



Progetto co-finanziato
Dall'Unione Europea



**UNIVERSITÀ
DI PARMA**
DIPARTIMENTO DI SCIENZE
ECONOMICHE E AZIENDALI



**MINISTERO
DELL'INTERNO**

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

Dai centri di accoglienza straordinaria al sistema integrato di accoglienza in provincia di Parma.
Linee guida e strumenti operativi per la transizione
(PROG-1721)

Lo stato delle cose, novembre 2018

Dai centri di accoglienza straordinaria al sistema integrato di accoglienza in provincia di Parma.
Linee guida e strumenti operativi per la transizione
(PROG-1721)
Lo stato delle cose, novembre 2018

Questo lavoro è il frutto della collaborazione tra il Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali Università di Parma e la Prefettura di Parma. Oltre agli autori hanno partecipato alla raccolta dei dati e in parte alla loro analisi: Giancarlo D'Antonio, Nicoletta Del Franco, Marco Magnani, Laura Maritano, Giuseppina Tomasello con il contributo di Giuseppe Forlani, Prefetto di Parma, e del personale della Prefettura.

Responsabile scientifico:

Nadia Monacelli, Università degli Studi di Parma

Responsabile del progetto:

Sergio Pomponio, Vice Prefetto Vicario, Prefettura di Parma

Referente monitoraggio:

Costanza Trenta, Prefettura di Parma

Referente contabile:

Edvige Trapanese, Prefettura di Parma

Gruppo di lavoro:

Maria Ciaramella, Livia Cocimano, Giancarlo D'Antonio, Nicoletta Del Franco, Laura Maritano, Giuseppina Tomasello, Marco Magnani.

Con il contributo di Giuseppe Forlani, Prefetto di Parma.

Per ulteriori informazioni sulla pubblicazione rivolgersi a:
Nadia Monacelli

Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali Università di Parma
Via J.F. Kennedy, n. 6 - 43100 Parma
tel. +39 0521 902459; e-mail: nadia.monacelli@unipr.it

INTRODUZIONE	4
1 I FLUSSI MIGRATORI IN EUROPA ED IN ITALIA	5
<i>1.1 I flussi migratori in Europa: i numeri</i>	<i>5</i>
<i>1.2 I flussi migratori in Europa: la provenienza</i>	<i>9</i>
<i>1.3 I flussi migratori in Europa: le persone</i>	<i>10</i>
2 IL SISTEMA DELL'ACCOGLIENZA IN ITALIA E NELLA PROVINCIA DI PARMA	11
<i>2.1 La struttura del sistema di accoglienza</i>	<i>11</i>
<i>2.2 Gli obiettivi del sistema di accoglienza</i>	<i>12</i>
<i>2.3 Tipologie di gestione e distribuzione dei Richiedenti sul territorio</i>	<i>13</i>
<i>2.4 Il sistema dell'accoglienza nella sua fase operativa: i bandi di gara per la selezione dei CAS</i>	<i>14</i>
3 UNA PRIMA VALUTAZIONE (CRITICA) DEL SISTEMA ITALIANO DEI CAS	15
<i>3.1 Le criticità della struttura del sistema di accoglienza a livello nazionale</i>	<i>15</i>
<i>3.2 Lo schema di capitolato di appalto per i CAS del marzo 2017</i>	<i>18</i>
<i>3.3 Il sistema di accoglienza nella provincia di Parma</i>	<i>19</i>
4 PROPOSTE OPERATIVE PER LA PREFETTURA DI PARMA	22
5 CONCLUSIONI	27
6 ALTRI RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	29
7 APPENDICI	31

INTRODUZIONE

Questo documento costituisce il primo rapporto prodotto nell'ambito del Progetto FAMI - *Dai centri di accoglienza straordinaria al sistema integrato di accoglienza in provincia di Parma: linee guida e strumenti operativi per la transizione.*

In queste pagine si propone una lettura del Sistema di Accoglienza in Provincia di Parma, tenendo conto dello storico dei flussi migratori in Italia e in Europa e delle normative che, a livello nazionale, hanno fino al 2017, regolato le modalità di accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo che giungevano sul territorio italiano.

Nel primo capitolo saranno presentati i dati relativi ai flussi migratori in Europa ed in Italia nel corso dell'ultimo decennio. Nel secondo capitolo sarà discussa l'evoluzione del sistema di Accoglienza in Italia a partire dal 2014, considerando i diversi attori istituzionali e le modalità e le finalità di Accoglienza da loro condivise. Saranno inoltre presentati i dati, provenienti da fonti governative e associative, alla distribuzione e alla gestione dei CAS a livello nazionale. Nel terzo capitolo sarà proposta una prima valutazione qualitativa del Sistema di Accoglienza, sempre a partire da documenti e relazioni istituzionali e associative, in modo da rilevare punti di forza e criticità sia a livello nazionale che nella specificità della Provincia di Parma. A partire da queste analisi, nel quarto capitolo sono avanzate alcune proposte operative finalizzate al rafforzamento delle linee di intervento proposte dalla Prefettura di Parma.

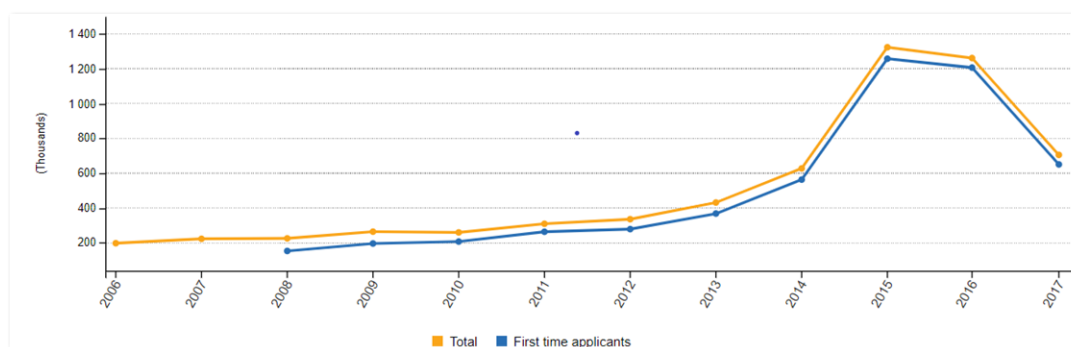
1 I FLUSSI MIGRATORI IN EUROPA ED IN ITALIA

1.1 I flussi migratori in Europa: i numeri

In questa sezione vengono presentate le statistiche relative alle caratteristiche socio-demografiche delle persone richiedenti asilo (PRA) nell'Unione Europea¹. La fonte privilegiata per i dati analizzati è sono i database Asylum e Managed Migration di Eurostat, ma vengono utilizzati anche dati provenienti da altre fonti internazionali, come UNHCR, e nazionali come il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Parma.

Complessivamente, durante il decennio 2008-2017, l'Unione Europea ha accolto circa 5.750.00 PRA, con una dinamica dei flussi in entrata che ha subito una consistente accelerazione a partire dal 2012 con un incremento sostanziale nel 2014 (Fig.1).

Fig.1- Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2006-2017



Fonte: Eurostat

Nel complesso, la provenienza dei flussi e la definizione delle rotte migratorie, vale a dire delle frontiere di ingresso di volta in volta sollecitate, dipendono ovviamente dalle contingenze geopolitiche.

Nel decennio che ci interessa, l'origine dell'incremento vorticoso dei flussi coincide con la grave destabilizzazione politica che, a partire dal 2011, ha coinvolto i paesi del Nordafrica e la Siria.

Si specificano in quegli anni due rotte principale, la cosiddetta rotta dei Balcani e quella del Mediterraneo. A seguito della drammatica crisi politica che dilaga in Libia, e che culmina nelle due successive guerre del 2011 e del 2014, le coste libiche diventano, dopo quelle Tunisine, il punto di raccolta dei flussi migratori che si originano dai paesi africani, dalla Siria e da altri paesi asiatici:

“Political upheaval in the Middle East, Africa, and South Asia is reshaping migration trends in Europe. The number of illegal border-crossing detections in the EU started to surge in 2011, as thousands of Tunisians started to arrive at the Italian island of Lampedusa following the onset of the Arab Spring. Sub-Saharan Africans who had previously migrated to Libya followed in 2011–2012, fleeing unrest in the post-Qaddafi era. The most recent surge in detections along the EU’s maritime borders has been attributed to the growing numbers of Syrian, Afghan, and Eritrean migrants and refugees.” (Park, 2015)²

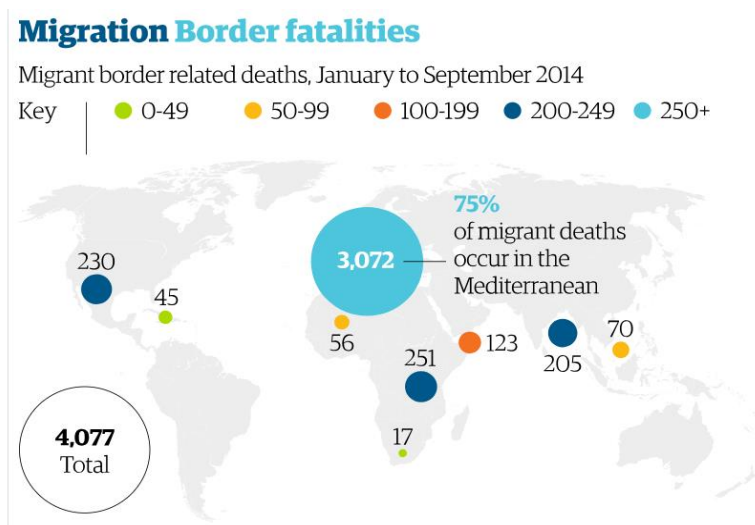
¹ Con la denominazione Unione Europea si intende l'unione nella sua attuale composizione che include anche il Regno Unito.

² Park Jeanne « Europe’s Migration Crisis ». Council on Foreign Relations, 23 Sept. 2015.

La parcellizzazione del potere e il conseguente allentamento della capacità di controllo dei confini del paese hanno favorito l'insediamento di un sistema di sfruttamento e di tratta dei migranti. Le coste italiane e quelle greche sono così diventate, per prossimità geografica, la meta privilegiata dei trafficanti ³.

È in questo contesto, e a seguito dei drammatici naufragi che si sono susseguiti che l'Europa, nel 2014, propone attraverso, l'agenzia *Frontex*, un piano di intervento nuovo e che contestualmente l'Italia firma il trattato *Triton*, proponendosi come terra di approdo dei salvataggi (Condello, 2014)⁴. Nonostante l'accordo, il numero di morti in mare rimane drammaticamente alto, come testimoniano i dati prodotti sempre da IOM (Fig.3): 143 nel 2016, 3138 nel 2017, 2075 nel 2018.

Fig. 2. Decessi migranti per regioni. Periodo gennaio-settembre 2014



Fonte: IOM-Migrantsmissing

Un modo per valutare l'impegno di uno stato nella gestione dei flussi migratori è quello di considerare da una parte il numero assoluto dei richiedenti asilo⁵ per ogni anno considerato e dall'altra il rapporto tra questo numero e il totale della popolazione del paese preso in considerazione.

I numeri assoluti: Per quanto riguarda i numeri assoluti, e considerando la somma delle richieste sull'intero decennio (Tab.1), l'Italia risulta essere il terzo paese per numero totale di richieste di asilo (542.025), dopo la Francia (651.295) e la Germania, che ne contempla un numero circa 4 volte superiore (2.012.525).

Nel complesso, risulta che il 90,65% di tutti i richiedenti asilo registrati in Europa è "assorbito" da 10 paesi. Fra questi, la Germania ne accoglie più di un terzo (35,02%), la Francia l'11,33% e l'Italia il 9,43%, seguita dalla Svezia che ne accoglie l'8,8% (Tab.1).

Nel corso degli anni, la posizione relativa dell'Italia rispetto agli altri paesi europei appare piuttosto variabile. Nel 2008, il numero delle richieste supera le 30.000 unità e l'Italia è il secondo paese

³ AS SECURITY COUNCIL IMPOSES SANCTIONS ON SIX HUMAN TRAFFICKERS IN LIBYA, UN CHIEF CALLS FOR MORE ACCOUNTABILITY, UN NEWS,8/06/2018. [HTTPS://NEWS.UN.ORG/EN/STORY/2018/06/1011751](https://news.un.org/en/story/2018/06/1011751)

⁴ Alice Condello, Ecco Triton, la nuova operazione Frontex nel Mediterraneo. *Europae*, Rivista di Affari Europei, 9 ott. 2014.

⁵ In conformità con Eurostat, il numero dei "migranti" è calcolato sulla base del numero delle richieste di asilo in ogni Stato per ogni anno considerato.

europeo per numero assoluto di richiedenti, dopo la Francia (41.840) e prima della Germania (26.845). Lo stesso anno, il Governo firma un trattato⁶ con la Libia per trattenere i migranti sul suolo libico. Presumibilmente a seguito di quest'accordo, il numero dei richiedenti diminuisce drasticamente nei due anni successivi (17.640 nel 2009; 10.000 nel 2010) e la posizione dell'Italia scivola rispettivamente al sesto e all'undicesimo posto della graduatoria europea. La destabilizzazione politica del Nordafrica e la caduta di Gheddafi, si accompagneranno, nel 2011, ad un forte incremento dei richiedenti (40.315), portando l'Italia in terza posizione nella stessa graduatoria, dove al primo posto risulta la Francia con 52.725 unità e al secondo posto la Germania con 53.235. Tuttavia, nel 2012 si osserva un'ulteriore riduzione dei richiedenti (17.335), portando l'Italia all'ottavo posto. Dal 2013, il numero dei richiedenti aumenta in modo esponenziale passando da 26.620 unità nel 2013, 64.625 unità nel 2014, 83.540 nel 2015, 122.960 nel 2016 fino alle 128.850 unità del 2017. In quei due anni, l'Italia è il secondo paese europeo per numero di richiedenti, sempre secondo alla Germania che conta 745.155 unità nel 2016 e 222.560 nel 2017.

