha garantito l'assistenza sanitaria a tutti gli immigrati, indipendentemente dal loro *status* amministrativo, e che ha mantenuto il sistema delle quote per regolare gli ingressi degli stranieri, già introdotte nel 1990 ma fino ad allora inattuate e che ancora una volta non verranno prontamente concretizzate.

Nel 2002 venne approvata la legge num.189/2002, chiamata comunemente la "Bossi-Fini". Le novità rispetto alla legge precedente sono ben poche, considerando che la parte relativa all'integrazione degli immigrati è stata solo superficialmente ritoccata. Anche la suddetta legge procede alla realizzazione di

una sanatoria, pure più generosa di quelle che l'hanno preceduta (Melotti, 2004). La legge abolì la figura dello sponsor introdotta dalla legislazione precedente e portò il requisito della residenza legale in Italia per ottenere la carta di soggiorno a sei anni anziché i cinque stabiliti dalla "Turco-Napolitano". In particolare la "Bossi-Fini", attualmente in vigore, si impegna a rendere il permesso di soggiorno connesso con il contratto lavorativo (Franceschetti, 2004). Restano tuttora in vigore gli altri motivi d'ingresso, ma chi entra nel nostro Paese col desiderio di lavorare deve dar prova di aver già sottoscritto un contratto lavorativo. Questo implica degli obblighi anche al datore di lavoro, il quale deve provvedere ad un residenza rispettabile per il lavoratore e deve pagargli il viaggio di rientro a fine contratto. Questa disposizione sembra corretta soprattutto perché tenta di eliminare quel luogo comune tanto condiviso in Italia secondo il quale gli stranieri si possono assumere "in nero" e presuppone che i datori di lavoro si responsabilizzino in merito a una questione tanto delicata. Il lavoro sommerso rappresenta una piaga della nostra economia e allo stesso tempo un ostacolo per l'effettiva integrazione socio-lavorativa degli immigrati. Inoltre il possesso di una casa decorosa e uno stipendio lecito rappresentano la *conditio sine qua non* al ricongiungimento familiare, che effettivamente è un diritto del quale tutti dovrebbero poter godere ma che per ovvi motivi non può essere concesso indistintamente se non si rispettano determinati requisiti che poi si presentano come una garanzia nei confronti dei familiari stessi con i quali si richiede il ricongiungimento. Secondo i dati raccolti dal Dossier Statistico curato dalla Caritas per l'anno 2006, nel 2005 i permessi di

soggiorno concessi per motivi familiari sono stati poco meno di un terzo del totale, con un'incidenza pari al 29,3%. Questo dato esclude i minori accompagnati, e ossia la fascia d'età compresa tra gli 0 e 18 anni, che non ricevono un permesso individuale in quanto vengono inclusi nel permesso di soggiorno del genitore e dunque non risultano nelle statistiche (Caritas, 2006).

La legislazione più recente e dunque ci riferiamo alle leggi datate 1998 e 2002 segnano un passo in avanti della politica italiana nella gestione del fenomeno "immigrazione"; certamente ancora mancano delle politiche abitative adeguate, dei supporti puntuali di mediazione-culturale e per il momento non sono stati superati problemi quali l'illegalità, la clandestinità e il lavoro "in nero" degli immigrati, che rappresentano questioni problematiche da non sottovalutare. Le legislazioni di cui sopra, hanno avuto senza dubbio il merito di tentare di fronteggiare il problema in modo più consapevole e attento dei percorsi socio-integrativi da proporre agli immigrati e agli autoctoni, inoltre hanno tentato di porre fine a quelle politiche "delle porte aperte" che hanno consentito fino agli anni novanta ingressi privi di controlli, se non altro perchè hanno introdotto dei requisiti e delle procedure per l'ingresso degli stranieri. Sicuramente il limite di tali politiche è quello di non aver messo fine alla "strategia" delle sanatorie.

Durante questo anno è stata presentata una nuova proposta di legge sull'immigrazione già nota come "Amato-Ferrero", si tratta di una legge delega, ciò significa che anche dopo approvata dal Parlamento, il Governo avrà un anno di tempo prima di presentare una vera e propria legge, dunque potrà emanare più decreti legislativi al fine di adottare disposizioni correttive o integrative

della legge delega. Appunto il fatto di presentarsi come legge delega ha fatto già discutere molto le assemblee dei migranti, i quali l'hanno accusata di non garantire loro nessuna certezza e di non rendere chiari i procedimenti legislativi e i percorsi di integrazione socio-lavorativa che gli immigrati devono rispettare.

Per quanto riguarda il permesso di soggiorno non ci sono rilevanti novità rispetto alla legislazione precedente, questo genere di permesso rimane legato alla condizione lavorativa degli stranieri, in quanto per il suo rinnovo è necessario dimostrare di essere in possesso di un contratto lavorativo. La durata del permesso di soggiorno, in sede di rinnovo, è raddoppiata ma solo in virtù del contratto lavorativo sottoscritto. E' contemplata la possibilità di trattenersi in Italia per il massimo di un anno in cerca di lavoro, ma anche in questo caso bisogna dimostrare di essere in possesso di requisiti economici che garantiscano la sussistenza senza far ricorso a sussidi pubblici.

Rimane altresì in vigore il sistema del quote per regolare i flussi in entrata nel Paese, la programmazione è triennale, ma annualmente sono previsti degli aggiornamenti.

Per quanto riguarda gli snellimenti burocrati e le semplificazioni per il rilascio del permesso di soggiorno e del suo rinnovo, sono previste delle forme di collaborazione con gli enti locali, concretamente attraverso la riorganizzazione degli sportelli unici per l'immigrazione presso gli uffici delle Prefetture.

Per combattere le forme di immigrazione illegale e clandestina, è prevista la creazione di un "Fondo nazionale rimpatri", istituito presso il Ministero dell'Interno. Tale Fondo verrà alimentato attraverso i contributi dei datori di lavoro di cittadini stranieri, dagli

stessi cittadini stranieri, da enti e associazioni che facilitano l'ingresso di questi. Il Fondo è istituito con l'obiettivo di incentivare i rimpatri "volontari" per cittadini stranieri che non si trovino in possesso dei requisiti necessari al rinnovo dei documenti.

Inoltre anche se negli ultimi due anni abbiamo assistito ad un aumento delle proteste sociali, delle manifestazioni e del crescente malcontento rispetto ai Centri di Permanenza Temporanea, CPT, non è prevista una loro chiusura (www.cordinamentomigranti.splinder.com; www.meltinpot.org).

1.2 LA PERCEZIONE DELLO STRANIERO, UN RETAGGIO CULTURALE.

Abbiamo visto che il limite principale della legislazione italiana in materia di immigrazione è stato quello di emanare leggi quasi prive di riconoscimenti dei diritti sociali agli stranieri immigrati, in questo modo i percorsi di integrazione non sono stati per niente chiari, rivelandosi al contrario uno dei punti problematici delle leggi emanate. Le prime due leggi, e ossia la num. 943/86 e la legge Martelli del 1990 dimostrano chiaramente questa difficoltà in materia di riconoscimento dei diritti sociali, in entrambe infatti ci si limitava a vedere gli immigrati solo come lavoratori e dunque con una prospettiva di permanenza temporanea, erroneamente non si garantiva loro quasi nulla in virtù del fatto che presto avrebbero lasciato il nostro Paese.

L'idea di temporaneità del fenomeno immigratorio è nata dagli avvenimenti antecedenti al cambiamento rapido e radicale che l'Italia ha effettuato realizzando un apprezzabile sviluppo

economico e sociale. Fino agli anni '60 erano proprio gli italiani a lasciare il Paese, ad essere gli immigrati dei Paesi più ricchi, questo per le scarse possibilità lavorative ed economiche presenti in Italia, il retaggio di questa emigrazione durata quasi cento anni ha sviluppato in Italia l'idea di non "desiderabilità" del nostro Paese, tanto che sembrava assurdo che gli immigrati desiderassero vivere qui (Melotti, 2004). Oggi sembra che si sia presa coscienza che lo scenario è totalmente opposto: in Italia si viene per lavorare e per vivere. Proprio questo cambiamento della situazione implica un ripensamento delle leggi che regolano l'immigrazione, anche perché le leggi precedenti hanno creato nella società una difficile convivenza tra immigrati e autoctoni e questo non può più essere pensabile alla luce della quantità di stranieri che ormai hanno scelto di vivere in Italia e alla luce della consapevolezza che il fenomeno immigratorio è destinato a crescere e che per i prossimi anni non si prevedono affatto tregue, ma anzi si aspettano flussi ingenti anche da aree che fino ad ora avevano partecipato poco al grande "movimento" immigratorio (Caritas, 2006).

Anche se l'Italia non ha ancora raggiunto il numero di presenze straniere che invece si registrano nei Paesi cosiddetti di "vecchia" immigrazione dei quali abbiamo parlato in precedenza, è bene ricordare che in Italia sono presenti 3.035.000 soggiornanti regolari, la loro incidenza è pari al 5,2% sul totale della popolazione e che è ormai appurata la co-presenza di più fedi religiose, oltre a quella cristiana (dati Dossier Caritas 2006 in base ai dati del Ministero dell'Interno per l'anno 2005). Così che in Italia per quanto la multiethnicità sia un dato di fatto, purtroppo non lo è

ancora la multiculturalità. Spieghiamo che il termine multiculturalità, coniato in Canada e in uso in Europa dagli anni '90, designa la tutela e il rispetto delle diverse culture che convivono nello stesso territorio. Differentemente il termine multietnicità implica che i diversi gruppi etnici presenti in un territorio debbano adattarsi alla cultura vigente nel Paese ospite, quasi azzerando il proprio bagaglio culturale a favore di cultura "dominante". Al contrario una società multiculturale comprende le problematiche inerenti alla convivenza di gruppi diversi, cercando di giungere ad un clima di rispetto reciproco nel quale le diversità culturali non vengono messe da parte e tanto meno azzerate, ma si cerca invece di evidenziarle al fine di creare curiosità e arricchimento per l'intera comunità (Bindi, Faedda, 2001).