*Tab.1 Numero di richiedenti asilo per stato e per anno (10 primi paesi europei per numero totale)
In rosso è indicata la posizione relativa dell'Italia per l'anno considerato*

paese \ anno	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totale	% sul totale
European Union	225.150	263.835	259.630	309.040	335.290	431.095	626.960	1.322.845	1.260.910	712.235	5.746.990	100%
Germany	26.845	32.910	48.475	53.235	77.485	126.705	202.645	476.510	745.155	222.560	2.012.525	35,02
France	41.840	47.620	52.725	57.330	61.440	66.265	64.310	76.165	84.270	99.330	651.295	11,33
Italy	30.140 (2)	17.640 (6)	10.000 (11)	40.315 (3)	17.335 (8)	26.620 (5)	64.625 (3)	83.540 (5)	122.960 (2)	128.850 (2)	542.025	9,43
Sweden	24.785	24.175	31.850	29.650	43.855	54.270	81.180	162.450	28.790	26.325	507.330	8,83
United Kingdom	:	31.665	24.335	26.915	28.800	30.585	32.785	40.160	39.735	34.780	289.760	5,04
Hungary	3.175	4.665	2.095	1.690	2.155	18.895	42.775	177.135	29.430	3.390	285.405	4,97
Austria	12.715	15.780	11.045	14.420	17.415	17.500	28.035	88.160	42.255	24.715	272.040	4,73
Belgium	15.165	21.615	26.080	31.910	28.075	21.030	22.710	44.660	18.280	18.340	247.865	4,31
Greece	19.885	15.925	10.275	9.310	9.575	8.225	9.430	13.205	51.110	58.650	205.590	3,58
Netherlands	15.250	16.135	15.100	14.590	13.095	13.060	24.495	44.970	20.945	18.210	195.850	3,41
Totale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	90,65

Fonte Eurostat

Rapporto % su popolazioni. Come è stato anticipato, la valutazione dell'impegno socio-economico relative alle politiche migratorie di un paese non può prescindere dall'analisi dei rapporti numerici tra richiedenti asilo e popolazione residente.

È quanto possiamo leggere nel rapporto dell'Osservatorio di Politica Internazionale presentato al termine del 2017 (ott-nov 2017)⁷:

⁶ Firma del Trattato:<https://it.reuters.com/article/topNews/idITCIA03705120080830>. Il 26 febbraio 2011, Il Governo italiana annuncia una sospensione unilaterale del Trattato. Il 23 febbraio 2012, la Corte Europea dei diritti umani di Strasburgo condanna l'Italia all'unanimità per avere respinto 24 persone in violazione dell'articolo 3 della Convenzione sui diritti umani, quello sui trattamenti degradanti e la tortura.

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page;jsessionid=Ng8C69nJluzjR0fjyLb5VYLf?facetNode_1=0_8_1_60&contentId=SDU743291&previousPage=mg_1_20

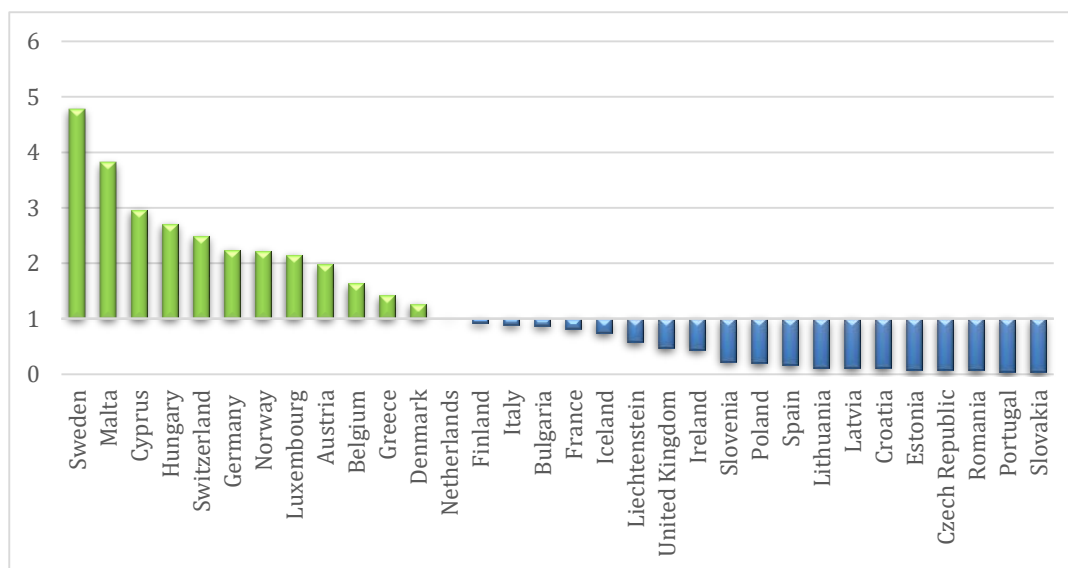
⁷<http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/focus/PI0031FocusCeSPI.pdf>

In numeri assoluti, nel 2017 la Turchia è il paese che ospita più richiedenti asilo o rifugiati (3,1 milioni), seguita da Giordania (2,9 milioni) e Palestina (2,2 milioni). In numeri invece relativi, cioè in proporzione al totale della popolazione residente nel paese, il fenomeno grava soprattutto nel Medio Oriente: la quota più alta al mondo di richiedenti asilo o rifugiati si trova in Palestina (44% della popolazione), seguita da Giordania (30%) e Libano (26%)⁸. (Pg.9)

Per avere una valutazione complessiva, in termini numerici, dell'impatto migratorio sulle popolazioni dei paesi membri, è stata calcolata l'incidenza del numero dei richiedenti asilo, nel decennio 2008-2017 per ogni stato.

A livello europeo, sempre in base ai dati Eurostat, la proporzione media tra il numero di richiedenti asilo e il numero di residenti europei è di 1,00 % (vedi Appendice 1). Nella fig.4, sono state rappresentate le proporzioni dei richiedenti asilo calcolate per ogni stato. Gli stati rappresentati in blu sono quelli che presentano un rapporto superiore alla media europea. Tra questi, il primato spetta alla Svezia con un valore vicino al 5% (4,7). Sopra la media risultano anche Malta (3,8%), Cipro (2,9%), l'Ungheria (2,7%), l'Austria (3%), il Lussemburgo (2,5%), la Germania (2,4%), il Belgio (2,2%), la Grecia (1,9%) e, con valori molto prossimi alla media, Danimarca (1,3%) e Finlandia (1,2%). I paesi rappresentati in arancione sono quelli che presentano, al contrario, un rapporto richiedenti /residenti inferiore alla media europea. Osserviamo che sia la Francia (0,97%) sia l'Italia (0,89), nonostante abbiano accolto in valore assoluto un numero elevato di richiedenti, si situano tuttavia sotto la media europea. L'Olanda appare molto vicina al valore medio (1,15), La Bulgaria (0,94) si colloca tra la Francia e l'Italia.

Fig.4 Proporzione di richiedenti asilo per popolazione degli Stati UE, calcolata sul decennio 2008-2017
 $[(\sum \text{richiedente } 2008-2017(\text{first time})/\text{popolazione del } 2017)*100]$



. Fonte Eurostat (nostra elaborazione)

⁸ Il governo libanese stima che il numero effettivo dei siriani giunti in Libano dall'inizio del conflitto in Siria superi il milione e mezzo, costituendo oltre un quarto degli attuali residenti nel Paese dei Cedri. Il Libano è il Paese che al mondo ospita più rifugiati in rapporto alla sua popolazione. (Fonte: AICS Beirut).

1.2 I flussi migratori in Europa: la provenienza

Il rapporto tra il paese di provenienza dei richiedenti e il paese di approdo è, in massima parte, conseguente alle rotte migratorie intraprese (Appendice 2). Così nel corso del decennio, i migranti provenienti dall'Afghanistan, Irak e Siria, e più in generale dall'Asia, arrivano prevalentemente alle porte dei paesi dell'Europa centrale attraverso la cosiddetta *rotta dei Balcani*. Nel corso del decennio, la Germania, la Svezia, l'Ungheria, l'Austria e la Grecia accolgono, insieme, il 78% del totale dei cittadini arrivati in Europa e provenienti da Irak e Siria.

Nel 2015, la Germania decide di accogliere una quota importante dei cittadini Siriani e Iracheni in fuga dalla guerra. Così, nel 2016, la Germania accoglie il 74,6 % del totale europeo dei richiedenti iracheni e il 79% di quelli siriani (tab. 2).

Tab.2 Numero di richiedenti di origine irachena e siriana nella UE e quota relative quote accolte dalla Germania

GEO/TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Iraq										
European Union (current composition)	27.655	18.845	15.830	15.230	13.190	10.740	21.365	124.970	130.100	51.790
Germany	8.155	7.320	5.945	6.210	5.675	4.195	9.495	31.380	97.125	23.600
Siria										
European Union (current composition)	4.220	4.750	5.060	8.145	24.115	49.980	122.065	368.355	339.245	105.035
Germany	890	1.175	2.035	3.435	7.930	12.855	41.100	162.495	268.795	50.410

. Fonte Eurostat

In modo analogo, i migranti provenienti dall'Africa Occidentale, approdano, per lo più in Italia attraverso la *rotta mediterranea* e in ragione dell'accordo Triton. A parte i cittadini di origine bengalese e pakistana, che rappresentano una proporzione importante dei flussi in ingresso, le altre origini maggiormente rappresentate sono quelle dell'Africa sub sahariana, con una importante prevalenza dei cittadini Nigeriani (Tab.3).

Tab.3 Flussi in ingresso in Italia in base al paese di origine 2016-2017

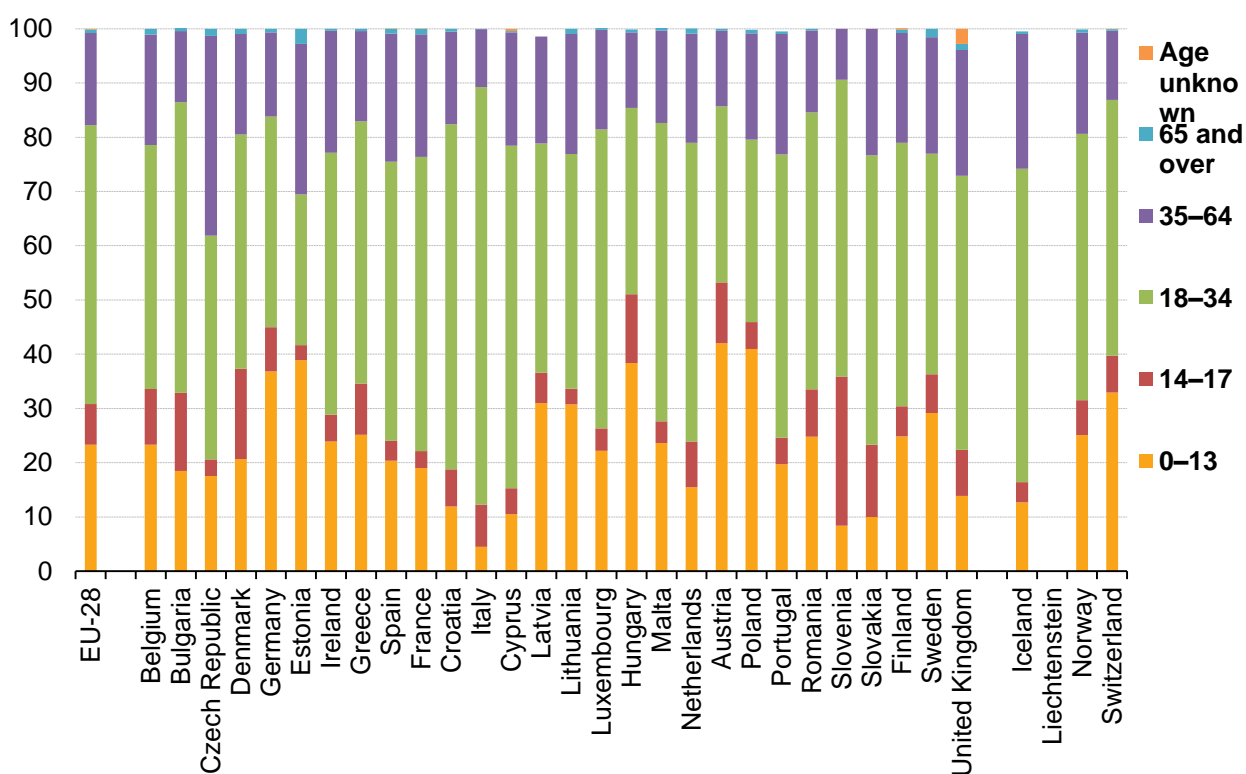
Origine	2016	2017	Variazione %	Origine	2016	2017	Variazione %
Nigeria	27.289	25.964	-5%	Marocco	1.556	1.852	19%
Bangladesh	6.818	12.731	87%	Iraq	1.504	1.661	10%
Pakistan	13.510	9.728	-28%	El Salvador	1.087	1.407	29%
Gambia	9.040	9.085	0%	Sierra Leone	610	1.099	80%
Senegal	7.723	8.680	12%	Afghanistan	2.831	982	-65%
Costa D'Avorio	7.419	8.374	13%	Guinea - Bissau	740	966	31%
Guinea	6.019	7.777	29%	Burkina Faso	850	962	13%
Mali	6.438	7.757	20%	Egitto	776	829	7%
Ghana	5.018	5.575	11%	Togo	658	710	8%
Eritrea	6.860	4.979	-27%	Kosovo	362	631	74%
Ucraina	2.628	2.862	9%	Georgia	196	550	181%
Siria	1.590	2.270	43%	Venezuela	143	544	280%
Somalia	2.404	2.055	-15%	Altri	7.565	8.055	6%
Camerun	1.966	2.034	3%	Totale richiedenti	123.600	130.119	5%

Fonte: Ministero dell'Interno

1.3 I flussi migratori in Europa: le persone

In tutti i paesi europei la quota dei maschi eccede quella delle femmine attestandosi in media al 68,7%, con una variazione che va dal 52,8% della Polonia all'86,9% della Croazia. Per quanto riguarda l'età (Fig.5), i minori di 18 anni rappresentano il 28,2% dell'intera popolazione dei richiedenti ma, anche in questo caso, si osserva una variazione importante tra paese e paese poiché i valori vanno dal 9,2% dell'Italia al 43,7% della Polonia. La classe di età più numerosa è quella che va dai 18 ai 34 anni che costituisce in tutti i paesi più di un terzo della popolazione dei richiedenti asilo. Anche in questo caso l'Italia presenta un valore estremo avendo quasi l'80% dei richiedenti asilo (79,9%) in questa fascia d'età, a fronte di un valore del 52,6% riferito all'Unione Europea e del 35,5% della Polonia che costituisce il livello più basso.

Fig.5 Distribuzione per fase di età dei richiedenti asilo in Europa (28+altri)



Fonte: Eurostat

2 Il sistema dell'accoglienza in Italia e nella Provincia di Parma

2.1 La struttura del sistema di accoglienza

Prima del 2014, il sistema di accoglienza in Italia, nato come risposta alle ondate migratorie via mare, si articolava in differenti strutture regolate da una “*normativa frammentata, stratificata in una serie di leggi e decreti e che non ha trovato le dimensioni, l'omogeneità e l'articolazione necessarie a fronteggiare in maniera adeguata la sfida di accogliere i richiedenti asilo e i rifugiati accompagnandoli verso l'integrazione*”⁹ (Soprano 2016).

Nel 2014, la Conferenza Stato-Regioni adotta il “Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari”, il quale sarà poi ratificato, in sede di Conferenza Unificata il 10 luglio 2014, dal Governo, dalle Regioni e dagli enti locali. Contestualmente, tra la fine del 2013 e nel corso del 2014, anche a seguito dell'impegno italiano nel mediterraneo per il salvataggio dei migranti noto con il nome di *Mare Nostrum*, l'UE, attraverso l'Agenzia *Frontex*, arriva alla definizione di un nuovo programma di intervento che culmina nella firma del trattato *Triton*, nel quale l'Italia assume un ruolo centrale¹⁰.

Tra i diversi obiettivi proposti nel Piano Nazionale del 2014 emergevano quello relativo all'incremento degli standard qualitativi offerti nelle diverse strutture e quello che prevedeva di implementare un modello di monitoraggio dell'intero sistema di accoglienza.

Nel 2015, il Decreto Legislativo 18 agosto, n. 142 (e le sue successive modificazioni), recependo due direttive europee in materia di accoglienza e protezione internazionale¹¹, definisce una nuova disciplina dell'accoglienza, dando veste normativa a quanto previsto dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata (2014). Nel testo si riafferma il principio della leale collaborazione fra i livelli di governo interessati, formalizzando il metodo della concertazione tra gli enti coinvolti e si delinea un sistema di accoglienza strutturato su tre livelli:

- Soccorso e prima assistenza, da realizzarsi in “strutture governative” dove “si dovranno avere tempi di permanenza contenuti al fine di garantire il massimo turn over;
- Prima accoglienza, in 10 centri di livello regionale o interregionale denominati hub, finanziati dal Ministero degli Interni e individuati in collaborazione con le Regioni e gli Enti Locali in base alle caratteristiche socio-economiche del territorio;
- Seconda accoglienza e integrazione, articolata nei due sistemi dei centri di accoglienza, temporanei attivati dalle prefetture per rispondere all'emergenza, là dove il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) affidato ai comuni non fosse in grado di accogliere tutti i richiedenti.

I Centri di Accoglienza Straordinari CAS saranno quindi istituiti, circa un anno dopo, con il Dlgs n. 142/2015) come strutture temporanee ed emergenziali, per fare fronte alla indisponibilità di posti nel sistema di accoglienza strutturale e ordinario disegnato dal programma SPRAR.

In quest'ottica di straordinarietà, i CAS erano chiamati a soddisfare le esigenze primarie di accoglienza.

Negli anni successivi, si dovrà prendere atto che il sistema SPRAR, avendo come presupposto un'adesione volontaria da parte dei comuni, non è stato in grado di soddisfare l'accoglienza dei richiedenti asilo e i CAS sono diventati lo strumento principale della seconda accoglienza con numeri in aumento e tempi di permanenza superiori a due anni.

Al 23 gennaio 2017, i richiedenti asilo sul territorio nazionale erano 175.550 di cui 136.978 (78%) ospitati nei CAS a fronte dei 23.822 (13,5%) accolti nello SPRAR¹².

⁹ Soprano A. (2016) “il Sistema di Accoglienza in Italia”, ADIR – L'Altro diritto

¹⁰ Si conclude 'Mare Nostrum', al via 'Triton'. Ministero dell'Interno, <http://www.interno.gov.it/it/notizie/conclude-mare-nostrum-triton>

¹¹ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale; direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

¹² Rapporto Commissione Parlamentare del 23 gennaio 2017.

2.2 Gli obiettivi del sistema di accoglienza

Nel maggio del 2016, allo scopo di mettere a sistema gli interventi delle strategie di accoglienza nel quadro di un'organizzazione strutturata che si ispiri al modello dello SPRAR, il ministero dell'Interno, l'Associazione nazionale comuni italiani (Anci) e l'Alleanza delle cooperative sociali promulgavano la **Carta della Buona Accoglienza delle Persone Migranti**.

La Carta sanciva i 4 obiettivi principali sui quali si dovevano fondare le pratiche di accoglienza:

- a) offrire mirate misure di assistenza e di protezione al singolo beneficiario;
- b) favorirne il percorso di integrazione attraverso l'acquisizione di una concreta autonomia che si caratterizza per l'articolazione in strutture di piccola dimensione, diffuse sul territorio;
- c) garantire la titolarità pubblica degli interventi, poiché è proprio sulla responsabilità pubblica che si gioca la sostenibilità e l'adeguata connessione degli interventi con la rete dei servizi del territorio;
- d) tutelare e rendere esenti da tensioni i territori che accolgono le strutture.

L'obiettivo era, quindi, favorire un **sistema in cui piccoli gruppi di migranti fossero distribuiti in maniera diffusa sul territorio prevalentemente in abitazioni al fine di favorirne l'integrazione economica e sociale**.

Nella Carta veniva sottolineata, infatti, l'importanza di realizzare *“azioni concrete volte a (...) passare, progressivamente e compatibilmente con il percorso individuale e con la situazione del contesto territoriale, da accoglienza in centri collettivi a percorsi di accoglienza in abitazione”* (pag.5).

La concertazione tra i diversi attori istituzionali in merito alle quote di richiedenti asilo da accogliere è stato ritenuto uno strumento fondamentale al fine da evitare eventuali conflitti con la popolazione locale.

A tal proposito, *“I firmatari, in questo contesto, riconoscono la validità di un'opzione strategica il più possibile orientata alla presa in carico di gruppi limitati di migranti, da perseguire con un'adeguata sensibilizzazione del territorio in cui i centri, a vario titolo, insistono”* (pag.3).

In questo contesto la via italiana all'accoglienza si caratterizzava per:

- Favorire la diffusione dei richiedenti asilo sul territorio rispetto alla concentrazione;
- Preferire strutture residenziali di piccole dimensioni.

Per permettere l'integrazione dei richiedenti asilo nei territori, la Carta indicava la necessità che nel sistema di seconda accoglienza fossero garantiti i seguenti servizi:

- *accesso, con personale qualificato, a percorsi di mediazione culturale;*
- *corsi di italiano per un minimo di 10 ore settimanali, il cui coordinamento, progettazione e monitoraggio siano affidati a persone in possesso del titolo DITALS o equivalente;*
- *accesso alla tutela legale e orientamento giuridico svolto da persone in possesso di certificate e specifiche competenze;*
- *tre pasti al giorno nella struttura oppure l'erogazione di risorse per l'autopreparazione nel rispetto delle tradizioni religiose e culturali nonché delle prescrizioni mediche;*
- *fornitura di vestiario in ingresso di un kit di accoglienza che rispetti quanto previsto dalle norme SPRAR e adeguato cambio stagionale;*
- *periodici e adeguati strumenti per l'acquisto del kit per l'igiene personale;*
- *corretto ed adeguato accompagnamento alla conoscenza dei servizi del territorio;*
- *un investimento in formazione professionale o borse lavoro o tirocini per almeno il 20% dei migranti accolti che abbiano una permanenza ed un percorso di accoglienza di almeno 6 mesi, prevedendo anche la formula di tirocini a rotazione in modo da allargare la platea dei beneficiari;*
- *l'elaborazione, più accurata possibile, di una “certificazione” delle competenze di ciascun migrante, sia acquisite prima del suo arrivo in Italia che relative al percorso di accoglienza;*

Di fronte all'elevato numero di arrivi e al prolungarsi della permanenza dei richiedenti nei CAS, nella Carta della buona accoglienza veniva riconosciuta la necessità di uniformare i servizi previsti nelle strutture straordinarie di accoglienza a quelli erogati dal sistema SPRAR in modo da garantire politiche di accoglienza dello stesso livello per i richiedenti asilo e favorire i processi di integrazione sociale

2.3 Tipologie di gestione e distribuzione dei Richiedenti sul territorio

LA DISTRIBUZIONE DEI RICHIEDENTI SUL TERRITORIO NAZIONALE

Al 31 agosto 2017 erano presenti sul territorio italiano 173.783 persone richiedenti asilo, ospitate presso 9.358 strutture. I dati prodotti dalla Relazione parlamentare (Appendice 3) rivelano che nel 2017 i comuni coinvolti nell'accoglienza erano meno della metà dell'insieme dei comuni (n=2.959, pari al 37%). Tuttavia la popolazione residente di questi comuni rappresenta il 70% dell'intera popolazione italiana.

LA TIPOLOGIA DELLE STRUTTURE

I dati sulla distribuzione dei migranti nelle diverse tipologie di strutture destinate all'accoglienza (Tab.4) mostrano che il 46,8% risiede in appartamento, il 23,15% nelle strutture alberghiere e il 3,6% in quelle di tipo religioso. Nell'ambito dei soli CAS, il numero dei migranti in appartamento sale al 50%. Sul totale delle strutture impiegate nel sistema di accoglienza, il 75% appartiene alla categoria della "accoglienza diffusa" e solo l'8% a strutture alberghiere.

Per quanto riguarda l'assetto proprietario delle strutture, **il 73% del totale delle strutture sono utilizzate dai gestori tramite contratti di locazione o affitto** mentre solo il 5,8% di essi risulta essere proprietario.

Tab.4 Distribuzione dei richiedenti asilo per tipologie di strutture di accoglienza.

TIPOLOGIA STRUTTURA	STRUTTURE			MIGRANTI			
	TIPOLOGIA	%	MEDIA MIGRANTI PER STRUTTURA	PRESENZE MIGRANTI	%	PRESENZE NEI SOLI CAS	%
APPARTAMENTO; CASA; FABBRICATO; CASA COLONICA; CASALE; CASOLARE;	7.073	75,58%	11	81.338	46,80%	79.404	50,19%
HOTEL -ALBERGO; AGRITURISMO; B&B/OSTELLO; AFFITTACAMERE; RESIDENCE;	819	8,75%	49	40.239	23,15%	36.643	23,16%
STRUTTURA ECCLESIASTICA; CANONICA; CONVENTO; PARROCCHIA;	280	2,99%	22	6.294	3,62%	6.050	3,82%
EDIFICIO SCOLASTICO; ISTITUTO;	128	1,37%	41	5.190	2,99%	5.102	3,22%
MODULI ABITATIVI; TENSOSTRUTTURA;	35	0,37%	162	5.655	3,25%	3.335	2,11%
ALTRO;	959	10,25%	31	30.015	17,27%	24.481	15,47%
CASA FAMIGLIA;	41	0,44%	10	406	0,23%	406	0,26%
CASERMA;	23	0,25%	202	4.646	2,67%	2.786	1,76%
TOTALE	9.358	100%		173.783	100,00%	158.207	100,00%

Fonte Relazione Parlamentare - Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza (2017)

DIMENSIONE DELLE STRUTTURE E NUMERO DI GESTORI

A livello nazionale il numero medio dei migranti accolti per struttura è di 18. (Tab.5). Si riscontrano tuttavia differenze significative nel numero medio di migranti per struttura a seconda delle regioni considerate: Umbria (9,7), Marche (11,02) e Emilia-Romagna (11,4) presentano il numero medio di migranti per struttura più basso mentre Campania (40,2), Puglia (40,4) e Sicilia (79,2) quello più alto.

Anche il rapporto tra numero di enti gestori e strutture presenta delle peculiarità in ogni regione. In alcune regioni, come il Trentino Alto Adige, le 199 strutture di accoglienza sono affidate a 4 gestori (con una media di 49,7 strutture a gestore) mentre in altre, come la Lombardia, l'organizzazione è articolata in numerosi gestori. In Emilia Romagna sono presenti 170 enti gestori per un totale di 1197 strutture di accoglienza.

A tal proposito, il Report InMigrazione (2018), analizzando le gare di appalto pubblicate da 101 Prefetture di tutta Italia, nel periodo 2015-2018, per l'affidamento della gestione dei CAS, evidenzia, solo in 27 delle 101 gare di appalto analizzate, viene stabilito un limite perentorio di un massimo di 60 ospiti per struttura (22 fino a 50 e 5 sino a 60).