Da sempre la presenza di stranieri ha generato sentimenti di ostilità, chiusura fino al razzismo e la xenofobia. Molti sono stati i sociologi che hanno studiato il tipo di relazione che si instaura tra stranieri e autoctoni, e ossia tra portatori di "diversità" e gruppo integrato. I molti studiosi che si sono dedicati alla sociologia dello straniero, come Simmel, Sombart, Michels, Wood e Merton, hanno esaminato il tema prendendo in considerazione varie caratteristiche del fenomeno come il punto di vista degli autoctoni o degli immigrati. Una conclusione comune a tutti riguarda il sentimento di insicurezza che lo straniero suscita nei confronti del gruppo integrato (Cipollini, 2002). Questa insicurezza è generata dall'assenza di legami di tipo affettivo, lavorativo e dalla non condivisione e conoscenza delle norme che regolano la società. Questa assenza di vincoli, caratteristica degli stranieri, ha fatto riconoscere in questi delle capacità innovative rispetto alla cultura

del gruppo integrato, oltre un modo più “oggettivo” degli autoctoni di valutazione della cultura dominante (Sombart, in Cipollini 2002). Ancora, lo straniero è capace di esercitare un fascino attrattivo nei confronti del gruppo autoctono, dunque si può dire che il rapporto tra *insiders* e *outsiders* sia caratterizzato da un leitmotiv di attrazione/avversione (Simmel, in Cipollini, 2002).

In Paesi quali Francia, Inghilterra e Olanda, nei quali il fenomeno immigratorio è presente da più tempo, si è saputo far fronte a queste problematiche dettate da un sentimento antico e quasi inconsapevole, dato il suo carattere innato. Per gestire questa situazione sono state adottate politiche migratorie e di inserimento sociale più adeguate a superare questo sentimento e creare un rapporto armonico tra immigrati e società d'accoglienza (Martiniello, 2000). In Italia abbiamo già evidenziato il carattere allarmistico delle politiche, che insieme alla situazione di privazione di diritti sociali hanno messo gli immigrati in condizioni di disagio (AA. VV.,1994), alimentando questo atavico sentimento anziché sconfiggerlo. L'estraneità e la diversità suscitano sentimenti di antagonismo, dai quali possono scaturire veri e propri comportamenti xenofobi. Questo perchè, come abbiamo già detto, l'ignoto crea ansia e insicurezza e possiamo dire che sia questo il fondamento della xenofobia, ossia il comportamento di vera e propria avversione e disprezzo per tutto ciò che è straniero (Delle Donne, 2000). Per quanto concerne invece il razzismo, e ossia la convinzione che vi siano razze più pure e migliori di altre, gioca un ruolo fondamentale la concezione etnocentrica. L'etnocentrismo non è altro che un comportamento di solidarietà nei confronti dei membri del proprio gruppo e un conseguente

comportamento di ostilità ed esclusione verso tutti i membri esterni al gruppo (Delle Donne, 2000). Il sentimento etnocentrico in realtà si presenta innato e si realizza quasi “bonariamente” in tutte le società umane, in quanto privilegiare o mostrare comprensione nei confronti dei membri del proprio gruppo è un comportamento incentivato e più spontaneo. Il razzismo trova qui la sua origine: il comportamento etnocentrico infatti, se esasperato e caricato di ideologie della superiorità della propria razza comporta il razzismo, con le conseguenti volontà di preservare la propria razza dalla promiscuità con razze altre, fino alla completa esclusione di queste da ogni tipo di rapporto, pur trovandosi in una situazione di convivenza. La relazione tra politiche e sentimento comune e condiviso della società segue un criterio di logicità, infatti è stato rilevato che la formazione dell’opinione del fenomeno migratorio è un processo che si riferisce tanto agli aspetti del fenomeno stesso quanto ai messaggi veicolati dai mass-media e dalle autorità politiche (Valtolina in Rapporto ISMU, 2004). Dunque l’opinione che la società si crea relativamente all’immigrazione non è influenzata direttamente dalla conoscenza dei dati circa le presenze o in base ad altri dati veritieri, quanto piuttosto da come il fenomeno viene presentato e da come viene gestito. E’ chiaro che la legislazione italiana che ha seguito la logica emergenziale non ha fatto altro che nutrire il sentimento di insicurezza generato dalla presenza straniera. Oltre a ciò si è registrata una incapacità delle autorità di competenza al respingimento degli sbarchi di clandestini che giungevano sulle coste pugliesi, calabresi e siciliane e una mancata attuazione della pratica dell’espulsione, tutto questo ha

creato nella società la sensazione che gli immigrati presenti in Italia fossero “troppi”, come ci dimostrano le indagini svolte dall'Irps (Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali) e dall'Ips presentate sul rapporto ISMU 2004.

I mass-media sono un altro elemento importantissimo nel processo di formazione dell'opinione della società in merito a fenomeni ed episodi di cronaca. Partiamo dal fatto che i mass-media possiedono un fortissimo potere persuasivo (Wolf, 1992) e che praticamente tutti i membri della nostra società vengono quotidianamente a contatto con questi grazie alla loro larghissima diffusione. I messaggi veicolati dai mass-media sono nella maggior parte dei casi in linea con le politiche governative, poiché le reti televisive come i giornali e le radio sono piuttosto *politicizzate*, dunque tutto ciò che viene trasmesso alla società non è molto dissonante dall'ottica governativa. La televisione *in primis* è il mezzo di comunicazione di massa col più grande potere persuasivo. Secondo i dati Censis del 2002 il 95,4% delle notizie relative all'immigrazione sono trasmesse dai telegiornali, questo con la conseguenza che l'immigrazione non è mai un argomento di approfondimento, dato che i servizi dei telegiornali durano solo pochi minuti. Inoltre i telegiornali diffondono per lo più notizie di cronaca, infatti secondo gli stessi dati solo il 3,2% delle notizie riguardano immigrazione cultura e società. Il 56,7% dei servizi si riferisce ad eventi di criminalità compiuti o subiti dagli immigrati i quali vengono associati a situazioni e immagini negative, infatti i termini che vengono utilizzati durante i servizi rimarcano l'idea di pericolosità. Dall'indagine emerge che, salvo poche eccezioni, sono assenti programmi di approfondimento del

tema. Per quanto riguarda i giornali, riferendoci ai quotidiani, i dati relativi al 2003 dimostrano che l'argomento immigrazione è in effetti molto presente, e ultimamente sta "conquistando" la prima pagina. Anche per quanto riguarda le notizie divulgate dalla stampa, queste riguardano eventi di cronaca mancando come al solito dibattiti o approfondimenti sul tema. I termini utilizzati dai giornalisti rimarcano anche in questo caso il tema dell'insicurezza. E' stato notato inoltre che sia in televisione come sui giornali, nei resoconti di cronaca viene utilizzata la cittadinanza degli immigrati e non le loro generalità, questo esprime la volontà di marcare una distanza tra *insiders* e *outsiders*. Per quanto riguarda la radio c'è da dire che questo mezzo di comunicazione presenta delle esperienze differenti rispetto ai due mass-media sopra analizzati. Probabilmente perché la radio è un mezzo un po' più "libero" dai meccanismi politici, è stato evidenziato come siano nate delle iniziative per portare avanti trasmissioni che hanno fatto dell'immigrazione il loro argomento principale. Sempre sul rapporto ISMU 2004 è possibile leggere di una trasmissione in onda dal 2000 al 2001 chiamata *Il mondo insieme*, emessa da Novaradio A che divulgava informazioni pratiche agli immigrati e approfondimenti in materia, la selezione musicale veniva fatta sul più ampio scenario di musica etnica e occidentale. Questa è stata l'esperienza di un tipo di trasmissione multiculturale che ha dato il giusto spazio ad un argomento di importante attualità (ISMU, 2004).

Un luogo comune condiviso all'interno della società italiana è quello dell'immigrato criminale. La B. Faedda ce ne parla in un articolo (apparso su *Diritto e Diritti*, 2001) nel quale sostiene che

lo stereotipo più diffuso e che trova largo consenso sia proprio questo dell'immigrato giunto con l'obiettivo di trasgredire le regole, di mettere in atto comportamenti anomici ai danni degli onesti cittadini. Questo stereotipo non tiene conto del fatto che il progetto migratorio di una persona si basi soprattutto sulla volontà di migliorare le proprie condizioni di vita. La visibilità sociale degli immigrati coinvolti in fenomeni come lo spaccio di droga, la prostituzione e i furti hanno fatto credere nella *mala fede* di coloro che hanno lasciato il loro Paese (Barbagli, 1998). E' verissimo che ci sono molti stranieri coinvolti in fenomeni devianti, ma è altrettanto vero che la maggior parte di loro sia giunto in Italia con un progetto di onestà e dignità, come lo dimostra il fatto che molti, anche possedendo titoli di studio alti o medio-alti, si accontentino di svolgere un lavoro dequalificato pur di lavorare. In più non si considera che i reati che vengono commessi dagli immigrati sono in maggioranza di tipo strumentale, ossia con fini economici, mentre per i reati di tipo espressivo, ossia dettati dall'impulsività, i nostri concittadini detengono ancora il primato (Barbagli, 1998). Un esempio di questa situazione può essere riassunto attraverso la seguente tabella che mostra la percentuale degli stranieri condannati in Italia per reato:

Tabella 1. percentuale di stranieri sui condannati (N) in Italia dal 1989 al 1996

ANNO	1989		1992		1994		1995		1996	
TIPO DI REATO	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
FURTO	8,2	15.682	11,2	32.356	16,7	32.232	18,5	29.718	21,9	35.675
RAPINA	3,2	3.692	8,3	5.088	13,0	5.867	15,4	5.645	20,9	6.388
STUPEFACENTI	8,1	5.027	12,4	18.805	23,0	15.433	25,3	16.373	29,5	20.227

VIOLENZA CARNALE	10,5	542	13,8	586	17,0	558	14,9	1.276
OMICIDIO TENTATO	4,6	108	12,2	191	10,3	235	9,1	205
OMICIDIO CONSUMATO	4,3	442	6,4	591	12,3	422	10,5	487
			18,0	384				

Fonte: M. Barbagli, Immigrazione e criminalità in Italia 1998, Il Mulino, Bologna.

Certo questo non giustifica niente e nessuno, ma per esempio G. Bolaffi (1998), criticando le politiche migratorie, ha cercato di mettere in luce il loro carattere paradossale. Lo studioso infatti sostiene che molti fattori hanno in effetti incoraggiato l'illegalità e la clandestinità nel nostro Paese, come per esempio il ritardo nel redigere una legislazione all'altezza del fenomeno, la poca organizzazione degli apparati pubblici competenti, i decreti e le periodiche sanatorie e soprattutto il lassismo dei controlli.