Tab.5: Dimensione strutture e numero enti gestori affidatari

REGIONE	PRESENZE MIGRANTI	TOTALE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA	TOTALE ENTI GESTORI AFFIDATARI	NUMERO MEDIO MIGRANTI PER STRUTTURA
Abruzzo	4.212	120	53	35,1
Basilicata	2.137	124	24	17,2
Calabria	5.755	152	81	37,9
Campania	15.804	393	155	40,2
Emilia-Romagna	13.646	1197	170	11,4
Friuli-Venezia Giulia	7.134	358	38	19,9
Lazio	13.847	690	91	20,1
Liguria	5.447	468	83	11,6
Lombardia	24.643	1507	279	16,4
Marche	4.650	422	42	11,0
Molise	2.793	78	31	35,8
Piemonte	14.051	1031	236	13,6
Puglia	11.023	273	70	40,4
Sardegna	5.929	149	87	39,8
Sicilia	10.219	129	83	79,2
Toscana	11.611	830	195	14,0
Trentino-Alto Adige	3.228	199	4	16,2
Umbria	2.958	306	14	9,7
Valle d'Aosta	329	24	6	13,7
Veneto	14.367	908	170	15,8
TOTALE	173.783	9.358	1.912	18,6

Fonte Relazione Parlamentare - Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza (2017)

2.4 Il sistema dell'accoglienza nella sua fase operativa: i bandi di gara per la selezione dei CAS

Al momento dell'istituzione dei CAS nel 2015, nei bandi per l'affidamento del servizio di accoglienza e assistenza dei cittadini stranieri richiedenti asilo, le Prefetture adottarono lo schema di capitolato di appalto per il funzionamento e la gestione dei centri di accoglienza per immigrati, approvato con decreto ministeriale del 21 novembre 2008.

Tale schema, adottato dalle Prefetture fino all'anno 2017 quando il Ministero ne ha emanato una nuova versione (che avrà effetti sui bandi del 2018), costituisce, pertanto, la linea guida principale che ha informato il sistema dell'accoglienza durante la fase più acuta dell'emergenza.

Il nucleo centrale del capitolato è l'identificazione delle prestazioni da erogare in spazi e strutture idonei e adeguatamente adibiti allo scopo prefissato.

In particolare è prevista la fornitura dei seguenti servizi:

- *Servizio di gestione amministrativa e di minuta sussistenza e manutenzione* che consiste in registrazione ospiti, registrazione dei visitatori e tenuta del magazzino;
- *Servizio di assistenza generica alla persona* consistente in: un servizio di mediazione linguistica e culturale; un servizio d'informazione sulla normativa concernente l'immigrazione, sulla condizione dello straniero, nonché sulle regole comportamentali da adottare durante la permanenza nel centro; vitto; un servizio di barberia, lavanderia;
- *Servizio di assistenza sanitaria* consistente in: uno screening medico d'ingresso con successiva compilazione di una scheda sanitaria intesa ad ottenere una valutazione del profilo psico-sociale del richiedente asilo per l'individuazione di categorie particolarmente vulnerabili, primo soccorso sanitario e eventuali

trasferimenti in altre strutture ospedaliere;

- Servizio di pulizia e igiene ambientale;
- Fornitura di beni quali pasti, effetti lettereschi, prodotti per l'igiene personale vestiario e generi di conforto.

La durata dell'appalto era fissata in tre anni non rinnovabili.

Come evidenziato dal report InMigrazione (2018), la durata dell'appalto non è mai stata quella prevista dal capitolato e ogni Prefettura ha stabilito gare di affidamento con durate differenti.

3 Una prima valutazione (critica) del sistema italiano dei CAS

3.1 Le criticità della struttura del sistema di accoglienza a livello nazionale

Nonostante gli sforzi compiuti dai vari livelli istituzionali per rendere il sistema di accoglienza efficace nel raggiungere l'obiettivo di garantire interventi di integrazione nei confronti dei richiedenti asilo, il sistema dei CAS ha mostrato di essere soggetto ad alcune criticità.

Alla prova dei fatti, è risultato che tali strutture, concepite come misure straordinarie e temporanee di accoglienza, abbiano dovuto invece rispondere all'esigenza di fornire un'accoglienza di lungo periodo come accade nel sistema SPRAR. In questo contesto, la necessità di ricondurre i CAS a un modello unitario di governance, come indicato dal "Piano nazionale per i titolari di protezione internazionale" (2017), richiedeva un'analisi puntuale delle modalità di funzionamento di questi centri.

L'analisi preliminare dei principali rapporti prodotti negli ultimi due anni sul sistema di protezione internazionale in Italia e, soprattutto, le indagini specifiche volte a far emergere il funzionamento e la gestione dei CAS¹³ evidenziano un panorama piuttosto diversificato le cui principali criticità posso essere riassunte in tematiche:

- Sistema di governance;
- Rapporto col territorio;
- Qualità dei servizi

SISTEMA DI GOVERNANCE

Il dato rilevante è l'assenza di una governance univoca che regoli i rapporti fra Prefettura e territorio, sia sotto il profilo strategico (indirizzo, programmazione e pianificazione degli interventi) che sotto quello della gestione operativa.

Ne consegue una consistente **eterogeneità tra le tipologie delle strutture di accoglienza che si riflette in notevoli differenze nella qualità della vita delle persone accolte**, condizionandone il percorso successivo¹⁴. Di conseguenza il diritto a una accoglienza che rispetti standard comuni di quantità e qualità, viene trasformato dal sistema di accoglienza in opportunità distribuite in maniera discontinua e casuale.

In questo contesto emergono una serie di **punti critici** particolarmente rilevanti e che necessitano di essere presi in considerazione:

- **Procedure e qualità degli affidamenti:** l'accoglienza è stata troppo spesso affidata a chi ha un'immediata possibilità di trovare una qualsivoglia sistemazione, favorendo in questo modo chi ha un potere",

¹³ ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR in collaborazione con UNHCR (2017), Rapporto sulla protezione internazionale in Italia.

Camera dei Deputati, Commissione Parlamentare di Inchiesta sul Sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate (2017), *Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei richiedenti asilo*.

Campagna LasciateCIEntrare, promosso da Cittadinanzattiva e Libera (2016), InCAStrati. Rapporto di monitoraggio sull'accoglienza dei migranti.

Naga (2016), *(Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia*.

MEDU-Medici per i diritti umani (2016), *Rapporto Asilo precario. I Centri di Accoglienza Straordinaria e l'esperienza di Ragusa*

¹⁴ (Ben)Venuti. Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia, 2016

in territori come Campania, Sicilia e Calabria, spesso legato al malaffare (InCAStrati. Rapporto di monitoraggio sull'accoglienza dei migranti, 2016, Relazione commissione parlamentare)¹⁵

- **Assenza di dati e di trasparenza:** scarsa trasparenza sugli affidamenti, sui finanziamenti e sul rispetto degli standard di erogazione dei servizi previsti da convenzioni e capitolati d'appalto;
- **Qualità e tipologia delle strutture:** diversi i casi di strutture improvvisate come gli hotel, i ristoranti, i vecchi casolari convertiti in centri di accoglienza;
- **Definizione di standard e linee guida:** dal momento che i CAS sono chiamati di fatto a svolgere le funzioni sia di prima che di seconda accoglienza, gli standard di accoglienza di tali centri dovrebbero essere innalzati sia alla luce della prolungata permanenza dei migranti, sia in considerazione del perdurante "squilibrio" numerico tra le strutture di prima e di seconda accoglienza (Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei richiedenti asilo, 2017);
- **Esigenza di implementare modalità comuni di monitoraggio e di valutazione** in tutti i contesti di accoglienza: ciò consentirebbe di verificare l'efficienza e l'efficacia degli interventi adottati. (Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2017).

La predisposizione delle misure di accoglienza ed integrazione necessiterebbe, in sintesi, di essere ulteriormente potenziata attraverso l'elaborazione **di una strategia d'intervento integrata e uniforme**, finalizzata ad assicurare il maggior coordinamento tra le iniziative in atto.

RAPPORTO CON IL TERRITORIO

La ripartizione dei richiedenti asilo nei CAS, al contrario di quanto avviene nello SPRAR, è gestita a livello centrale direttamente dal Ministero, tramite le Prefetture, spesso in assenza di coordinamento con l'ANCI e, soprattutto, di comunicazione e raccordo con i Comuni e gli Enti Locali interessati. In emergenza, le prefetture hanno dovuto fare i conti con la necessità di collocare con urgenza i richiedenti e la contemporanea resistenza di alcuni, a volte tanti, comuni.

Le principali problematiche riguardano:

- **Il raccordo con gli enti locali:** continua ad essere poco strutturato il coinvolgimento degli enti locali. *"In diverse occasioni i sindaci non vengono a conoscenza della presenza dei migranti nel proprio territorio, tagliando del tutto la possibilità di un percorso di conoscenza reciproca che è invece il punto di partenza per un'accoglienza dignitosa ed umana e diventando foriere di possibili conflitti con le comunità locali"* (InCAStrati. Rapporto di monitoraggio sull'accoglienza dei migranti, 2016 pag.28). Occorre dunque problematizzare il rapporto con il territorio in termini di rete sociale, ricaduta sociale e, di conseguenza, ottimizzazione delle risorse (Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei richiedenti asilo, 2017). La Prefettura, garante dell'ordine pubblico e della sicurezza, può avere un ruolo fondamentale nel rispondere alle preoccupazioni delle comunità locali, favorendo una maggiore disponibilità all'accoglienza e riducendo il rischio di conflittualità sociali e di derive xenofobe.
- **La distribuzione sul territorio dei migranti e delle strutture di accoglienza:** occorre considerare con molta attenzione la collocazione delle strutture accoglienza sul territorio, in particolare in termini di isolamento e di quartieri, aree, ad alto rischio di infiltrazioni malavitose e mafiose. Nel primo caso, l'isolamento può, nell'immediato, placare le popolazioni locali, ma a medio e lungo termine, rende molto più difficile e onerose le pratiche di integrazione dei richiedenti. Nel secondo caso, come è successo a Roma¹⁶ o a Catanzaro¹⁷, la gestione dei centri di accoglienza può diventare un'occasione di lucro per la malavita, basata sul maltrattamento e lo sfruttamento dei richiedenti e producendo una grave destabilizzazione della coesione sociale.

¹⁵ ISOLA CAPO RIZZUTO (CROTONE) – Quasi dieci secoli di condanne. Sono le richieste della Dda di Catanzaro contro gli 85 imputati che hanno scelto il rito abbreviato nel processo scaturito dall'operazione interforze Jonny, con cui nel maggio 2017 fu inferto un duro colpo alla cosca Arena di Isola Capo Rizzuto e sarebbe stata luce, in particolare, sui tentacoli sul Centro d'accoglienza Sant'Anna, tra le più grandi strutture per migranti in Europa. (Il Quotidiano del Sud, 11/09/2018).
MAFIA CAPITALE, il punto dopo i processi. Il sistema di Buzzi e carminati ricostruito dalle carte dei giudici (ParmAteneo, 20/09/2018).

¹⁶ Mafia Capitale (2014)

¹⁷ Operazione Jonny, Isola di Capo Rizzuto (2017)

QUALITÀ DEI SERVIZI

Nonostante il sistema di accoglienza italiano risulti ancora poco indagato, negli ultimi anni numerosi report e ricerche (Ministero dell'Interno - Gruppo di studio sul sistema di accoglienza 2015; Ministero dell'Interno 2017; ANCI, CARITAS con UNHCR 2017; Cittadinanza Attiva, Libera, Lasciateci entrare 2016; InMigrazione SCS 2018; MEDU - Medici per i Diritti Umani, 2016; etc.) **hanno evidenziato come alcune delle strutture di accoglienza risultino poco efficienti dal punto di vista della qualità dei servizi offerti, scarsamente monitorabili** (sia rispetto alla gestione economica sia rispetto agli standard di erogazione dei servizi) **e affidate a gestioni improvvisate**, sprovviste di adeguata preparazione e competenza nel fornire servizi complessi e delicati come quelli relativi all'accoglienza.

Dall'analisi dei documenti sopracitati, le principali criticità riscontrate nell'erogazione dei servizi da parte dei CAS, considerati gli standard di riferimento evidenziati nella Carta della buona accoglienza, sono le seguenti:

- **Idoneità delle strutture e collocazione:** in alcuni CAS sono state riscontrate condizioni di accoglienza non idonee soprattutto per la carenza di alcuni servizi essenziali (riscaldamenti, pulizia) e per la scarsa disponibilità di spazi comuni. Inoltre, alcuni CAS, alquanto isolati, non sono adeguatamente collegati ai centri abitati;
- **Numero, formazione e competenze degli operatori:** il rapporto numerico tra operatori e ospiti è spesso inadeguato; sono state riscontrate rilevanti carenze per quanto riguarda le competenze specialistiche necessarie per seguire adeguatamente gli ospiti;
- **Regolamento interno e pocket money:** gli ospiti dei CAS spesso non sono informati adeguatamente circa i servizi offerti; talvolta non è garantita la riscossione del pocket money giornaliero (2,50 euro) cui ogni migrante ha diritto;
- **Assistenza sanitaria:** spesso l'assistenza sanitaria non è adeguatamente garantita per una serie di ragioni: i tempi eccessivamente lunghi della procedura d'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) senza che vi siano indicazioni precise su come gestire l'assistenza sanitaria nel periodo di attesa. Talvolta è di fatto impossibile raggiungere il medico di base a causa dell'isolamento del centro; spesso non è possibile acquisire la documentazione medica del migrante prodotta in una fase precedente all'ingresso ai CAS (MEDU 2016);
- **Assistenza psicologica:** la maggior parte dei richiedenti asilo ospitati nei CAS è stata vittima di molteplici esperienze traumatiche come la tortura e la violenza intenzionale, nel proprio paese o lungo la rotta migratoria. Un numero significativo di questi migranti sviluppa poi una psicopatologia post-traumatica collegata a questi eventi. Quasi mai nelle strutture è previsto personale dedicato al servizio psicologico. Gli operatori spesso non hanno le competenze per gestire i vissuti traumatici degli ospiti, né gli strumenti per individuare precocemente le persone più vulnerabili. Il monitoraggio di MEDU (2016) ha riscontrato che in alcune strutture è difficile identificare uno spazio protetto per i colloqui psicologici e medici. È inoltre emerso uno scarso collegamento con i servizi territoriali di salute mentale (MEDU 2016);
- **Servizi di consulenza ed orientamento legale:** gli operatori impiegati nei CAS sono numericamente insufficienti e non adeguatamente formati per fornire l'assistenza e l'ascolto necessari per la preparazione alla domanda di protezione internazionale;
- **Mediazione linguistico culturale:** viene riscontrata una grave carenza di mediatori culturali nella gran parte dei centri, che spesso non possono svolgere neanche il proprio ruolo in quanto destinati ad altre mansioni;
- **Insegnamento della lingua italiana ed inserimento lavorativo:** in moltissimi casi le ore d'insegnamento settimanali previste dalle linee guida non vengono fornite; è stata inoltre riscontrata una grave carenza di percorsi d'inclusione socio-economico-abitativa;
- **Integrazione e inclusione sociale:** il sistema nazionale d'asilo è ancora ben lontano da una piena efficacia in termini di creazione di processi virtuosi di accoglienza finalizzati alla piena integrazione dei titolari di protezione (Camera dei Deputati - Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul sistema d'accoglienza, di identificazione ed espulsione 2017).

3.2 Lo schema di capitolato di appalto per i CAS del marzo 2017

Per tentare di risolvere le problematiche evidenziate nel paragrafo precedente e tentare di mettere ordine rispetto all'eterogeneità delle strutture e dei servizi forniti nel territorio il legislatore ha deciso di intervenire sullo schema di capitolato.

La revisione dello schema di capitolato d'appalto per la fornitura di beni e servizi necessari al funzionamento dei centri di primo soccorso e accoglienza, centri di prima accoglienza, strutture temporanee e centri di permanenza per i rimpatri è stata realizzata in attuazione di quanto previsto dal Decreto Legislativo 142/2015, e del Decreto Legislativo febbraio 2017, n. 13 allo scopo di assicurare standard uniformi di accoglienza nel territorio nazionale, in relazione alla peculiarità di ciascun centro, ed è stato adottato, con decreto del Ministro dell'Interno il 7 marzo 2017.

Le **principali innovazioni** introdotte sono:

- **Il superamento della figura del gestore unico;**
- **La suddivisione dei servizi in lotti** (lotto 1 servizi, lotto 2 fornitura dei pasti, lotto 3 per il servizio di igiene ambientale, lotto 4 fornitura di beni) la cui fornitura è affidata ai soggetti vincitori di una gara d'appalto specifica. È però prevista una deroga per le strutture fino a 300 ospiti in cui è ammessa la presenza di un gestore unico;
- **Una descrizione più puntuale e dettagliata dei servizi erogati dal gestore** per garantire la tracciabilità e incrementare l'attenzione sull'elemento qualitativo dell'offerta;
- **Il rafforzamento delle attività di ispezione e monitoraggio** del Ministero dell'Interno sugli standard qualitativi dei servizi resi (controlli e ispezioni presso le strutture)
- **La previsione di una clausola sociale finalizzata a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato**, creando una positiva correlazione con l'accoglienza dei migranti;
- **Affidamenti biennali** e non prorogabili. La non prorogabilità segue le indicazioni dell'ANAC.

Nella relazione *“Procedure di gara nel settore dell'accoglienza dei richiedenti asilo”*¹⁸ del 2017 viene evidenziato come **uno degli obiettivi del nuovo capitolato sia quello di creare, tramite un sistema di accreditamento dei gestori, una *whitelist*, un elenco di gestori che possiedano tutte le caratteristiche necessarie dal punto di vista dei requisiti tecnico-professionali ed economici, nonché morali per la gestione dei centri di accoglienza.**

Ogni Prefettura dovrebbe dotarsi di un elenco di strutture già individuate in base a determinati e comprovati criteri. Tra i requisiti di accesso si potrebbe considerare l'esperienza maturata nella gestione di centri di accoglienza e nell'erogazione di servizi assistenziali. Un sistema di accreditamento omogeneo per tutti i centri di accoglienza potrebbe essere una garanzia per un'ulteriore standardizzazione qualitativa dei servizi.

Per quanto riguarda il rafforzamento del sistema di monitoraggio attraverso il progetto M.I.R.E.CO, il Ministero si propone di realizzare uno strumento di Supporto alla definizione della metodologia per il monitoraggio e degli standard quanti-qualitativi di accoglienza, e la creazione di un sistema monitoraggio standardizzato per tutte le prefetture.

Nello specifico questa iniziativa prevede di:

- **Raccogliere e sistematizzare le esperienze rilevate** (buone pratiche, criticità, ambiti di miglioramento, etc.) relative ad un campione rappresentativo delle strutture attive nonché quelle attivabili nelle attività di prima e seconda accoglienza nonché le strutture rivolte ai MSNA;
- **Fornire supporto nella definizione di requisiti minimi/standard**, che permettano l'individuazione del livello di idoneità delle strutture di accoglienza con l'obiettivo di regolamentare e definire gli standard e i servizi offerti **attraverso apposite Linee Guida** per la realizzazione del monitoraggio dei centri;

¹⁸Platania (2017). PROCEDURE DI GARA NEL SETTORE DELL'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO. LA GESTIONE DEI CENTRI STRAORDINARI DI ACCOGLIENZA ALLA LUCE DEL D.M. 07.03.2017
<http://culturaprofessionale.interno.gov.it/FILES/docs/1260/TESTO%20INTEGRALE%20Platania.pdf>

- **Definire e sperimentare un impianto di monitoraggio** ai fini della valutazione del sistema di accoglienza nel suo complesso, orientato a migliorarne la qualità e verificarne l'efficienza e l'efficacia **attraverso la realizzazione di processi partecipativi**, intercettando anche le percezioni dei destinatari;
- **Sostenere una rete di unità territoriali preposte alle attività di monitoraggio** e di capacity building **attraverso percorsi di formazione** e accompagnamento **del personale**.

L'obiettivo di maggiore tracciabilità dei servizi, il rafforzamento delle procedure di monitoraggio sugli standard qualitativi degli stessi e la necessità di una rendicontazione dei costi dei CAS più accurata e puntuale finisce per favorire di fatto i gestori di centri di accoglienza dotati di un'organizzazione più stabile e strutturata dal momento che aumenta il carico burocratico.

Se da un lato questo nuovo approccio favorisce la trasparenza e la tracciabilità dei servizi dall'altra rende più difficile e oneroso praticare l'accoglienza diffusa in appartamenti promossa dalla Carta della Buona Accoglienza.

3.3 Il sistema di accoglienza nella provincia di Parma

IL BANDO 2017

La cornice operativa del sistema di accoglienza della Prefettura di Parma sarà qui considerata in relazione al bando della Prefettura del 2017 per l'accoglienza di 1700 richiedenti asilo. Lo schema di capitolato del bando si ispirava in larga misura al capitolato del 2008 ma, adottava alcune caratteristiche suggerite dalla Carta della Buona Accoglienza del 2016.

Una prima caratteristica **riguardava la distribuzione sul territorio dei richiedenti asilo e le dimensioni delle strutture ricettive**.

La Prefettura di Parma aveva definito di massima priorità per l'affidamento una distribuzione equilibrata degli assistiti su tutto il territorio provinciale, suddividendo il totale dei posti nei quattro distretti socio-sanitari della Provincia in maniera proporzionale alla popolazione residente nei singoli comuni appartenenti ai distretti.

Il bando 2017 poneva un limite alla capacità ricettiva di 40 migranti per ciascuna struttura. Precisava inoltre la preferenza per l'utilizzo di appartamenti poiché essi *“in un modello di accoglienza diffuso sul territorio risultano più adeguati al perseguimento di obiettivi di integrazione dei migranti”*. (pag. 2 Disciplinare di Gara del bando 2017)

Una seconda caratteristica concerneva la qualità dei servizi erogati. Nel capitolato tecnico allegato al bando 2017, la Prefettura di Parma faceva riferimento alle specifiche del capitolato d'appalto del D.M. del 2008 integrandole con le circolari ministeriali successive in modo da adeguare l'accoglienza temporanea dei cittadini stranieri agli standard qualitativi dello SPRAR. Per questo motivo l'Offerta tecnica degli operatori economici partecipanti alla gara veniva valutata non solo per l'erogazione di servizi di base come il vitto e l'alloggio ma anche per gli interventi volti a supporto di percorsi di inclusione sociale.

Nello specifico erano previsti i servizi minimi garantiti del Manuale SPRAR come la mediazione linguistico-culturale, l'accoglienza materiale, l'orientamento e l'accesso ai servizi del territorio, la formazione e riqualificazione professionale, l'orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, abitativo e sociale e la tutela legale e psico-socio-sanitaria. Una particolare rilevanza era data alla realizzazione di corsi di lingua italiana per un numero minimo di 10 ore settimanali e con l'impiego di insegnanti in possesso di titolo di studio adeguato e comprovata esperienza di insegnamento di italiano a stranieri.

IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA DI PARMA DEL 2017 (DATI, CRITICITÀ E BEST PRACTICE)

Dai dati forniti dalla Prefettura emerge che nel 2017, la provincia di Parma, con una media di 1600 richiedenti asilo, ospitava più del 10% del totale regionale dei richiedenti asilo, con una densità del 0,33 %, dato in linea con quello regionale e superiore alla media nazionale che si attesta al 0,29%. Nel 2017, nella Provincia di Parma, l'89% dei richiedenti asilo risiedevano nei CAS a fronte dell'11% gestiti dal sistema SPRAR.

Al 31 dicembre 2017, la popolazione complessiva ospitata nelle strutture CAS della Provincia di Parma è di 1402 adulti e 96 minori. La popolazione adulta è rappresentata principalmente da uomini (N=1286) mentre le donne sono 116 (8,3%).

La popolazione dei richiedenti asilo è costituita da uomini/ragazzi molto giovani. Complessivamente, l'età media del campione è di 25 anni e la classe di età maggiormente rappresentata (moda) è quella dei diciannovenni. Occorre però considerare che il 75% di questi giovani uomini ha meno di 28 anni. Il restante 25 % ha un'età compresa tra i 29 e i 50 anni, ma fra questi la maggioranza ha comunque meno di 35 anni. Provengono soprattutto dalla Nigeria (25%), dal Senegal (9%), dalla Costa D'Avorio (9%) e dal Gambia (9%). Questi 4 paesi rappresentano il 52% dei richiedenti a Parma e Provincia ai quali si aggiungono quelli provenienti dal Bangladesh (8%) e dal Pakistan (8%).

Il tempo medio di permanenza nei CAS è di 717 giorni; il 50 % dei casi si situa sotto questo valore, il restante 50% sopra, fino ad arrivare a un massimo di 1492.

Per quanto riguarda la distribuzione dei richiedenti asilo sul territorio, la tabella 6 mostra come a livello provinciale il rapporto del Richiedenti Asilo/abitanti sia di 0,33% con una significativa variabilità all'interno dei quattro distretti. Dei quattro distretti, il distretto di Parma presenta un rapporto Richiedenti Asilo/abitanti maggiore (0,4%) mentre quello sud-est ha il rapporto minore (0,15%).

Tab.6: Distribuzione dei Richiedenti asilo nei quattro distretti socio-sanitari della Provincia di Parma

	N strutture	N. Richiedenti Asilo	% strutture/totale	% Richiedenti Asilo/totale	Richiedenti Asilo/abitanti (%)
Distretto di Parma	86	904	65%	60,3%	0,4
Distretto Sud Est	9	115	7%	7,6%	0,15
Distretto di Fidenza	23	329	17%	22%	0,32
Distretto Valli Taro e Ceno	15	150	11%	10%	0,33
Totale	133	1498	100%	100%	0,33

Fonte Prefettura di Parma e Istat (2017)

L'obiettivo di accoglienza diffusa in appartamento è confermato dall'analisi dei dati della Prefettura sulle presenze dei richiedenti asilo al 31 dicembre 2017.

Infatti come mostra la tabella 7 **nella Provincia di Parma il 63% dei migranti presenti nei CAS era ospitato in accoglienza diffusa (dato superiore alla media nazionale del 50,19%)**.

Rispetto alla distribuzione dei migranti nelle diverse tipologie di CAS a livello nazionale, Parma presenta delle peculiarità: **un maggior coinvolgimento delle strutture religiose che ospitano il 16% dei migranti contro il 3,82% a livello nazionale e un minore coinvolgimento delle strutture albergherie in cui sono presenti solo il 14% dei richiedenti rispetto al 23,16% dell'Italia**.

Tab.7: Distribuzione dei richiedenti asilo nelle tipologie di CAS in provincia di Parma

TIPOLOGIA DI CAS	PRESENZE	% PRESENZE SUL TOTALE
APPARTAMENTO; CASA; FABBRICATO; CASA COLONICA; CASALE; CASOLARE;	944	63,02%
HOTEL -ALBERGO; AGRITURISMO; B&B/OSTELLO; AFFITTACAMERE; RESIDENCE;	211	14,09%
STRUTTURA ECCLESIASTICA; CANONICA; CONVENTO; PARROCCHIA;	240	16,02%
ALTRO	98	6,54%
CASA FAMIGLIA	5	0,33%
TOTALE	1498	100,00%

Fonte Prefettura di Parma 2017

Dall'analisi dei dati emerge come la Provincia di Parma abbia realizzato **un sistema di accoglienza largamente conforme ai principi della Carta della Buona Accoglienza delle Persone Migranti.**

Rispetto alle criticità riscontrate a livello nazionale nel paragrafo precedente, il sistema di accoglienza di Parma si distingue in maniera positiva per quanto riguarda l'accoglienza diffusa in appartamento e per alcuni servizi quali l'insegnamento della lingua italiana, l'assistenza psicosociale, l'assistenza sanitaria, l'avviamento al lavoro e il tempo libero. Presenta alcune lacune in termini di mediazione culturale e supporto legale. (Report Immigrazione 2018)

L'analisi delle problematiche del sistema di accoglienza straordinaria a Parma deve prendere in considerazione il contesto in cui la Prefettura ha dovuto operare e la dimensione del fenomeno che ha investito la Provincia di Parma negli ultimi anni. Tra il 2015 e il 2017 il numero di richiedenti asilo è raddoppiato passando da 800 presenze a 1600. La necessità di garantire un rapido collocamento delle persone si è qualche volta accompagnato ad una penalizzazione della qualità dei servizi offerti e alla necessità di andare in deroga rispetto ai principi della Carte della buona accoglienza.