Tutte queste "mancanze" hanno creato agli occhi degli immigrati un'immagine del nostro Paese come permissivo e tollerante, a ciò va sommato che il rinnovo del permesso di soggiorno è una procedura lenta e complicata, cosicché non è difficile immaginare che molti stranieri non riuscendo ad ottenere il rinnovo del permesso si siano invece trattenuti sul territorio italiano oltre i limiti temporali concessi (Melotti, 2004; Sciortino, 2000; Zanfrini, 2004). Così se è vero che ci sono stranieri immigrati nel nostro Paese che non osservano le regole e che compiono dei comportamenti devianti e punibili, è anche vero che le nostre politiche sociali non hanno offerto loro nessun tipo di alternativa e nessuna garanzia in ambito lavorativo, in più l'impostazione delle leggi in materia e il modo generale di trattare l'argomento immigrazione ha creato in noi cittadini sentimenti di paura e ostilità, cosicché questa impostazione del tutto sbagliata non ha permesso loro di

integrarsi nella nostra società, giacché noi *insiders* avevamo paura e dunque non eravamo disponibili ad instaurare un sereno rapporto.

Tuttavia l'Italia non si può certo definire un paese razzista e tanto meno xenofobo, sempre stando alle corrette definizioni dei termini e non considerando le accezioni più ampie. Nel nostro Paese ciò che si realizza con maggior frequenza è esattamente una discriminazione, per paura della perdita dei diritti.

In effetti discriminiamo gli immigrati su tutti i campi, a partire dal lavoro, alla casa che sta diventando uno dei problemi più sofferti, all'esclusione dalle elezioni e naturalmente dalla cittadinanza (Caritas, Dossier Statistico, 2006; Zanfrini, 2004). Appunto la questione della cittadinanza sta diventando un argomento di dibattiti tra politologi e sociologi, anche perché prima o poi dovremmo adeguarci alle direttive Comunitarie in merito. In Italia vige lo *ius sanguinis*, ossia il diritto alla cittadinanza è ottenuto solo attraverso la discendenza da genitori italiani. Naturalmente ci sono le rare e poche eccezioni come per chi sposa un cittadino italiano. Questo principio di discendenza fu introdotto nel Codice Civile del 1865 e poi riconfermato attraverso una legge nel 1912. La data di introduzione di tale principio è in effetti molto indicativa, immediatamente successiva alla Unità (1860-61). Questo nostro atteggiamento di esclusione degli stranieri conferma la tesi di Michels (in Cipollini, 2002), secondo la quale un gruppo che possiede ben definito un modello culturale e di identificazione sarà più disponibile ad accettare gli stranieri, in quanto questi non rappresentano una minaccia, né per la perdita dei privilegi e tanto meno per la perdita del proprio modello culturale. Probabilmente

anche il retaggio delle lunghe dominazioni subite e le violente invasioni, hanno generato la volontà di escludere gli stranieri dai privilegi e dalle garanzie (Melotti, 2004).

Gli italiani non manifestano atteggiamenti propriamente razzisti anche perché il nostro Stato-Nazione si è formato molto dopo gli altri stati europei ed è sempre stata data una grande importanza ai regionalismi, considerando che le regioni italiane sono state e sono tuttora molto differenti per organizzazione, economia e cultura (Delle Donne, 2000). Il concetto di nazionalità implica una chiara appartenenza sociale, politica e geografica, in questo modo “agevola” i comportamenti etnocentrici e razzisti in quanto stabilisce un limite ben visibile tra “noi” e “altri”. Dunque neanche cento anni dopo la nostra Unità proprio a Roma (1957) si firmava il Trattato che ci ha portati alla Unione Europea. Così non siamo mai stati fanatici della nostra nazione o della nostra razza¹, ma abbiamo voluto marcare un confine visibile con gli stranieri in modo da non dover condividere i nostri diritti, anche perché il nostro modello culturale e di identificazione era ancora molto debole, non ben definito, così da farci sentire minacciati da presenze estranee.

Autori come U. Melotti (2004) e G. Sciortino (2000) sono convinti che bisognerebbe sfruttare il fatto che l'Italia e gli italiani siano stati a contatto con moltissime popolazioni straniere per le ragioni sopra riportate, e che in molti casi la convivenza risultava del tutto pacifica e tranquilla.

¹ Sempre per la questione dei regionalismi, è stato più frequente riscontrare episodi di razzismo tra i cittadini del Nord verso quelli del Sud, durante l'epoca del grande esodo dal Mezzogiorno. Questi episodi sono riconducibili al razzismo perché basati sull'ideologia di discendenze differenti, in quanto il Nord e il Sud del Paese avevano subito a lungo dominazioni di popolazioni diverse.

Le culture che sono state a contatto si sono arricchite reciprocamente tant'è che ancora oggi si possono notare le influenze che si sono realizzate. Purtroppo questo retaggio, che fa pienamente parte della nostra storia così come della nostra cultura, non è stato incentivato ma anzi è stato ingiustamente dimenticato.

CAPITOLO TERZO.

IL PROGETTO REGIONALE DELL'EMILIA-ROMAGNA.

3.1. LO SPORTELLO INFORMATIVO E LA MEDIAZIONE CULTURALE IN CARCERE.

Il Dossier Statistico curato dalla Caritas/Migrantes per l'anno 2006, dichiara che in Italia, alla fine del 2005, sono presenti regolarmente 3.035.000 cittadini stranieri, la cui incidenza in percentuale sul totale della popolazione è dunque pari al 5,2% (elaborazione dati Ministero dell'Interno).

Le tre regioni italiane che accolgono il più alto numero di cittadini stranieri immigrati sono il Lazio, con una presenza straniera pari al 7,9% della popolazione totale, la Lombardia che registra il 7,5% dei cittadini stranieri e l'Emilia-Romagna, la cui incidenza in percentuale è la medesima della regione Lombardia, e dunque il 7,5% dei suoi cittadini è costituito da stranieri, tuttavia la numerosità della popolazione dell'Emilia-Romagna è inferiore a quella della Lombardia, i cittadini stranieri presenti in questa ultima sono in valore assoluto numericamente superiori a quelli presenti in Emilia-Romagna, che conta circa 280.000 cittadini stranieri.

Non c'è da stupirsi che queste tre regioni presentino per gli stranieri dei poli attrattivi, tutte e tre possiedono grandi città, economicamente importanti che possono offrire molte opportunità lavorative (dati Caritas, 2006 su elaborazione dei dati Ministero degli Interni).

Da qualche anno a questa parte la regione Emilia-Romagna ha dimostrato molta attenzione ai bisogni sociali degli immigrati presenti nel proprio territorio, portando avanti dei progetti che hanno coinvolto tanto gli enti locali quanto il privato sociale.

I servizi offerti agli immigrati sono stati erogati in tutti gli ambiti, dalla scuola al segretariato sociale, dal supporto al disagio abitativo al carcere.

Il CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia del Lavoro) in collaborazione con l'associazione Caritas/Migrantes curano un rapporto annuale "Indici di integrazione degli immigrati in Italia", la metodologia usata per l'analisi dei contesti regionali (per la quale si rimanda all'originale), prende in considerazione gli indicatori di polarizzazione, ossia la capacità attrattiva della regione, la stabilità sociale e l'inserimento lavorativo degli immigrati. I risultati di tale Rapporto per l'anno 2006 hanno riconosciuto l'Emilia-Romagna come la terza regione italiana con il più alto livello di integrazione degli immigrati, preceduta solo dalle regioni Veneto e Marche (Caritas, 2006; Comunicato stampa del 22/04/2006 su Emilia-Romagna Sociale).

Di fatto la regione Emilia-Romagna possiede due distretti industriali impegnati nella produzione tessile e di ceramiche che esercitano una forte capacità attrattiva sugli immigrati in cerca di lavoro, i dati inoltre confermano che questa è supportata da una effettiva possibilità lavorativa, basti pensare che nel solo lustro che va dal 2000 al 2005 i lavoratori extracomunitari assunti regolarmente nella regione sono aumentati del 70% (dati dell'Osservatorio del Mercato del Lavoro INAIL). Questo dato è indice di un importante inserimento occupazionale degli immigrati,

considerando anche che le assunzioni superano le cessazioni, si può notare una certa stabilità lavorativa degli stranieri, dalla quale ne conseguono migliori condizioni di vita, e dunque di salute e abitative, infatti queste situazioni non dipendono soltanto dal luogo in cui si vive ma anche dal denaro di cui si dispone.

La regione Emilia-Romagna è la prima in Italia per il numero di alunni stranieri presenti nelle aule scolastiche, comprese quelle delle scuole superiori, questo anche grazie ai permessi concessi per il ricongiungimento familiare, che consentono ai bambini di raggiungere i genitori immigrati per motivo di lavoro. L'alta percentuale delle richieste di ricongiungimento familiare è allo stesso modo un indice di insediamento stabile da parte delle famiglie straniere che hanno deciso di vivere in tale territorio (Caritas, 2006).

Un altro indicatore dell'effettiva integrazione degli immigrati è senza dubbio il numero di coloro che sono coinvolti in reati ed episodi delinquenti, abbiamo già avuto modo di riportare alcune teorie secondo le quali gli stranieri immigrati sono coinvolti per lo più in crimini di tipo strumentale, e ossia dettati da necessità a causa di mancanza di programmi sociali che aiutino il loro inserimento nella società e che facciano fronte alle situazioni di indigenza (cfr. paragrafo 1.2.).

Il numero degli stranieri coinvolti in reati nella regione Emilia-Romagna è tra i più bassi registrati in Italia, infatti vi sono 4,3 cittadini stranieri denunciati ogni 100 soggiornanti (Comunicato Stampa del 22/04/2006 su Emilia Romagna Sociale), questo è un dato molto importante a conferma della tesi di cui sopra, secondo la quale la devianza degli immigrati è incrementata da situazioni di

disagio e precarietà, e dunque dalla mancanza di politiche sociali a sostegno del loro inserimento. A tal proposito va sottolineato che nella regione sono attivi molti progetti a favore dell'integrazione degli immigrati realizzati in più ambiti nei quali l'impegno della regione e degli enti locali è affiancato dai sindacati e dal privato sociale.

In attuazione di quanto previsto dalla legge 328/2000 (cfr. paragrafo 2.2) la regione programma dei piani di zona triennali: l'ultima programmazione è relativa al 2006-2008, ed è stata approvata con la delibera del 7 febbraio 2006. L'obiettivo che la regione si pone attraverso tale programmazione è quello di rispondere alle necessità individuate all'interno del territorio regionale in materia di integrazione dei cittadini stranieri, in quanto con la riforma del Titolo V della Costituzione rientra proprio nelle competenze regionali la promozione dell'integrazione degli stranieri presenti nel contesto locale.

Nella suddetta delibera è possibile leggere che gli obiettivi strategici della regione Emilia-Romagna sono centrati in più aree di intervento, che sommariamente si possono riassumere con la garanzia di accesso ai servizi per i cittadini stranieri e la tutela legale di questi, la produzione di dati e conoscenze circa il fenomeno migratorio, l'aumento delle opportunità di incontro e scambio culturale e la partecipazione regionale alla regolazione dei flussi migratori (Delibera d'Assemblea, 7/02/2006).

Nel programma triennale 2006/2008 della regione Emilia-Romagna vengono così individuate delle politiche sociali che gli enti locali attueranno affiancati dall'operato del privato sociale nelle diverse aree tematiche descritte, una di queste è proprio la

promozione della pratica della mediazione interculturale all'interno dei servizi sociali, sanitari e scolastici. La collaborazione tra enti pubblici e del privato sociale nella programmazione di politiche e servizi sociali, è definita sussidiarietà orizzontale; l'integrazione tra diverse aree di policy che dunque vede coinvolti i vari enti locali per diversi livelli istituzionali è definita invece sussidiarietà verticale (Fedele in Costabile, Fantozzi, 2006).

La programmazione del servizio di mediazione culturale non viene intesa solamente come mediazione linguistica ma fanno parte delle azioni strategiche anche le attività informative, la conoscenza delle culture che entrano in contatto, quindi anche nei loro aspetti artistici e sportivi e l'incremento di momenti dedicati alla socializzazione attraverso la promozione dei centri interculturali, luoghi di incontro e scambio culturale.

All'interno della programmazione triennale non viene tralasciata la formazione dei mediatori culturali, il riconoscimento delle qualifiche professionali di tale figura chiave è avvenuta da parte della regione con l'atto G.R. num. 2212/2004 e con l'atto G.R. num. 265/2005, nei quali il mediatore culturale viene così definito:

“una figura in grado di accompagnare la relazione tra immigrati e contesto di riferimento, favorendo la rimozione delle barriere linguistico-culturali la conoscenza e la valorizzazione delle culture d'appartenenza, nonché l'accesso a servizi pubblici e privati”

Altresì vengono individuate alcune categorie di stranieri alle quali dedicare maggiore attenzione assistenziale, poiché si trovano in condizioni particolarmente vulnerabili, tra queste categorie vi rientrano anche gli ex-detenuti, per i quali si prevedono percorsi di reinserimento sociale.

In Emilia-Romagna sono presenti tredici istituti penitenziari nei quali la presenza di detenuti stranieri si aggira attorno al 45%-50%. In tutti gli istituti penitenziari grazie alla firma del protocollo d'Intesa tra regione e Ministero di Grazia e Giustizia è attivo già dal 1998 uno Sportello Informativo a sostegno dei cittadini stranieri. Gli sportelli informativi regionali mirano al conseguimento dei medesimi obiettivi, cioè assicurare ai detenuti stranieri l'accesso ai servizi e ai diritti, accompagnandoli nei percorsi burocratici e amministrativi e creare uno spazio di supporto psico-sociale. Tuttavia ogni sportello informativo possiede una certa autonomia nell'organizzazione delle attività, questo per consentire allo Sportello stesso di adattarsi meglio alla specifica realtà penitenziaria nella quale è istituito. Nella programmazione triennale le tre azioni strategiche che si intendono portare a termine sono: il rafforzamento ulteriore della rete regionale degli sportelli informativi, attraverso le relazioni con esperienze regionali analoghe, come ad esempio gli sportelli e centri informativi comunali o gli sportelli sociali; il coinvolgimento della società civile e del terzo settore, soprattutto per quanto riguarda i percorsi di reinserimento e per rispondere meglio ai bisogni della popolazione straniera detenuta; il coordinamento delle politiche per l'inclusione, attraverso il coinvolgimento e la collaborazione di altri Assessorati, come l'Assessorato alla Formazione, l'Assessorato alle Attività produttive, Assessorato alla Sanità, l'Assessorato alle Politiche abitative e l'Assessorato alla Cultura e allo Sport (Delibera d'Assemblea, 7/02/2006).

In ogni caso anche in questa regione possiamo notare delle difficoltà comuni alle altre regioni italiane e cioè la scarsa

destinazione di risorse all'area tematica dell'immigrazione e dello inserimento sociale. Se si fa riferimento all'anno 2005, si rileva che sono stati attuati 39 progetti, ma i fondi impegnati per la realizzazione di questi sono stati pari a poco più del 2% della spesa sociale complessiva: questo non significa che sono poco costosi, ma piuttosto porta a pensare che il sostegno economico di queste iniziative sia derivato principalmente da fonti non pubbliche e quindi del privato sociale (Cozzarini, 2007).

Prima di riportare il resoconto delle interviste effettuate al Dott. Martelli, funzionario regionale dell'Assessorato alle Politiche Sociali e Familiari, e al Dott. Goussot responsabile della formazione dei mediatori culturali operativi nelle carceri emiliano-romagnole, che sono state effettuate durante il mese di Maggio 2007, vorrei riflettere sulla realtà carceraria e sull'importanza della mediazione culturale in carcere, nonché delle sue difficoltà.

Come M. Foucault ci ricorda nel suo saggio "*Sorvegliare e punire*" (1975) la diffusione della prigione come luogo dove rinchiodere i rei affinché essi pagassero la pena alla quale erano stati condannati risale al periodo a cavallo tra al fine del 1700 e l'inizio del 1800, fino a quel momento la pena unicamente corporale, che comportava anche la morte, rappresentava uno *spettacolo* pubblico, al quale tutti i cittadini potevano assistere per avere la certezza che lo Stato avesse "reso giustizia" e punito il colpevole. Il carcere nasce così per svolgere due funzioni: allontanare il delinquente dal resto della società in modo da tutelare la stessa da eventuali episodi recidivi e punire il criminale con la privazione della libertà. In ogni caso anche all'interno degli istituti penitenziari non si abbandona la logica della pena corporale, ancora oggi i

carcerati vengono sottoposti a torture e in molti Paesi è tuttora in vigore la pena capitale.

Durante l'Illuminismo molti pensatori dedicarono le proprie riflessioni al tema del carcere, della pena di morte e delle torture corporali che si infliggevano ai detenuti, sviluppando così la concezione liberale del diritto penale. Il noto giurista illuminista Cesare Beccaria nel 1764 pubblicò un trattato famoso e importantissimo in quanto l'attuale sistema penale si basa proprio sui principi ivi espressi. Beccaria esprime la necessità di un nuovo sistema giuridico-normativo che garantisca l'uguaglianza di trattamento penale a tutti i cittadini, indipendentemente dalla propria appartenenza sociale, e questo deve realizzarsi attraverso la chiarezza del codice penale da applicare che deve possedere delle regole precise e precedentemente stabilite (Luperini, Cataldi, Marchiani, Marchese, 1997; Ponti, 1999). In questo periodo storico si riconosce l'esigenza di distinguere tra morale religiosa ed etica pubblica, in modo che il delinquente non venga più giudicato, secondo l'ottica della morale religiosa, come un peccatore, ma gli si attribuisca la responsabilità di quanto commesso restituendo a questo la propria personalità che consapevolmente ha deciso di delinquere (Ponti, 1999). Principio importante questo anche per lo sviluppo successivo delle teorie della Criminologia.

I principi dell'epoca Illuminista furono per la prima volta applicati in Francia con il Codice Napoleonico del 1804, fu garantita la parità di trattamento ma non furono escluse le pene corporali e la tortura (Ponti, 1999).

I primi studi statistici e sociologici sul crimine e sulla devianza sono attribuibili a Quételet ed Guerry, questi studi non esenti da critiche di determinismo, prevedevano in presenza di quali fattori esterni e sociali un individuo può realizzare comportamenti devianti e violenti (Ponti, 1999). Poco più tardi anche il grande sociologo francese E. Durkheim pensò al delitto come un fenomeno sociale naturale, in quanto si realizza in tutte le società e non è eliminabile, diventa un fenomeno sociale patologico solo quando la sua incidenza percentuale è elevata per il sistema sociale nel quale si realizza (Durkheim, 1895).

Nel periodo delle proteste sociali del sessantotto, le idee provenienti dalla Scuola di Francoforte, evidentemente ispirate alla teoria di Marx, ebbero fortuna in Europa particolarmente in Italia, Francia e Germania, sviluppando alcune teorie della Criminologia critica e di sinistra che tende a scolpevolizzare il reo per attribuire la responsabilità dei comportamenti devianti dei singoli alla società di tipo capitalista. Appunto la società capitalista viene vista come terreno di ingiustizie sociali, dove le opportunità di successo sono inesistenti per le classi più povere e sono molte le differenze economiche che li dividono dalle classi più ricche, accusate di imporre comportamenti conformisti attraverso le istituzioni affinché la classe subalterna non sviluppi coscienza critica. Tra le istituzioni usate come strumento di potere da parte dei più ricchi rientra anche quella carceraria (Ponti, 1999).

Il carcere come istituzione totale che ingloba i detenuti fino alla perdita della propria personalità è stato analizzato da E. Goffman nella sua opera *Asylums* (1961). Al momento del loro ingresso in carcere i detenuti sono “spogliati” dei propri vestiti e oggetti

personali per indossare una uniforme identica per tutti, non possono tenere con sé alcun tipo di oggetto, salvo rare eccezioni. I detenuti si trovano a condividere ogni momento dalla giornata e a non possedere alcun momento di riservatezza, perdendo completamente la loro privacy.

Una volta entrati in carcere i detenuti perdono i loro legami familiari e sociali infatti la possibilità di comunicazione è molto difficile, attualmente in Italia il regolamento penitenziario del 2000 stabilisce le modalità e limiti dei colloqui, della corrispondenza epistolare, telegrafica e telefonica. I colloqui avvengono sempre in presenza di un agente, vi sono ammessi solo i conviventi del detenuto e sono limitati a sei colloqui al mese per un massimo di un'ora per volta. Le telefonate sono a carico del detenuto che ha diritto ad effettuarle una volta a settimana per un massimo di dieci minuti. Tutte le corrispondenze, epistolare telegrafica e telefonica, sono soggette a controlli da parte dell'istituzione. Di fatti l'istituzione controlla ogni aspetto della vita dei detenuti, anche le richieste più banali devono essere presentate agli agenti (Berti, Malevoli, 2004). Proprio questi procedimenti di controllo assoluto, la mancanza di privacy e la repressione dell'indole personale creano la perdita del sé, della personalità e dell'autonomia di azione e di pensiero, tutte cose che si rivelano alquanto problematiche al momento dell'uscita dal carcere per affrontare il reinserimento socio-lavorativo, peraltro reso anche difficile dalla stigmatizzazione a cui sono soggetti gli ex-detenuti (Berti, Malevoli, 2004; Goffman, 1961).