L'emergenza senza dubbio ha influito anche sulla criticità riguardante la professionalità del personale impiegato nelle strutture di accoglienza che non sempre ha la preparazione professionale utile alla presa in carico o alla gestione di persone con quel tipo di problematica.

Poiché nella condizione di emergenza non era possibile verificare a priori la capacità dei gestori di far fronte all'accoglienza erogando servizi di qualità, la Prefettura di Parma ha preferito affidamenti diretti di breve durata, in modo da poter eventualmente nel bando successivo intervenire con miglioramenti. La durata degli affidamenti, inoltre, ha come vincolo importante la disponibilità finanziaria della Prefettura.

Nonostante il carattere emergenziale dell'accoglienza, emergono tuttavia alcune buone pratiche che contraddistinguono il modello messo in opera a Parma e Provincia.

In particolare, a livello di governance del sistema di accoglienza, la Prefettura di Parma si è distinta per la capacità di organizzare un tavolo istituzionale che ha riunito diversi attori del territorio tra i quali gli Enti Locali, l'AUSL, il Centro per l'impiego e le Scuole in modo da tentare di superare la logica emergenziale e di fare accoglienza in maniera sistematica.

La Prefettura di Parma ha inoltre sottoscritto, il 25.6.2015, un Protocollo d'intesa con: Regione Emilia Romagna, e Provincia, nonché una vasta rete di enti locali (Comune Capo distretto di Parma, Comune Capo distretto di Fidenza, Comune Capo distretto di Langhirano, Unione dei Comuni Valli Taro e Ceno, Montechiarugolo, Collecchio, Salsomaggiore Terme, Pellegrino P.se, Bardi, Bedonia, Torrile, Lesignano DÈ Bardi, Colorno, Sorbolo, Traversetolo, Varsi) e di organismi del terzo settore (Com. Prov. Volontari di Protezione Civile, Ass. FORUM Solidarietà, Caritas Diocesana Parma, CIAC Onlus, CRI sez. prov., Ente Gestione Parchi e Biodiversità Emilia Occidentale, ANPAS, Azienda Agraria STUART, Club Alpino Italiano, Ass. Amici Opera Salesiana, Talita Kum, Congregazione Suore Salesiane, Hotel Maria Luigia, Ass. Gruppo Amici Onlus, Consorzio Fantasia, Aurora Domus, Polisportiva il Cervo, Casa Protetta Aurea, Comunità Betania). (Report sulle buone pratiche di accoglienza pag. 86).

Per ciò che concerne la necessità di uniformare i servizi erogati nei CAS a quelli dello SPRAR, la Prefettura di Parma ha implementato nel 2014 il progetto "Amici dello S.P.I. che ha realizzato uno sportello informativo per i migranti con l'obiettivo di migliorare la loro accessibilità ai servizi del territorio. Inoltre uno degli output del progetto è stato una guida tradotta nelle principali lingue in cui vengono spiegate funzione e modalità di accesso agli uffici istituzionali e agli enti presenti nel territorio.

Inoltre nell'ambito del sistema dello SPRAR a Parma, è stata realizzata un'iniziativa rivolta alle vittime di tratta, finalizzata a favorire l'emersione tempestiva delle potenziali vittime di tratta e sfruttamento, e per strutturare modalità di accoglienza condivise. Il progetto ha costituito una rete nella quale sono stati coinvolti enti gestori dei CAS femminili del territorio, il Comune di Parma (servizio anti-tratta), la Prefettura, Ciac Onlus (ente attuatore del progetto SPRAR del Comune di Parma) e la Questura di Parma.

IL BANDO 2018

Nel redigere il bando per l'affidamento del 2018 la Prefettura di Parma ha adottato il nuovo schema ministeriale di capitolato 2017.

Il bando prevedeva l'allocazione di 1480 posti con un costo di euro 19.036.500 e una durata fino al 31.12.2018. Era prevista la facoltà di rinnovo per l'anno 2019 per un periodo analogo alla durata dell'appalto.

Il bando licenziato dalla Prefettura di Parma accoglie lo schema ministeriale presentando le seguenti peculiarità:

- **L'incentivo all'accoglienza diffusa** sia dal punto di vista territoriale che dal punto di vista della dimensione delle strutture con un limite di capacità ricettiva di 50 persone;
- L'offerta economica prevede **il prezzo a base d'asta** di 35 euro pro capite pro die ma richiede che sia articolato **in quattro lotti di servizi: prestazione principale e spese generali, fornitura di pasti, servizi di pulizia e igiene ambientale e fornitura di beni;**
- **Dotazione minima di personale in base al numero di ospiti.**

In conformità con le direttive ministeriali in materia di monitoraggio è stato introdotto un obbligo aggiuntivo rispetto al bando precedente: gli operatori, oltre al registro delle presenze, ogni mese devono compilare una relazione sullo stato di attuazione della convenzione, produrre la rendicontazione di tutte le spese, produrre il registro con l'erogazione dei pocket money e la firma per avvenuta ricezione, e il registro per la fornitura dei beni.

Nel formulare la sua proposta di capitolato, la Prefettura di Parma ha accolto l'esigenza di garantire una maggiore qualità dei servizi prevedendo l'inserimento di procedure di monitoraggio più strutturate e una maggiore attenzione alla rendicontazione delle spese effettuate.

4 PROPOSTE OPERATIVE PER LA PREFETTURA DI PARMA

Nelle precedenti sezioni del rapporto è stata analizzata **l'evoluzione del sistema di accoglienza** dei richiedenti asilo in Italia, dalle prime fasi dell'emergenza fino al 4 ottobre 2018, data di entrata in vigore del **DL n.113 su Sicurezza e Immigrazione** recante Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica [...].

Questo percorso è stato in larga misura caratterizzato da una continuità e da una comunità di intenti per i quali l'accoglienza è stata intesa come un processo finalizzato all'orientamento sul territorio e all'integrazione sociale che si sarebbe dovuta realizzare durante tutta la permanenza delle persone all'interno del sistema (CAS-SPRAR).

In questa prospettiva, e tenendo conto del prolungarsi dei tempi necessari al compimento dell'iter giuridico (non meno di due anni), **le strategie finalizzate all'empowerment delle persone** hanno assunto un ruolo centrale. Infatti, l'attivazione e lo sviluppo delle risorse individuali è risultata una strategia utile sia nel caso di riconoscimento di diritto alla protezione internazionale sia in quello di diniego dello stesso. Nel primo caso, la persona acquisiva maggiori strumenti per inserirsi in modo adeguato nel tessuto sociale, nel secondo questi stessi strumenti potevano essere utili alla progettazione di un piano di rientro sostenibile. Pertanto, l'investimento compiuto sull'erogazione di servizi secondari, vale a dire l'apprendimento della lingua italiana, che per molti dei richiedenti significa anche la prima occasione di alfabetizzazione, il bilancio delle competenze e il conseguente orientamento alla formazione lavorativa e l'educazione civica generava benefici, non solo ai destinatari diretti, ma all'intera comunità.

Durante il triennio 2015-2017, nonostante le pressioni dovute alla situazione di emergenza, le Prefetture, i gestori e gli enti locali hanno acquisito un'esperienza e una competenza che possono – devono - essere capitalizzate e, nella misura del possibile, messe a sistema in modo da diffondere questo sapere, migliorando nell'insieme la qualità della vita sociale.

Pratiche di accoglienza ben gestite hanno garantito i diritti fondamentali ai richiedenti, ma hanno anche permesso di trasformare, attraverso la valorizzazione delle competenze e la formazione lavorativa, le competenze di queste persone in risorse per la collettività. Là dove è stato realizzato, il coinvolgimento delle comunità locali ha inoltre contribuito a ridurre il rischio di conflitto sociale. Infine, ma particolarmente rilevante, la gestione diretta da parte delle prefetture ha garantito un controllo serrato sul territorio in termini di sicurezza sociale e di ordine pubblico.

Una valutazione puntuale in termini di efficacia, efficienza e economicità a breve e medio termine del modello di accoglienza proposto dalla Prefettura di Parma è oggetto specifico del progetto Fami attualmente in corso.

Tuttavia, l'analisi dei documenti esaminati nelle pagine precedenti consente di fare, fin da ora, alcune proposte operative.

BISOGNI, DIRITTI E ACCESSIBILITÀ DEI SERVIZI

Uno dei limiti conseguenti alla necessità di rispondere all'emergenza si è concretizzato nel fatto che i gestori sono stati chiamati a trovare soluzioni in proprio per rispondere ad alcuni bisogni di base. Le soluzioni "fai da te", oltre a essere generalmente onerose, rischiano di essere aleatorie e non continuative e rendono difficile un controllo sulla qualità del servizio fornito.

Alla stregua di quanto proposto dalla Prefettura Parma, il consolidamento dei tavoli di concertazione con gli altri organismi istituzionali con competenza sulla salute, sull'istruzione e sul lavoro dovrebbe portare questi stessi enti a farsi carico, **in via ordinaria**, dell'erogazione anche ai richiedenti asilo dei servizi rivolti a tutta la popolazione e più in particolare ai cittadini stranieri.

L'accesso alla salute, oggetto di un tavolo di coordinamento insieme ad ASL e medici di base potrebbe, ad esempio, consentire l'identificazione delle aree territoriali con problemi di congestione e quelle con carenza di utenti, garantendo nei territori maggiormente spopolati il mantenimento dei servizi.

Un analogo coordinamento potrebbe rivelarsi altrettanto utile con il Provveditorato agli Studi per perseguire gli stessi scopi. Nel 2015, ad esempio, il Comune di Bore¹⁹ favorì l'inserimento dei bambini di alcune famiglie richiedenti asili nella scuola elementare del comune che rischiava la chiusura per il numero ridotto di bambini residenti.

Un ruolo di particolare rilevanza potrebbe essere assegnato al terzo settore che è in grado di svolgere una preziosa attività di supporto nelle aree più svariate che spaziano dalla mediazione culturale delle associazioni di immigrati, alle attività ludico ricreative delle associazioni sportive o teatrali per arrivare fino alle attività di supporto alla maternità, ai malati, ai portatori di handicap e ad altre categorie specifiche di individui.

LA QUESTIONE LAVORATIVA

Il tema del lavoro è, per definizione, strettamente legato alle migrazioni. A prescindere da quelli che possono essere i fattori più o meno volontari all'origine della decisione di partenza, i migranti che giungono a una qualche destinazione **hanno necessità di lavorare**²⁰.

*"Anche in ragione della natura della domanda espressa dal sistema economico-produttivo italiano, prevalentemente orientata verso professionalità low skill, i lavoratori migranti sono una risorsa importante e nondimeno, in caso di perdita dell'occupazione, vista la dipendenza da reti sociali etnicamente omogenee, oneroso appare per loro il processo di un regolare reinserimento occupazionale. E', dunque, tra l'essere decisivi per l'assolvimento di particolari compiti professionali – si pensi, ad esempio, alla funzione sostitutiva che le lavoratrici immigrate svolgono nel caso dei servizi domestici e di assistenza o alla larga presenza di operai stranieri nel manifatturiero delle aree più produttive del Paese – e il rappresentare una criticità in caso di espulsione dal mercato del lavoro, che si gioca il ruolo della presenza straniera nel sistema occupazionale italiano"*²¹. (pag. 26 Rapporto "Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia" 2018).

La mancata gestione da parte delle istituzioni delle questioni lavorative favorisce, come è noto, lo sviluppo del lavoro sommerso e dello sfruttamento. La gravità di questo fenomeno in Italia è stato documentato nel rapporto ISFOL del 2014²²:

[...] le irregolarità nel lavoro assumono forme diverse, in un crescendo di gravità che vanno dalla dissimulazione di attività alle dipendenze sotto forma di prestazioni a progetto o autonome, ai sotto inquadramenti o alle doppie buste paga

¹⁹ <https://www.gazzettadiparma.it/news/bore/313536/Pluriclasse-a-Bore--scuola-salva.html>

²⁰ Pinna Pietro (2008). Presentazione a "Migrazioni e lavoro". Storicamente, 4, 1-7.

²¹ VIII Rapporto "Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia" 2018 a cura della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione

[http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Ottavo%20Rapporto%20Annuale%20-%20Gli%20stranieri%20nel%20mercato%20del%20lavoro%20in%20Italia%20\(2018\)/Ottavo-Rapporto-Annuale-Gli-stranieri-nel-mercato-del-lavoro-in-Italia.pdf](http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Ottavo%20Rapporto%20Annuale%20-%20Gli%20stranieri%20nel%20mercato%20del%20lavoro%20in%20Italia%20(2018)/Ottavo-Rapporto-Annuale-Gli-stranieri-nel-mercato-del-lavoro-in-Italia.pdf)

²² ISFOL, 2014, Il lavoro sommerso e irregolare degli stranieri in Italia

http://isfolo.isfol.it/bitstream/handle/123456789/895/Ficco_Iadevaia_Pomponi_Tagliaferro_Lavoro%20stranieri.pdf;jsessionid=96E219B751E8B4A5C2DF88F86636E18D?sequence=3

a svantaggio del prestatore di lavoro, sino alle modalità di lavoro senza contratto e non dichiarato o in nero vero e proprio con perdita di diritti e tutele connesse al lavoro regolato. Il lavoro nero può arrivare a forme di vero e proprio sfruttamento verso chi, non avendo tutele, è costretto a lavorare accettando salari e condizioni davvero minime, talvolta anche sotto i livelli della mera sussistenza, come accade per i lavoratori migranti privi di permesso di soggiorno, in quei contesti di lavoro agricolo più marginali o in quei settori comunque meno controllati dalle autorità, come ad esempio nel manifatturiero etnico. (ISFOL; 2014, pg.55)

Nel promuovere la concertazione tra gestori e Centri per l'impiego, la Prefettura di Parma ha agito in modo conforme a quanto suggerito dall'Ufficio Internazionale del Lavoro (ILO, 2016)²³ che raccomanda la messa in opera di politiche e piani d'azione per promuovere opportunità di lavoro formale e di autosufficienza per i rifugiati e i richiedenti asilo, volti a:

- a) Rafforzare la capacità delle agenzie di collocamento pubbliche e private di sostenere l'accesso al mercato del lavoro dei rifugiati e richiedenti verso il mercato del lavoro, in particolare per quanto riguarda i collocamenti e la consulenza professionale.
- b) Rafforzare gli sforzi specifici per sostenere l'inserimento dei giovani nei mercati del lavoro e in particolare delle donne provenienti da popolazioni rifugiate e richiedenti anche attraverso l'accesso all'istruzione, all'assistenza all'infanzia e ai programmi di doposcuola.
- c) Sostenere il riconoscimento delle capacità e delle competenze acquisite informalmente dai rifugiati e sfollati forzati.
- d) Facilitare un maggiore accesso a possibilità di lavoro dignitoso per i rifugiati e richiedenti, favorendo le transizioni dall'economia informale a quella formale (pag. 31).

Nel triennio considerato, la questione dell'avviamento al lavoro, in coordinamento con i Centri per l'Impiego della Provincia di Parma e con il terzo settore ha portato all'erogazione di numerosi stage formativi (solitamente autofinanziati dagli stessi gestori), alcuni dei quali sono sfociati in contratti di lavoro.

Questi risultati potrebbero essere potenziati rafforzando il ruolo di coordinamento della Prefettura tra Centri per l'Impiego, imprese e associazioni datoriali per l'individuazione delle figure professionali maggiormente carenti e la loro localizzazione sul territorio. L'analisi mirata della domanda di lavoro permetterebbe di rispondere a bisogni specifici del territorio e di orientare in modo funzionale sia la formazione lavorativa sia i tirocini professionali.

L'inserimento nel mondo lavorativo dei richiedenti richiede che sia prevista la mobilità dei degli stessi, se non in ambito nazionale almeno in ambito provinciale.

In un tale contesto, i bandi di gara per i CAS pertanto potrebbe essere integrati prevedendo:

- L'inclusione nell'offerta tecnica da parte dei gestori di specifici progetti di insegnamento della lingua italiana integrati con interventi di formazione professionale che si avvalgano della presenza assidua di mediatori culturali e che siano destinati ad una quota non trascurabile dei richiedenti asilo;
- Una forte premialità per i gestori che mettano a disposizione personalmente, tramite agenzie per il lavoro o tramite accordi diretti con imprese, progetti di tirocinio o formazione sul posto di lavoro;
- L'introduzione di un vincolo sulla partecipazione ad iniziative di formazione professionale, legato al conseguimento di determinate abilità linguistiche.
-

COSTRUZIONE DI CITTADINANZA: I COMPITO DEGLI OPERATORI

Al fine di perseguire con maggiore efficacia il processo di integrazione, sarebbe utile rafforzare gli aspetti psico-sociali degli interventi proposti dai CAS.

²³ International Labour Office (2016). The access of refugees and other forcibly displaced persons to the labour market

I diversi testi che regolano le attività dei CAS, citano la necessità di assicurare una qualche forma di supporto psicologico ai richiedenti. Tuttavia, alla prova dei fatti, l'intervento è spesso (unicamente) declinato come intervento psicoterapeutico.

Le particolari e spesso drammatiche condizioni che contraddistinguono il viaggio di queste persone (a prescindere da quello che possono avere vissuto prima della partenza) costituiscono un grave fattore di rischio dal punto di vista psicologico e sociale, ma non possiamo certo affermare, a priori, che tutti i richiedenti necessitino "d'ufficio" di un percorso di psicoterapia. Le pratiche di accoglienza degli operatori dei CAS dovrebbero riuscire a dare spazio e soprattutto a gestire queste potenziali vulnerabilità.

In questa prospettiva, **lo scopo ultimo dell'intervento psicosociale dovrebbe essere quello di costruire un'alleanza basata sulla fiducia (reciproca) tra il Sistema di accoglienza e ogni singolo richiedente.** Ma questa alleanza non può che costruirsi **nella relazione** tra richiedenti e operatori. Gli elementi fondamentali dell'accoglienza descritti in precedenza (oltre a vitto e alloggio dignitosi, salute, istruzione e lavoro) rischiano, infatti, di avere un'utilità molto ridotta se non si tiene conto del fatto che queste azioni, per essere efficaci, devono impattare in una qualche misura su ogni potenziale beneficiario. Succede spesso, nella pianificazione di interventi destinati a gruppi definiti di persone, che la definizione e la messa in opera delle strategie di intervento siano confuse con i loro esiti. Per stabilire la relazione tra l'individuazione dei bisogni, la messa a disposizione delle risorse e l'efficacia, le ricadute delle azioni compiute, occorre tenere conto delle metodologie messe in opera. Poiché si tratta di interventi che richiedono una parte attiva da parte dei beneficiari (ognuno di loro deve comprendere e adeguarsi alle richieste e alle norme del sistema di accoglienza), poiché siamo di fronte a persone adulte che, per quanto sofferenti, mantengono le loro capacità di autodeterminazione, è necessario sviluppare robusti interventi psicosociali (individuali, di gruppo, di quartiere) al fine di costruire alleanze costruttive basate, come dicevamo, sulla fiducia reciproca tra le parti e nel pieno rispetto dei loro ruoli. Se non vogliamo che l'integrazione si esaurisca in un atteggiamento estetico o puramente prescrittivo, occorre declinare il processo di integrazione a partire da un'attenta e consapevole **costruzione delle pratiche di convivenza al quotidiano.** Accompagnare i richiedenti nella costruzione di rapporti di collaborazione tra di loro e sostenerli nella loro capacità di gestire i conflitti che accompagnano ogni relazione umana, costituiscono la prima vera esperienza di integrazione sociale.

Questo processo dovrebbe essere realizzato da personale della struttura con competenze psicosociali e con il supporto di mediatori culturali che abbiano ottenuto una formazione specifica che li metta nelle condizioni di porsi in maniera corretta nei confronti di ogni singola persona.

Sul piano dell'offerta tecnica, la presa in carico di ogni persona, richiederebbe che siano rilevati:

- **I bisogni specifici del migrante, ponendo particolare attenzione agli esiti delle esperienze traumatiche e all'identificazione delle vittime di tortura;**
- **Le motivazioni principali della migrazione e gli esiti attesi del progetto migratorio;**
- **Le risorse disponibili al migrante in termini di relazioni e capitale umano.**

Da questo punto di vista **l'identificazione di un referente unico per ciascun migrante** che prenda in carico un fascicolo unificato contenente tutte le informazioni potrebbe costituire un importante miglioramento dal punto di vista organizzativo. In questo modo infatti, le relazioni con le diverse strutture, dal CAS all'ASL, al centro per l'impiego risulterebbero più agevoli.

I bandi di gara per i CAS pertanto potrebbero includere

- La richiesta della predisposizione nella struttura di un setting protetto per i colloqui con personale qualificato per la preparazione e la raccolta della memoria, specifiche certificazioni psicologiche, sanitarie e medico-legali, orientamento all'inserimento lavorativo e abitativo oltre che sociale con l'ausilio della mediazione culturale;
- La richiesta ai gestori di prevedere nell'offerta tecnica la presentazione di un progetto personalizzato per ciascun richiedente asilo
- La richiesta di indicare per ciascun migrante un referente unico;

- La richiesta di garantire l'attivazione del sostegno psico-sociale in base alle specifiche esigenze dei singoli soggetti assistiti, al fine di costruire un sistema di rete con i servizi sanitari del territorio già esistenti per implementare interventi di sostegno, supporto, riabilitazione, e gestione delle urgenze
- Una premialità per le strutture che implementino servizi di mediazione linguistica che coprano tutte le lingue presenti nella struttura e assicurino una presenza funzionale alle attività e ai servizi erogati nel centro in termini di personale e ore impiegate;
- Una premialità per l'offerta di un gruppo di lavoro qualificato, di una supervisione del personale e di aggiornamento/formazione continua.

A questo riguardo è opportuno segnalare la best-practice inserita nel capitolato del bando della Prefettura di Rieti premiato come il migliore dal rapporto InMigrazione. In particolare si tratta di un'iniziativa che prevede la realizzazione di progetti di integrazione per l'avvio all'autonomia anche in partnership con soggetti pubblici e privati che devono coinvolgere tutti gli ospiti e devono essere tagliati sulla specifica situazione del singolo. A tal fine, è necessario predisporre appositi fascicoli individuali, nei quali siano prefissati gli obiettivi concreti fissati per i rispettivi progetti di integrazione, a partire dalla rispettiva situazione (es. conseguimento di attestati relativi al livello di apprendimento della lingua; conseguimento titoli di studio; svolgimento di specifici tirocini o altre attività formative; inserimento lavorativo etc.).

PREFETTURA E SELEZIONE DEI CAS

Il superamento della fase dell'emergenza e la transizione verso un sistema di accoglienza ordinario che metta al centro l'empowerment dei migranti e la costruzione di percorsi personalizzati e che sia, allo stesso tempo, sempre più monitorabile e quindi trasparente da un punto di vista gestionale richiede che i gestori realizzino investimenti specifici in ambito amministrativo e termini di formazione degli operatori e qualità dei servizi offerti.

In questa prospettiva occorre tenere conto di due problematiche emergenti:

- **La concentrazione del mercato dei servizi di accoglienza**
- **L'incertezza**

Le richieste crescenti derivanti da un sistema di accoglienza che evolve ed incrementa i suoi standard qualitativi determinano la necessità per i gestori di fare investimenti specifici sia in termini di personale che in termini di strutture. **Tale circostanza tende a modificare la struttura dei costi di questi soggetti incrementando il peso delle quote di ammortamento e dei costi fissi** a discapito dei costi variabili. Ne consegue una maggior dotazione di capitale iniziale necessaria per entrare nel mercato e della necessità di mantenere elevato nel corso del tempo il livello delle prestazioni erogate. **Un ulteriore effetto dell'evoluzione del sistema è l'accresciuto bisogno di mezzi finanziari da parte dei gestori.**

Questo cambiamento nelle caratteristiche del mercato dei servizi legati **all'accoglienza crea delle condizioni favorevoli per i gestori di maggior dimensione** e favorisce la concentrazione del mercato.

L'effetto problematico di questa crescita **potrebbe essere la concentrazione del mercato dei servizi per l'accoglienza ed una riduzione della concorrenza** specie in contesti territoriali in cui l'offerta di servizi di qualità è cronicamente bassa. Nella definizione dei bandi di affidamento pertanto si dovrà tenere conto del trade-off che esiste tra standard qualitativi elevati e riduzione della concorrenza, inserendo:

- Una quota massima dell'importo messo a bando per uno specifico lotto attribuito ad un unico gestore;
- Premialità per i gestori unici che decidono di mettersi in rete con altri per gestire alcuni servizi.

La seconda problematica che si lega alla crescita dei costi fissi e degli investimenti specifici dei gestori riguarda gli effetti dell'incertezza. **Il mercato dei servizi per l'accoglienza infatti, presenta un livello abbastanza elevato di incertezza.** Ciò dipende da una serie di fattori:

1. Una domanda per i servizi di accoglienza molto variabile che dipende sia dal contesto geopolitico internazionale che dalle politiche nazionali adottate in materia di accoglienza;

2. La variabilità nei ricavi determinata dalla scelta di alcune prefetture tra cui quella di Parma di non prevedere alcun compenso, neppure parziale per i posti nelle strutture che, resi disponibili, rimangono vacanti e di considerare rescisso se i posti vacanti superano il 50% di quelli disponibili;
3. La durata massima degli affidamenti fissata dallo Schema di Capitolato del marzo 2017 in due anni non rinnovabili;
4. La scelta del legislatore di inserire nei bandi una clausola sociale sulla stabilizzazione del personale per cui l'operatore subentrante nell'appalto è tenuto ad assorbire prioritariamente nel proprio organico il personale del precedente aggiudicatario.

Questi fattori potrebbe influenzare in modo negativo non solo l'incentivo a fare investimenti specifici da parte dei gestori ma anche la probabilità di una loro permanenza sul mercato, dal momento che si trovano a operare avendo costi fissi elevati e ricavi molto variabili. Occorre pertanto che i bandi di affidamento prevedano specifiche misure per contenere il livello di incertezza o per limitarne gli effetti. Di seguito sono riportate alcune proposte operative che vanno in questa direzione:

- Previsione di un compenso parziale, tendenzialmente a copertura dei costi fissi (e quindi variabile per struttura), per i posti disponibili ma vacanti; ciò dovrebbe valere per i posti vacanti all'interno di una struttura operativa, ma si dovrebbe prevedere anche una forma di compenso per strutture non operative che si impegnano a erogare a richiesta le prestazioni oggetto del bando.
- Fissare la durata degli affidamenti in prossimità o al limite massimo di due anni;
- Al fine di limitare l'incertezza sulla possibilità di ottenere nuovi affidamenti, attribuire a ciascun gestore un punteggio al termine di un affidamento, specificando per quanto possibile, le modalità con cui tale punteggio sarà utilizzato nei bandi successivi per formare la graduatoria dei gestori;
- Al fine di limitare l'incertezza sul capitale umano da inserire in organico in caso di subentro di un operatore, creare una banca dati di tutte le professionalità operanti nel territorio che si occupano di accoglienza, una specie di white list di professionisti del settore da mettere on line a disposizione degli operatori economici soprattutto per quei servizi come la mediazione linguistica, il sostegno socio-psicologico poco standardizzabili e dipendenti dal target di persone accolte.