Sempre Goffman analizza come nel "pianeta" carcere i due gruppi presenti, e dunque detenuti e agenti, siano antagonisti e tendano

a giudicarsi secondo luoghi comuni e stereotipi. Gli agenti trattano i detenuti come delinquenti, uomini falliti e fanno di tutto per dimostrare loro tale disprezzo ed umiliarli. I detenuti di conseguenza si ritengono veramente dei falliti e vedono negli agenti l'impersonificazione del potere, per questo gli agenti si sentono motivati ad trattare i detenuti in maniera ancora più dura. Moltissime sono state le ricerche e le denunce delle condizioni di salute dei detenuti, i quali vivendo in situazioni di sovraffollamento sono molto più suscettibili di contrarre malattie. Ma ciò che sembra più deplorabile è il resoconto circa le condizioni psicologiche dei detenuti, i quali perdono completamente la speranza e la fiducia nel domani. Ogni anno si registrano molti casi di suicidio tentato o avvenuto e molti episodi di autolesionismo, e di dipendenza da psicofarmaci che vengono somministrati all'interno degli istituti penali, e da droghe.

Tutti i detenuti soffrono, i detenuti stranieri ancor di più. Si trovano in un ambiente sconosciuto e ostile e spesso impreparato a rispondere ai loro bisogni diversi: alimentazione, culto religioso, difficoltà a comunicare con i propri familiari, incomprensione della lingua e delle regole, impossibilità di partecipare alle attività all'interno del carcere fino all'impossibilità di lettura di un libro.

In questo ambiente tanto chiuso, la mediazione culturale è una pratica difficile e delicata, il mediatore deve conquistare la fiducia della persona con la quale parla e farsi portavoce dei suoi bisogni. I mediatori culturali che operano all'interno del carcere fanno parte del gruppo di esperti, e dunque degli assistenti sociali, degli educatori e degli psicologi, che coordinano le attività volte al recupero e alla risocializzazione del detenuto. Questi non

possiedono una formazione di tipo militare come quella posseduta dagli agenti, per questo motivo i due gruppi operativi si trovano spesso in contrasto per la mancata condivisione di idee e procedure. Al di là di quelle che possono essere le difficoltà riscontrate durante il rapporto dialogico creato attraverso la mediazione culturale, quindi legate alla figura professionale del mediatore, ai suoi saperi, alle sue competenze e alla capacità di ascolto, si può riscontrare un'altra difficoltà legata all'ambito di azione della pratica. Questa è appunto una difficoltà più che altro di tipo culturale creata dall'ambiente stesso e dal personale che, tradizionalmente, vi lavora. Goffman nella già citata opera sulle istituzioni totali (1961) definisce queste come "luogo circondato da barriere permanenti" (pag. 273), non è difficile immaginare che tali barriere possano essere anche di tipo culturale, oltre che prettamente fisiche. Il carcere tradizionalmente e culturalmente è il luogo scelto per la punizione del detenuto, è un luogo carico di sofferenze e privo di libertà, nel quale il detenuto deve sottostare agli ordini e alle regole, senza possibilità di replica. Questo è il motivo per cui la pratica della mediazione culturale, in quanto garante dei diritti sociali, ha impiegato molto per essere riconosciuta come indispensabile e inviolabile. Nonostante venga definita tale e il servizio rientri nelle direttive nazionali imposte a tutti gli istituti penitenziari attraverso il regolamento del 2000, sono ancora in poche le carceri che prevedono l'organizzazione del servizio, e in generale tutti gli altri servizi per l'accesso ai diritti dei detenuti, stranieri quanto italiani.

3.2. LA COLLABORAZIONE AL PROGETTO: ENTE PUBBLICO E PRIVATO SOCIALE A CONFRONTO.

L'obiettivo della parte sperimentale della tesi è quello di analizzare il funzionamento dello Sportello Informativo nonché del servizio di mediazione culturale attivi nelle case circondariali emiliano-romagnole. Per avere più chiaro il tipo di funzionamento di tale servizio, la sottoscritta si è recata nella città di Bologna al fine di intervistare un rappresentante della regione Emilia-Romagna e un rappresentante del privato sociale, che dal 1998 al 2006 hanno collaborato per la realizzazione del suddetto progetto. Le persone che hanno gentilmente accettato di rilasciare l'intervista sono state il Dott. Antonio Salvatore Martelli, funzionario regionale dell'Assessorato alle Politiche Sociali e Familiari della regione e responsabile del progetto dello sportello a sostegno dei detenuti stranieri, e il Dott. Alain Goussot, che ha lavorato con il Centro Studi Analisi Psicologia e Sociologia Applicate (CSAPSA) assumendo la direzione del progetto. Entrambe le griglie di intervista sono riportate in appendice.

Le due interviste possiedono le stesse domande, con qualche differenza dettata dall'esigenza di voler compiere un'analisi di tipo comparativa qualitativa, e dunque di analizzare le stesse dimensioni ma da punti di vista differenti e ossia dai ruoli differenti ricoperti dal settore pubblico e del privato sociale.

Per l'appunto le dimensioni sottoposte a verifica attraverso l'intervista sono state:

- dimensione delle **esigenze**, ossia quali sono stati i motivi principali che hanno reso necessaria la realizzazione del progetto, cronologicamente il primo in Italia per l'anno di realizzazione, ma ancora il primo nel Paese per l'estensione dell'area di azione, infatti essendo un progetto regionale è attivo in tutte le città emiliane nelle quali è presente un istituto penitenziario. Allo stesso modo il progetto è primo in Italia per la sua ambizione, che ha posto come obiettivo quello di entrare in una realtà chiusa come il carcere per garantire parità di diritti a tutti i detenuti, offrendo di conseguenza un primo modello nazionale di riferimento per progetti analoghi;
- dimensione della **collaborazione**, e dunque in che modo si è realizzato questo rapporto lavorativo, con quali percentuali di finanziamento hanno partecipato gli enti coinvolti per la realizzazione del progetto, in che modo è stato ideato il progetto e il ruolo svolto dai diversi attori presenti nel network di collaborazione;
- dimensione della **formazione**, essendo stato un progetto articolato su due livelli con il fine di garantire una formazione in itinere a tutti gli operatori del carcere, e dunque non solo ai mediatori culturali ma anche alla polizia penitenziaria, al personale sanitario e agli assistenti sociali, fino al 2005 rientrava nelle attività del progetto l'organizzazione di seminari formativi regionali, a questo punto si vuole capire come venivano tenuti, con quale frequenza e come venivano scelti gli argomenti trattati;
- dimensione dei **cambiamenti**, attraverso l'analisi di questa dimensione si fisseranno i momenti durante i quali è stato

necessario apportare delle modifiche o degli adeguamenti al progetto, sia per quanto riguarda la gestione amministrativa del progetto che per le modalità di erogazione del servizio.

Entrambe le persone intervistate, dunque il Dott. Martelli quanto il Dott. Goussot, indicano come esigenze per la realizzazione del progetto la percezione di un aumento della presenza dei detenuti stranieri in carcere con le conseguenti problematiche, e la volontà di risolverle, in particolar modo cercando di garantire ai detenuti stranieri gli stessi diritti dei compagni italiani. Così il primo servizio offerto è stata la mediazione culturale e linguistica per superare le difficoltà dell'incomunicabilità con gli stranieri. L'obiettivo è stato di informarli circa i loro diritti in carcere fornendo loro delle informazioni relative al funzionamento della realtà carceraria. Il progetto è nato in via sperimentale nel 1996 nel solo carcere di Bologna, il quale all'epoca presentava già il più alto tasso percentuale di presenze di detenuti stranieri. L'istituto carcerario fu fornito di due mediatori culturali, uno di lingua araba e uno di lingua albanese, che ancora oggi rappresentano il gruppo linguistico più numeroso in carcere. Dopo circa un anno di sperimentazione e osservazione dell'andamento del progetto si è deciso di estenderlo all'intera regione Emilia-Romagna, giacché anche gli altri istituti penitenziari della regione necessitavano di un tale servizio. Dunque il progetto nasce attraverso la sigla di un protocollo di Intesa tra regione Emilia-Romagna e il Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria (PRAP) del Ministero di Grazia e Giustizia.

Quando il progetto era in via sperimentale il suo finanziamento è stato sostenuto per circa il 60% dalla regione e per il restante 40% era a carico del comune di Bologna, in quanto il progetto era attivo esclusivamente in questa città. Successivamente, nel divenire un progetto regionale nel 1998, il finanziamento è passato per il 70% a carico della regione, dunque con i soldi erogati dall'Assessorato delle Politiche Sociali e Familiari a loro volta stanziati dal Ministero del Welfare, e per il 30% a carico dei comuni interessati. Dal primo Gennaio 2007 la gestione del progetto è passata direttamente in mano agli enti locali, ossia ai comuni in cui sono attivi gli istituti penitenziari e come prima conseguenza questo "decentramento" ha determinato che il finanziamento è in percentuali maggiori a carico dei comuni interessati, quasi per un 70%, e la quota restante è a carico della regione. Per quanto riguarda la partecipazione al progetto da parte del PRAP e dunque del Ministero di Grazia e Giustizia, questo si è dimostrato disponibile alla sigla del protocollo di Intesa e per l'avvio del progetto, ma per quanto riguarda la partecipazione al finanziamento si è solo limitato al pagamento della giornata dedicata ai seminari formativi dei propri dipendenti come una giornata lavorativa. Successivamente ha ulteriormente ridotto la partecipazione contributiva, pagando la giornata dedicata ai seminari come una mezza giornata lavorativa. Come ha sottolineato il funzionario regionale, la CSAPSA, l'organizzazione che ha svolto principalmente il ruolo di ente formatore, ha ricevuto un compenso basso considerando il tempo dedicato alla realizzazione dei seminari e altre attività di cui parleremo più avanti.

Il ruolo svolto dall'Assessorato è stato per lo più orientato a conferire omogeneità e coordinamento al progetto regionale, sia per quanto riguarda gli aspetti amministrativi che per quanto attiene i contenuti, se pur in maniera più generale. Sta ad ogni sportello poi definire meglio il lavoro da svolgere in virtù dei propri bisogni legati alla realtà della situazione interna del singolo nell'istituto penitenziario.

Il ruolo svolto dalla CSAPSA è stato di accompagnamento alla formazione dei mediatori culturali presenti in carcere e assegnati dai comuni. La formazione è stata curata attraverso l'organizzazione di seminari regionali aperti ai mediatori culturali ma non solo, infatti ha partecipato tutto il personale a diretto contatto con i detenuti, e nello specifico il personale della polizia penitenziaria, gli assistenti sociali e il personale sanitario. L'obiettivo di tali seminari è stato quello di offrire una formazione in itinere, di fatti oltre agli ambiti tematici individuati dalla CSAPSA si è dedicato ampio spazio alla discussione e alla riflessione di argomenti proposti dal personale a contatto con la realtà carceraria.

Con l'arrivo del 2007 non si è rinnovato l'accordo di collaborazione con la CSAPSA. Sulla base delle testimonianze raccolte nelle interviste, la fine del rapporto è imputabile a due ragioni. La prima è riconducibile al ruolo svolto dalla CSAPSA era quello di accompagnamento formativo per gli enti locali, la regione e gli istituti penitenziari in modo da poter affrontare il fenomeno della presenza degli stranieri in carcere con competenze più adeguate. Si è ritenuto così che dopo otto anni questi altri soggetti avessero raggiunto quel livello di formazione tale da garantire loro

autonomia nella gestione dello sportello informativo e di tutti i servizi a questo legati. La seconda ragione invece è di ordine economico. Abbiamo già visto (crf. paragrafo 2.2.) come lo Stato negli ultimi anni tenda a ridurre i contributi per l'erogazione di servizi sociali. Se a questo si aggiunge che in più l'ambito carcerario è spesso sottovalutato, con la conseguenza che non vengono destinati a questa istituzione fondi sufficienti alla realizzazione di progetti sociali e non solo. Come è stato già riportato, da quando il progetto è divenuto a diretta responsabilità degli enti locali anche la partecipazione al finanziamento è cambiata, passando in gran parte a carico di questi.

La CSAPSA è stata selezionata dall'istituzione regionale come ente formatore per i requisiti posseduti, quali l'esperienza acquisita nel campo della mediazione culturale e la conoscenza del territorio, in quanto ha sede in Bologna. Il Centro Studi aveva già maturato una notevole esperienza sui temi della marginalità e del disagio sociale, inoltre già dal 1993, sotto le direttive del Dott. Goussot aveva dedicato la propria attenzione al fenomeno migratorio con la creazione di una rete di inserimento socio-lavorativo per gli immigrati, e offrendo dei servizi di mediazione culturale in ambiti comunque diversi dal carcere. Dunque nel 1996 è stata contattata dalla regione per prendere parte al progetto sperimentale di Bologna, dedicandosi alle in questo modo alle tematiche della mediazione culturale in carcere.

La modalità attraverso la quale l'Assessorato ha valutato il lavoro della CSAPSA per la riconferma dell'accordo annuale è stata la valutazione di una relazione finale prodotta dal Centro Studi, riportando tutto ciò che era stato realizzato durante l'anno,

appunto l'Assessorato stimava la coerenza tra gli obiettivi del progetto e l'operato messo in pratica.

Una prima modifica significativa apportata al progetto, e per questo sarebbe meglio definirla come una "tappa" è stata raggiunta nel 1998 col passaggio da progetto sperimentale a progetto regionale. A questo punto l'Assessorato ha svolto il ruolo di coordinatore dell'intero progetto degli sportelli informativi nel territorio regionale, anche la CSAPSA è passata all'organizzazione della formazione di tutto il personale carcerario regionale, dovendo selezionare tematiche adatte a tutte le realtà penitenziarie presenti in regione. Nel 2001 è stata raggiunta una seconda tappa importante in quanto è stato istituito il gruppo di pilotaggio che ha osservato l'andamento regionale del progetto al fine di contribuire al suo miglioramento. Hanno preso parte al gruppo di pilotaggio i referenti regionali e dei comuni, degli istituti penitenziari e dei mediatori culturali. Il ruolo che ha svolto questo gruppo di pilotaggio è stato quello dell'osservazione dello sportello, dell'impatto che creava e l'individuazione di eventuali nuove esigenze, in modo da poter proporre delle argomentazioni utili alla formazione e dunque discutibili in sede di seminari. Nell'anno 2002 con l'entrata in vigore della legge "Bossi-Fini" in materia di immigrazione, lo sportello si è dovuto adeguare alle nuove direttive imposte attraverso la legislazione. Una prima difficoltà è stata rappresentata dall'ulteriore incremento della popolazione carceraria costituita da cittadini stranieri, i cui reati non erano legati al codice penale ma all'inosservanza di procedure amministrative, e dunque per lo più si trattava di persone prive del permesso di soggiorno o in possesso di

documenti scaduti. La legge del 2002 ha impedito la possibilità di rinnovare il permesso di soggiorno in carcere, in questo modo lo sportello informativo che sino ad allora aveva aiutato gli stranieri al rinnovo del documento si è dovuto adeguare ad un nuovo tipo di risposte. Inoltre la disposizione di espulsione, una volta scontata la pena carceraria in Italia, ha messo in crisi tanto i detenuti stranieri quanto gli stessi mediatori culturali circa la validità del servizio di mediazione culturale, che offre informazioni sui diritti ma rappresenta anche un momento dialogico e di apertura da parte del detenuto, al quale il mediatore deve rispondere offrendo supporto e comprensione. Nei seminari regionali è stato necessario affrontare anche tematiche di motivazione a svolgere questo ruolo così utile e delicato.

L'ultima modifica apportata al progetto è datata 2007, quando gli enti locali sono passati alla gestione diretta degli sportelli informativi. Ora il loro lavoro dovrebbe anche dedicarsi alla creazione di un certo raccordo tra le diverse città e realtà penitenziarie, purtroppo sono passati solo pochi mesi, ma entrambi gli intervistati, a malincuore, notano un certo lassismo nella gestione del progetto. Per gli anni avvenire non sono in programma modifiche al progetto dello sportello informativo, ma solo un augurio che le attività alle quali si è dedicata attenzione e tempo non cadano nell'oblio e non vengano dimenticate le motivazioni principali che hanno portato all'ideazione e alla realizzazione dello sportello informativo, e dunque si lavori ancora per ridare dignità e speranza a quella parte di popolazione emarginata e disperata.

Nell'intervista posta all'attenzione del referente regionale e del referente del privato sociale è presente una domanda circa la definizione professionale del mediatore culturale. Oggi se ne parla molto, non solo per la sua utilità ma anche perché purtroppo è ancora una figura giuridicamente non riconosciuta, caratterizzata da contratti precari e alla quale si richiede una preparazione poliedrica che poi non viene gratificata e riconosciuta.

Le regioni (legge num. 3/2001) possiedono la competenza di definire il profilo professionale di questa figura, la regione Emilia-Romagna lo ha fatto fissando degli standard di preparazione. Entrambi gli intervistati concordano sul fatto che una persona che vuole accostarsi a tale professione dovrebbe provenire da una esperienza migratoria, in modo da poter rielaborare tale esperienza fino a raggiungere una consapevolezza critica che poi servirà di aiuto agli altri stranieri in difficoltà. Il Dott. Goussot, in qualità di coordinatore della parte formativa del progetto, affidata alla CSAPSA, ha riflettuto molto sulla definizione di questa figura professionale, sulla sua formazione e sul suo ruolo, e quindi molti seminari regionali hanno infatti trattato tale argomento. Una delle prime difficoltà che è stata affrontata dalla CSAPSA nei seminari formativi è stata proprio quella di cercare di far superare l'idea di mediatore culturale come semplice traduttore. Certamente le conoscenze linguistiche sono fondamentali, e rientrano nel bagaglio indispensabile dello standard formativo, tuttavia non risultano sufficienti per affrontare il ruolo di mediatore culturale. Di fatti l'obiettivo principale che si vuole dare a questa figura è la reintegrazione della persona che si sta aiutando, ossia stabilire con questa un tipo di dialogo che le consenta di aprirsi, in modo

che possa esprimere i propri bisogni, i propri dubbi, i propri disagi e trovare aiuto per la risoluzione di questi. Dunque per affrontare questo tipo di dialogo sono indispensabili delle conoscenze di tipo storico-culturale per comprendere le esigenze degli assistiti. Inoltre il contesto carcerario è più difficile delle altre realtà nelle quali si offrono dei servizi di mediazione culturale. Il carcere è un luogo pieno di sofferenze e delusioni, e qui più che altrove instaurare un dialogo diviene un compito arduo e delicato e per farlo bisogna essere preparati a saper trasmettere fiducia alla persona con la quale ci si relaziona.

Entrambe gli intervistati rivelano che durante questi otto anni di esperienza sono stati allontanati alcuni mediatori dal loro incarico perché non avevano inteso a pieno il loro ruolo e l'obiettivo dell'intero progetto. Uno di loro era un cittadino italiano privo di un'esperienza migratoria alle spalle e forse questa è stata la causa della difficoltà a svolgere il lavoro. Altri due mediatori di lingua araba sono stati allontanati inseguito a controlli effettuati dalla DIGOS, ciò che mi viene riferito è che non hanno fatto della reintegrazione dei detenuti la priorità del loro lavoro.

Abbiamo già parlato dei seminari formativi regionali, delle modalità attraverso le quali venivano scelti gli argomenti ai quali dedicare attenzione e interesse, e del ruolo svolto dal gruppo di pilotaggio a questo fine. I seminari venivano tenuti dalla CSAPSA con una frequenza di una volta ogni mese e mezzo o due mesi e sono stati interrotti nel 2005.

Entrambi gli intervistati si dichiarano molto soddisfatti dell'esito del progetto e del tipo di collaborazione che tutto il network di lavoro ha portato avanti per più di otto anni. Durante questi anni sono

stati realizzati dei riconoscimenti molto importanti per i diritti dei carcerati stranieri. Prima di tutto ricordiamo ancora una volta che il servizio di mediazione culturale entra nelle carceri emiliano-romagnole nel 1998, mentre la riforma del regolamento penitenziario che consente tale servizio in tutto il territorio nazionale è datata 2000. Un altro merito del progetto che ancora precede le direttive nazionali, è stato quello di distribuire nel 1999 un opuscolo informativo multi-lingue circa il funzionamento dell'istituto penitenziario, anche questa diverrà una disposizione nazionale con la suddetta riforma del 2000.

Durante questi anni di collaborazione la CSAPSA ha inoltre realizzato due studi sull'impatto determinato dallo sportello. Una prima ricerca è stata svolta nel 2002 ed è stata rivolta agli operatori carcerari, la seconda ricerca è avvenuta l'anno seguente ed è stata rivolta ai detenuti stranieri. Gli studi sono stati effettuati a campione in tutti gli istituti penitenziari regionali attraverso la somministrazione di questionari. Si tratta di due studi molto importanti per conoscere il punto di vista dei due gruppi direttamente coinvolti nell'esito dello Sportello Informativo, e che hanno dato la possibilità di analizzare l'impatto determinato sui due gruppi in maniera critica. I risultati delle ricerche hanno consentito di apportare dei miglioramenti al programma del progetto, e sono interamente riportati sul portale delle regione (www.emiliaromagnasociale.it). Da una prima ricerca rivolta agli operatori, ossia agenti della polizia, mediatori culturali, educatori e direttori degli istituti penitenziari, risulta che l'impatto creato dallo Sportello Informativo è complessivamente positivo, in quanto svolge l'importante funzione di creare comunicabilità tra

l'istituzione e i detenuti stranieri. In alcuni istituti i direttori si sono lamentati per la discontinuità del servizio, e hanno giudicato insufficienti le ore di attività. Alcuni educatori si sono invece lamentati delle poche opportunità di dialogo con i mediatori culturali. Le criticità espresse dai mediatori culturali riguardano il basso riconoscimento del loro lavoro da parte dei colleghi, in particolare dal gruppo degli agenti penitenziari, e l'atteggiamento di chiusura che questi manifestano nei loro confronti quanto nei confronti dei detenuti stranieri.

Secondo i gruppi di lavoro operativi all'interno delle case circondariali, la presenza dei detenuti stranieri rappresenta un problema, le difficoltà maggiori provengono dalle differenze di lingua, cultura e religione, ma anche da problemi come alcolismo, tossicodipendenza e autolesionismo. Dai questionari è inoltre emerso che sono stati espressi più volte giudizi negativi nei confronti dei detenuti di origine mussulmana, poiché incapaci o riluttanti all'integrazione. Ancora, sono in molti a credere che gli stranieri debbano scontare la pena nel loro Paese, in quanto la reclusione in Italia viene vista come inutile ai fini della rieducazione e crea problemi ai detenuti e agli istituti che li ospitano.

I questionari somministrati ai detenuti stranieri sono stati in tutto 583, dei quali 400 sono risultati validi. Il numero dei questionari validi si è ridotto notevolmente a causa del basso grado di scolarità dei detenuti e soprattutto di quelli provenienti dall'Africa Nera, e a causa dell'incomprensione della lingua italiana.

Dal totale dei questionari presi in analisi risulta che il 30% dei detenuti che lo hanno compilato è a conoscenza dello Sportello

Informativo, tuttavia alcuni non hanno ben chiaro che tipo di attività svolga. La conoscenza di tale servizio è avvenuta principalmente tramite il “passaparola” con altri compagni, alcuni lo hanno appreso leggendo le bacheche all’interno dell’istituto e alcuni sono stati informati da educatori e agenti penitenziari. Anche in questo caso il giudizio complessivo sullo sportello è positivo, per il raggiungimento di diritti che altrimenti sarebbero violati. Le principali lamentele riguardano dunque la poca informazione in merito al funzionamento di questo, la validità del servizio e le competenze dei mediatori culturali. Le richieste avanzate con più frequenza allo sportello riguardano i permessi di soggiorno, la documentazione e la possibilità di lavorare all’interno del carcere. E’ stato possibile rilevare inoltre che le detenute straniere, oltre ad essere state più chiare nelle risposte fornite al questionario, hanno utilizzato lo sportello per le facilitazioni delle comunicazioni col Paese di origine e per richiedere materiale di tipo culturale, come libri e riviste scritte nella propria lingua. Molti detenuti credono che il mediatore culturale sia un volontario, questo è emerso da frasi come “ci vorrebbero più volontari come loro” e altre frasi di incoraggiamento simili.

CONCLUSIONE.

I processi di cambiamento amministrativo nella gestione e funzionamento dello Stato Sociale, voluti dal Governo negli ultimi quindici anni in Italia sono stati attuati, come già detto, attraverso i “tagli” imposti alla spesa sociale, il relativo “smantellamento” del Welfare State e la conseguente responsabilizzazione delle regioni e degli enti locali nell’erogazione e gestione dei servizi pubblici sociali. Da questo processo di cambiamento le regioni, i comuni e gli enti locali hanno acquisito altresì nuove competenze e nuovi poteri in molti ambiti, precedentemente di esclusiva competenza statale.

Lo “smantellamento” del Welfare State ha contribuito inoltre a creare un nuovo tipo di mentalità e di filosofia dei servizi: lo Stato protettore dei suoi cittadini lascia spazio ad un cittadino-utente più libero e autonomo nella scelta dei servizi che intende utilizzare, e allo stesso modo più informato sulle condizioni di accesso e fruibilità di questi.

Da ciò ne consegue che anche il mercato dei servizi acquista più libertà e diventa competitivo. La legge num. 328/2000 in vigore in Italia in materia di organizzazione ed erogazione dei servizi sociali consente alle Regioni, ai comuni e agli enti locali, di stipulare rapporti di collaborazione con il privato sociale, in modo da garantire maggior qualità ed efficienza del servizio. In questo modo i rapporti sottoscritti prevedono che l’ente locale contribuisca al finanziamento del servizio in percentuale maggiore.

Come dice Pavolini (2003) tutto ciò crea competitività tra le associazioni del privato sociale che sperano di essere contrattate dagli enti locali, puntano così sulla preparazione e qualificazione del

proprio personale e nella creazione di una immagine di professionalità.

Dunque la collaborazione col privato sociale contribuisce a migliorare l'esito del servizio, essendo questo qualificato e competente e avendo come obiettivo l'ottimizzazione del tempo e delle risorse disponibili.

Il progetto regionale dell'Emilia-Romagna dello sportello informativo presente in carcere a supporto dei detenuti stranieri e il servizio di mediazione culturale, per un periodo di otto anni, e cioè dal 1998 al 2006 si è avvalso della collaborazione del Centro Studi Analisi Psicologia e Sociologia Applicate, CSAPSA, il quale ha svolto il ruolo di ente formatore dei mediatori culturali operativi agli sportelli informativi presenti in tutti gli istituti penitenziari del territorio emiliano-romagnolo. Come riferito dal referente regionale dell'Assessorato alle Politiche Sociali e Familiari durante le interviste effettuate a Bologna, la CSAPSA è stata selezionata dalla Regione per svolgere questo ruolo perché già aveva maturato esperienza nelle tematiche relative alla marginalità sociale e delle mediazione culturale con stranieri immigrati, anche se non in ambito carcerario, inoltre la CSAPSA avendo sede nella città di Bologna possiede la conoscenza del territorio. Dunque possiamo dire che la CSAPSA è stata scelta come collaboratrice poiché soddisfa i requisiti di preparazione e affidabilità, confermando quanto sostenuto da Pavolini.

Dall'anno 2007 la gestione del progetto è sotto le direttive dei comuni dei penitenziari, che a questo punto finanziano il progetto in percentuale molto più elevata, per un 70% circa, il restante 30% è a carico della regione. Dal 2007 non è stato rinnovato il contratto di

collaborazione con la CSAPSA, che dunque non è stata chiamata a ricoprire il ruolo svolto fino all'anno precedente, poiché si è ritenuto che dopo otto anni di accompagnamento formativo degli enti locali quanto degli operatori (mediatori culturali, agenti penitenziari, assistenti sociali ed educatori) coinvolti nei seminari regionali, questi soggetti avessero ormai raggiunto le competenze, l'autonomia e la maturità per proseguire da soli e portare avanti il progetto dello sportello informativo e della mediazione culturale.

I comuni emiliano-romagnoli coinvolti nel progetto, vale a dire tutti i comuni nei quali è presente un istituto penitenziario, nelle persone dei referenti dei mediatori culturali e dei referenti degli stessi istituti hanno come compito quello di creare tra di loro un certo raccordo e una rete di collegamento, in modo da seguire scambiandosi consigli e pareri circa l'esperienza e il funzionamento degli sportelli informativi, per non perdere tutto il lavoro svolto sin ora. Il luogo, nonché strumento, di collegamento per coordinare l'operato delle diverse realtà penitenziarie è proprio il portale della regione (www.emiliaromagnasociale.it), venendo meno le opportunità di incontro create dai seminari formativi e di omogeneità progettuale creata dalla supervisione e dal coordinamento svolti dalla regione.

Appunto il portale regionale possiede un'ampia sezione dedicata al progetto, fino al 2006 questa è stata continuamente aggiornata, riportando la documentazione relativa al progetto, i temi discussi durante i seminari regionali, le evidenze delle ricerche svolte all'interno degli istituti penitenziari e altro materiale utile alla conoscenza del progetto. Al momento invece, il portale non risulta aggiornato, dunque gli enti chiamati alla gestione del progetto hanno dimostrato un deficit comunicativo. La comunicazione "interna" al

progetto che dovrebbe realizzarsi tra gli enti gestori è ritenuta necessaria e fondamentale a conferire agli Sportelli omogeneità e coordinamento delle attività. La comunicazione “esterna” al progetto, e dunque una comunicazione-informazione per gli utenti esterni che vogliono informarsi circa il progetto, le sue attività e le sue funzioni risulta praticamente nulla, in quanto sul portale non è presente nessuna notizia relativa all’anno 2007.

Da quanto mi viene detto durante entrambe le interviste e da come si può facilmente notare consultando il sito internet vi è effettivamente indulgenza nella gestione del progetto. Dunque, pur essendo passati soli sei mesi dal cambiamento della gestione del progetto, è chiaramente deducibile che i referenti dei mediatori culturali, dei comuni e degli istituti penitenziari non hanno rispettato il loro impegno e hanno dimostrato lassismo e noncuranza nella gestione del progetto, opinione condivisa da entrambi gli intervistati. Non mi è stato possibile entrare in visita in nessun carcere della Regione, spero che il servizio dello sportello informativo continui a lavorare e funzionare per far valere i diritti di tutte le persone detenute, e che questa leggerezza si manifesti solo ad un livello di coordinamento e comunicazione tra gli istituti, e non si stia tralasciando il lavoro più importante di informazione e accesso ai diritti per i detenuti immigrati.

Quanto si può concludere è che gli enti locali non hanno dimostrato delle buone capacità gestionali ed organizzative per portare avanti il lavoro affidato loro, per altro passato sotto la loro gestione già perfettamente avviato. La Regione in qualità di coordinatore regionale e la CSAPSA in qualità di ente formatore, hanno realmente collaborato affinché il progetto fosse efficiente e

funzionale. Una dimostrazione dell'esito positivo di questo rapporto di collaborazione può essere quanto è stato riferito circa i cambiamenti apportati al progetto, i quali sono stati concordati dalla regione quanto dalla CSAPSA, come per esempio la decisione della creazione del gruppo di pilotaggio, anche se costituito da soggetti pubblici ha fornito materiale e risorse per la formazione seminariale tenuta dalla cooperativa privata. I due enti sopra indicati hanno dimostrato responsabilità e preparazione ad affrontare una tematica delicata, come lo è la mediazione culturale in carcere, realizzando per primi in Italia un servizio così importante e indispensabile al reale accesso ai diritti da parte dei cittadini stranieri detenuti nelle nostre carceri.

ALLEGATO NUM. 1.

INTERVISTA AL FUNZIONARIO REGIONALE RESPONSABILE DEL PROGETTO.

- ❖ Da quali esigenze è nato il progetto regionale dello sportello informativo e della mediazione culturale in carcere per i detenuti stranieri?
- ❖ Da quali enti viene finanziato il progetto del quale parliamo?
- ❖ In che percentuale partecipa la regione Emilia-Romagna al finanziamento del progetto?
- ❖ Dunque il progetto regionale della mediazione culturale e dello sportello informativo nasce dalla collaborazione tra più enti, locali e del privato sociale. Ci può definire meglio il ruolo svolto dall'Assessorato nella fase di ideazione e programmazione del progetto?
- ❖ Ci può definire meglio il ruolo che l'Assessorato svolge per quanto riguarda l'erogazione del servizio?
- ❖ Ultimamente è terminato il periodo di collaborazione con il CSAPSA, quali sono stati i fattori che hanno determinato la conclusione di questo rapporto di collaborazione?
- ❖ In base a quali criteri è stato selezionato il CSAPSA, ossia l'ente del privato sociale che ha creato il network di collaborazione al progetto?
- ❖ Quali dovrebbero essere le competenze e le conoscenze, ossia la formazione, possedute per affrontare il ruolo di mediatore culturale in carcere?
- ❖ Il progetto è articolato su due livelli: oltre allo sportello informativo e alla mediazione culturale per gli stranieri è prevista l'organizzazione di seminari regionali che rappresentano un momento di formazione per gli

operatori, ci può dire in che modo vengono organizzati, con quale frequenza e da chi vengono tenuti?

- ❖ Il progetto è attivo già dal 1998, sono passati ormai quasi dieci anni, ci può dire quali sono state le modifiche più significative che sono state apportate al progetto alla luce dell'esperienza acquisita?
- ❖ Il fenomeno migratorio è in piena evoluzione, non si aspettano tregue dei flussi migratori per i prossimi anni e la presenza degli stranieri in carcere è una delle conseguenze di questo fenomeno. Sono dunque previsti dei cambiamenti o delle modifiche al progetto? Se sì quali le più imminenti.
- ❖ Quanto si dichiara soddisfatto del lavoro sin ora svolto dall'intera equipe coinvolta? Quanto dei partners provenienti dal privato sociale?
- ❖ In che maniera, ossia attraverso quali procedure il vostro assessorato ha valutato il lavoro dell'ente privato coinvolto in tale progetto?

ALLEGATO NUM. 2.

INTERVISTA AL REFERENTE DEL TERZO SETTORE.

- ❖ Da quali esigenze è nato il progetto regionale dello sportello informativo e della mediazione culturale in carcere per i detenuti stranieri?
- ❖ Da quali enti viene finanziato il progetto del quale parliamo?
- ❖ Il progetto regionale della mediazione culturale e dello sportello informativo nasce dalla collaborazione tra più enti, pubblici e del privato sociale. Ci può definire meglio il ruolo che ha svolto il vostro ente nella fase di programmazione del progetto?
- ❖ Ci può definire meglio il ruolo del CSAPSA per quanto concerne l'erogazione del servizio?
- ❖ Come siete stati contattati dalla regione per prendere parte al network di collaborazione per la realizzazione del progetto?
- ❖ Per quali ragioni è terminato il rapporto di collaborazione con la regione Emilia-Romagna per il servizio di mediazione culturale e dello sportello informativo?
- ❖ Quali credete siano stati i requisiti per i quali, nel 1998 e dunque quando il progetto ha avuto inizio, siete stati preferiti dall'amministrazione per rendere il servizio di mediazione culturale?
- ❖ Che tipo di formazione possiedono i mediatori culturali operativi a livello regionale?
- ❖ Quali sono le competenze e le conoscenze, ossia la formazione, indispensabile per affrontare il ruolo di mediatore culturale in carcere?

- ❖ Il progetto, sin al 2006, è stato articolato su due livelli: oltre allo sportello informativo e alla mediazione culturale per i detenuti stranieri è prevista l'organizzazione di seminari regionali che rappresentano un momento di formazione per gli operatori, ci può dire con quale frequenza vengono realizzati?
- ❖ Sempre parlando di questi seminari, ci può dire in che modo contribuiscono alla formazione degli operatori?
- ❖ Il progetto è attivo già dal 1998 e il vostro ente ha collaborato fino al dicembre del 2006, ci può dire quali sono state le modifiche più significative che sono state apportate al progetto durante questo arco di tempo?
- ❖ Il fenomeno migratorio è in piena evoluzione, non si aspettano tregue dei flussi migratori per i prossimi anni e la presenza degli stranieri in carcere è una delle conseguenze di questo fenomeno. Avendo maturato una esperienza importante nel settore quali crede che siano le modifiche che andrebbero fatte al progetto?
- ❖ Quanto si dichiara soddisfatto del lavoro svolto dall'intera equipe coinvolta?

BIBLIOGRAFIA.

- AA.VV. (1994), *Dizionario di Sociologia*, Gremese Editore, Roma.
- Barbagli M. (1998), *Immigrazione e criminalità in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Berti F., Malevoli F. (a cura di) (2004), *Carcere e detenuti stranieri*, FrancoAngeli, Milano.
- Bettini R. (2005), *Arcipelago Crimen*, FrancoAngeli, Milano.
- Bindi L., Faedda B. (2001), *Luoghi di frontiera. Antropologia delle mediazioni*, Punto di Fuga, Cagliari.
- Bolaffi G. (2001), *I confini del patto. Il governo dell'immigrazione in Itali*, Einaudi, Torino.
- Bonifazi C. (1998), *L'immigrazione straniera in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Caritas (2006), *Dossier Statistico 2006. XVI Rapporto sull'immigrazione*, Nuova Antarem, Roma.
- Cipollini R. (a cura di) (2002), *Stranieri. Percezione dello straniero e pregiudizio etnico*. FrancoAngeli, Milano.
- Costabile A., Fantozzi P., Turi P., (2006), *Manuale di Sociologia Politica*, Carocci, Roma.
- Cotta M., Della Porta D., Morlino L. (2001), *Scienza Politica*, Il Mulino, Bologna.
- Cozzarini E. (a cura di) (2007), *Viaggio nell'Italia dell'immigrazione*, supplemento al settimanale VITA, Società Editoriale VITA, Milano.
- Delle Donne M. (2000), *Convivenza civile e xenofobia*, Feltrinelli, Milano.

- Durkheim E. (1895), *Le regole del metodo sociologico*, Editori Riuniti, Roma.
- Faedda B. *L'assurda equazione "immigrazione=criminalità"* su <http://www.diritto.it/materiali/antropologia/faedda13.html>.
- Fedele M. (1998), *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Laterza, Bari.
- (2002), *Il management delle politiche pubbliche*, Laterza, Bari.
- Ferrera M. (2006), *Le politiche sociali: l'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna.
- Franceschetti L. (2004), *Regolare l'immigrazione. Il management dei flussi di lavoro in Europa*, FrancoAngeli, Milano.
- Foucault M. (1975), *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino.
- Goffman E. (edizione 2001), *Asylums. Istituzioni totali: meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Einaudi, Torino.
- IDOS-EMN (a cura di) (2005), *Immigrazione irregolare in Italia. Contributo italiano al secondo studio pilota europeo*, IDOS, Roma.
- ISMU (2004), *Decimo rapporto sulle migrazioni 2004*, Franco Angeli, Milano.
- Luperini R., Cataldi P., Marchiani L., Marchese F. (1997), *La scrittura e l'interpretazione*, vol. 2 tomo 2, G.B. Palumbo Editore, Palermo.
- Macioti M.I., Pugliese E. (1998), *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Martiniello M. (2000), *Le società multietniche*, Il Mulino, Bologna.
- Melotti U. (2004), *Migrazioni internazionali*, Mondadori, Milano.

Osservatorio Romano sulle Migrazioni (2006), *Rapporto 2005*, CCIAA, Roma.

Pavolini E. (2003), *Le nuove politiche sociali. I sistemi di Welfare fra istituzioni e società civile*. Il Mulino, Bologna.

Ponti G. (1999), *Compendio di criminologia*, Raffaello Cortina Editore, Milano.

Rei D. (1994), *Servizi sociali e politiche pubbliche*, NIS-La Nuova Italia Scientifica, Roma.

Sciortino G. (2000), *L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*, FrancoAngeli, Milano.

Zanfrini L. (2004), *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Roma.

Wolf M. (1992), *Il potere persuasivo dei media*, Bompiani, Milano.

DOCUMENTAZIONE.

Decreto legislativo num. 112/1998, “*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, num. 59*”.

Delibera d’Assemblea Regione Emilia-Romagna, Approvazione del programma 2006/2008 per ‘integrazione dei cittadini stranieri, 2 Febbraio 2006.

Legge num. 943/1986, “*Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*”.

Legge num. 39/1990, “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, num. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei*

cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo”.

Legge num. 40/1998, “Testo Unico sulle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”.

Legge num. 189/2002, “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo”.

Legge num. 328/2002, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.”

Legge regionale num. 5/2004, “Norme per la integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati”, Regione Emilia-Romagna.

SITOGRAFIA.

www.associazioneantigone.it

www.cordinamentomigranti.splinder.com

www.dirittoediritti.it.

www.emiliaromagnasociale.it.

www.meltinpot.org.

www.provveditoratoag.it.

www.umbrialex.it.

Indice.

Informazione e accesso ai diritti. L'integrazione degli stranieri in carcere.

Introduzione.....	Pag. 1
CAPITOLO PRIMO: Il fenomeno migratorio in Italia.....	Pag. 4
1.1. Dalla politica delle porte aperte alla politica delle sanatorie.	Pag. 4
1.2. La percezione dello straniero, un retaggio culturale.	Pag. 19
CAPITOLO SECONDO: Servizi e stranieri.....	Pag. 31
2.1. Un dialogo difficile.....	Pag. 31
2.2. Piano nazionale e risposta regionale.....	Pag. 44
CAPITOLO TERZO: Il progetto regionale dell'Emilia-Romagna.	Pag. 57
3.1. Lo sportello informativo e la mediazione culturale in carcere.	Pag. 57
3.2. La collaborazione al progetto: ente privato e privato sociale a confronto.....	Pag. 69
Conclusioni.....	Pag. 87
Allegato numero 1.....	Pag. 92
Allegato numero 2.....	Pag. 94
Bibliografia.....	Pag. 96