5 CONCLUSIONI

Le proposte operative appena presentate sono state elaborate avendo come riferimento gli obiettivi dell'accoglienza come delineati nel quadro normativo esistente fino al 4 ottobre 2018. Devono necessariamente essere riconsiderate alla luce del nuovo orientamento legislativo (decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113) e del capitolato d'appalto approvato in novembre dal Ministero dell'Interno. Il nuovo dispositivo giuridico si propone di accertare nel più breve tempo possibile gli aventi diritto alla protezione, con un giudizio prognostico sostenuto, a regime, dalla circostanza che la persona provenga o meno da un paese ritenuto sicuro o con aree sicure al suo interno e con modalità accelerate di esame delle istanze e di definizione del contenzioso.

In questa prima fase (che nella volontà del legislatore dovrebbe durare due mesi²⁴), l'ammissione sul territorio nazionale comporta unicamente l'accesso ai centri governativi di prima accoglienza (art.9 Dlgs 142/2015) e in caso di indisponibilità di posti ai Centri di Accoglienza Straordinari (art.11 Dlgs 142/2015). Queste strutture erogano servizi diretti alla persona (vitto, alloggio, vestiario, assistenza sanitaria di base, informazione legale)

²⁴ In base agli articoli 26 e 27 del Dlgs n.25/2008: la questura dovrebbe verbalizzare la richiesta d'asilo entro 3 giorni lavorativi dalla manifestazione di volontà, prorogabili di altri 10 giorni in caso di afflusso contemporaneo e consistente di persone; la commissione territoriale per l'asilo dovrebbe ascoltare il richiedente entro 30 giorni e decidere nei successivi tre giorni lavorativi, termini prorogabili in caso di afflusso contemporaneo e numeroso di richieste fino a 15 mesi. Poiché il permesso di soggiorno per richiesta d'asilo consente al titolare di lavorare dopo due mesi dal rilascio, può ritenersi che questa sia la durata ordinaria del procedimento.

e quelli funzionali alla erogazione degli stessi (gestione amministrativa, mediazione linguistica e culturale) e alla definizione della procedura (redazione domanda, notifica atti della Commissione Territoriale per l'Asilo).

L'accesso ai servizi per l'integrazione è riservata, invece, ai soli titolari di una forma di protezione (status di rifugiato, protezione sussidiaria) e ai minori stranieri non accompagnati accolti nei progetti territoriali del Sistema di Accoglienza per i titolari di protezione internazionale, coincidente con lo SPRAR, che non accoglie più richiedenti asilo (RA).

Tutto il sistema di accoglienza costruito negli scorsi anni è quindi messo in discussione e i compiti attribuiti alle prefetture nella gestione dei CAS ne risultano drasticamente modificati.

Tuttavia, e compatibilmente con una sostenibilità economica da parte dei gestori, questa nuova concezione dei CAS potrebbe non ridursi alla mera funzione di "parcheggio", anche nell'eventualità che la permanenza possa protrarsi oltre la durata prevista²⁵.

Nel periodo immediatamente successivo all'ingresso sul territorio nazionale, destinato alla definizione della richiesta di asilo, gli operatori sono chiamati in ogni caso a svolgere una funzione importante nel concentrare le loro attività, come descritto in precedenza, in interventi di carattere psicosociale che consentano alle persone di ricostruire in modo puntuale le vicende che hanno determinato la decisione di lasciare il proprio paese e che hanno caratterizzato il viaggio verso l'Italia, di fare emergere particolari vulnerabilità di cui sono portatrici, di prepararsi ad approdare alla seconda accoglienza o di affrontare il diniego nelle condizioni meno traumatiche possibili.

In questo senso le proposte delineate conservano la loro validità di fondo e, nel prosieguo della ricerca, andranno verificate sotto un profilo operativo nella loro portata alla luce del modificato quadro normativo e delle risultanze dell'indagine sul campo.

²⁵ A fine 2018 dovrebbero essere esaminate le richieste d'asilo presentate nel 2016. La durata media del procedimento negli ultimi 4 anni è stata superiore ai due anni. La riduzione degli arrivi, qualora confermata nel futuro, unitamente alle modifiche organizzative del funzionamento delle commissioni territoriali e l'incremento del loro numero, disposti con gli interventi normativi del 2017 e del 2018 potrebbero facilitare la riduzione dei tempi di esame delle domande.

6 ALTRI RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Achilli L., Fargues P., Salamońska J., Talò T. (2016). Study on Migrants' Profiles, Drivers of Migration and Migratory Trends. Rome: International Organization for Migration.
- Aida Country Report Italy (2017a) – European Council on Refugees and Exiles
- Aida Country Report Spain (2017b) - European Council on Refugees and Exiles
- Agaibi, E.C., Wilson, J.P. (2005). Trauma, PTSD and resilience. A Review of the Literature, Trauma, Violence & Abuse, 6(3), 195-216
- Aiyar, S., Barkbu, B., Batini, N., Berger, H., Detragiache, E., Dizioli, A., Ebeke, C., Lin, H., Kaltani, L., Sosa, S. and Spilimbergo, A., 2016. The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges. IMF Discussion Note No.16/02.
- ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR in collaborazione con UNHCR (2017), Rapporto sulla protezione internazionale in Italia.
- ANCI, Ministero dell'Interno e Alleanza delle Cooperative Sociali, 2016, Carta per la Buona accoglienza delle persone migranti
- American Psychiatric Association (2013a). Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, Fifth Edition (DSM-5). Washington, D.C.: APA
- Ballatore, R. M., Grompone, A., Lucci, L., Passiglia, P., & Sechi, A. (2017). I Rifugiati EI Richiedenti Asilo in Italia, Nel Confronto Europeo, Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia.
- Camera dei Deputati, (2017). Relazione Conclusiva della commissione Parlamentare di Inchiesta sul Sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate
- Campagna LasciateCIEntrare, promosso da Cittadinanzattiva e Libera (2016), InCAStrati. Rapporto di monitoraggio sull'accoglienza dei migranti
- Chiswick B.R. e Miller P.W. (2014) International Migration and the Economics of Language, IZA Discussion Paper No. 7880.
- Coe, C., Reynolds, R.,Boehm, D., Hess, J.M. and Rae Espinoza, H. (Eds). 2011. Everyday Ruptures, Children, Youth and Migration in Global Perspectives. Nashville, TN: Vanderbilt Press
- Cyrulnik, B. (2001). Manifeste pour la résilience. Spirale, 18(2), 77-82
- Corte dei Conti (2018) “La Prima accoglienza degli immigrati: la gestione del fondo nazionale per le politiche e i servizi d’asilo” Deliberazione 7 marzo 2018 n.3/2018/G
- Ensor, M. and Gozdziaik, E. (Eds). 2010. Children and Migration: At the Cross-roads of Resiliency and Vulnerability. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- European Parliament 2017 Integration of Refugees in Greece, Hungary and Italy Comparative analysis.
- Hashim, I. and Thorsen, D. 2011. Child Migration in Africa. London: Zed Books.
- Huijsmans, R. 2011. Child migration and questions of agency. Development and Change, 42(5), 1307-1321.
- Huijsmans, R. 2017. Children and Young People in Migration: A relational approach. In C. Ní Laoire, A. White, & T. Skelton (Eds.), Movement, Mobilities and Journeys (Vol. 6, pp. 45-66). Singapore: Springer.
- Jacquemin M. 2009. “Petites nièces” et “petites bonnes” à Abidjan. Les mutations de la domesticité juvenile. Travail, Genre et Sociétés, 22, 53-74.
- Kabeer, N. 1999 Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment. Development and Change 30: 435-464. 5 Institute of Social Studies. Oxford
- Martín, I. et al. (2016), From refugees to workers: Mapping labour-market integration support measures for asylum seekers and refugees in EU member states - Volume II: Literature Review and Country Case Studies, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Ministero dell'Interno (2017) , Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia. Modelli, strumenti e azioni"
- Ministero dell'Interno - Tavolo di Coordinamento nazionale (2016) Piano Accoglienza 2016
- Ministero dell'Interno - Gruppo di studio sul sistema di accoglienza (2015), Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi (Roma, ottobre 2015)
- MEDU-Medici per i diritti umani (2016), Rapporto Asilo precario. I Centri di Accoglienza Straordinaria e l'esperienza di Ragusa.
- Naga (2016), (Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia.
- Nathan, T. (2017). Les âmes errantes. Paris: 2017
- Pinelli, B. 2015 After the landing. Moral control and surveillance in Italy's asylum seeker camps *Anthropology Today*, 31 (2):1-3

- Platania L. (2017), “procedure di gara nel settore dell’accoglienza dei richiedenti asilo: la gestione dei centri straordinari di accoglienza alla luce del D.M. 07.03.2017” – Scuola Nazionale dell’Amministrazione
- Punch, S. 2015. Possibilities for Learning Between Childhoods and Youth in the Minority and Majority Worlds: Youth Transitions as an Example of Cross-World Dialogue, pp. 689-701. In J. Wyn, J. and H. Cahill, H. (Eds). Handbook of Children and Youth Studies. Singapore: Springer.
- Rutter, M. 1985. Resilience in the face of adversity—protective factors and resistance to psychiatric disorder. *British Journal of Psychiatry*, 147, 598-611.
- Siriwardhana, C., Ali, S.S., Roberts, B., & Stewart, R. (2014). A systematic review of resilience and mental health outcomes of conflict-driven adult forced migrants, *Conflict and Health*, 4, 8-13
- Soprano A (2016). “Il sistema di accoglienza in Italia”, ADIR – l’Altro diritto
- Tessitore, F., Margherita, G. (2017). A review of asylum seekers and refugees in Italy: where is the psychological research in Italy?, *Mediterranean Journal of Clinical Psychology*, 5(2), 1-33
- Turner, S. (2005). Suspended spaces – Contesting sovereignty in a refugee camp. In Ansen & Stepputat, 312-332. *Sovereign bodies. Citizens, migrants, and states in the postcolonial world*. Princeton: Princeton University Press.
- Walsh, F. (2016). *Strengthening Family Resilience, Third Edition*, The Guilford Press, New York
- UNHCR (2007), Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action, January 2007, www.unhcr.org/4742a30b4.html
- Veale, A., and Dona, G. 2014. Complex Migrations, Migrant Child and Family Life Trajectories and Globalization. In A. Veale and Donà, G. (Eds.), *Child and Youth Migration: Mobility-in-Migration in an Era of Globalization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Whitehead, A., Hashim, I. and Iversen, V. (2007). Child migration, child agency and intergenerational relations in Africa and South Asia. *Globalisation and Poverty Working Paper*. Development Research Centre on Migration. Brighton: University of Sussex.

7 APPENDICI

Appendice 1

Extra-EU 28 (current composition) Total First time applicant Person

GEO/TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	popolazione
European Union (28)	152.890	195.840	206.880	263.160	278.280	367.825	562.680	1.256.610	1.206.045	650.970	511.522.671
Belgium	11.095	16.595	21.565	25.355	18.335	11.965	14.045	38.990	14.250	14.035	11.351.727
Bulgaria	:	:	:	705	1.230	6.980	10.805	20.160	18.990	3.470	7.101.859
Czech Republic	1.050	620	380	485	505	490	905	1.235	1.200	1.140	10.578.820
Denmark	2.350	3.720	5.065	3.945	6.045	7.170	14.535	20.825	6.055	3.125	5.748.769
Germany	21.325	27.575	41.245	45.680	64.410	109.375	172.945	441.800	722.265	198.255	82.521.653
Estonia	15	35	30	65	75	95	145	225	150	180	1.315.635
Ireland	3.795	2.650	1.915	1.280	940	940	1.440	3.270	2.235	2.910	4.784.383
Greece	:	:	:	9.310	9.575	7.860	7.585	11.370	49.875	56.940	10.768.193
Spain	:	:	2.550	2.970	2.350	4.285	5.460	14.600	15.570	30.445	46.528.024
France	:	42.070	48.030	52.140	54.265	60.475	58.845	70.570	76.790	91.965	66.989.083
Croatia	:	:	:	:	:	1.045	380	140	2.150	880	4.154.213
Italy	30.140	17.640	10.000	40.320	17.170	25.720	63.655	82.830	121.185	126.550	60.589.445
Cyprus	3.920	3.200	2.835	1.745	1.590	1.150	1.480	2.105	2.840	4.475	854.802
Latvia	50	50	60	335	190	185	365	330	345	355	1.950.116
Lithuania	:	210	370	405	560	250	385	275	415	520	2.847.904
Luxembourg	:	:	:	1.915	2.000	990	1.030	2.360	2.065	2.320	590.667
Hungary	:	:	:	:	:	18.565	41.215	174.435	28.215	3.115	9.797.561
Malta	2.605	2.385	145	1.865	2.060	2.200	1.275	1.695	1.735	1.610	460.297
Netherlands	13.380	14.880	13.290	11.560	9.660	9.815	21.780	43.035	19.285	16.090	17.081.507
Austria	:	:	:	:	:	:	25.675	85.505	39.875	22.455	8.772.865
Poland	7.200	9.655	4.330	4.985	9.175	13.970	5.610	10.255	9.780	3.005	37.972.964
Portugal	160	140	155	275	290	500	440	870	710	1.015	10.309.573
Romania	:	:	:	1.695	2.420	1.405	1.500	1.225	1.855	4.700	19.644.350
Slovenia	240	175	195	305	260	240	355	260	1.265	1.435	2.065.895
Slovakia	:	:	315	320	550	290	230	270	100	150	5.435.343
Finland	:	:	:	:	2.905	2.985	3.490	32.150	5.275	4.325	5.503.297
Sweden	24.275	23.600	31.785	29.630	43.835	49.225	74.980	156.110	22.330	22.190	9.995.153
United Kingdom	31.290	30.645	22.615	25.870	27.885	29.640	32.120	39.720	39.240	33.310	65.808.573
Iceland	:	:	:	:	:	:	:	360	1.100	1.065	338.349
Liechtenstein	:	:	:	:	:	:	:	:	75	145	37.810
Norway	14.025	16.470	9.270	8.520	9.210	11.430	10.910	30.470	3.240	3.350	5.258.317
Switzerland	15.105	14.415	13.420	19.230	25.775	19.315	21.940	38.060	25.820	16.615	8.419.550

Fonte: Eurostat

Appendice 2

Visione d'insieme dei cinque maggiori gruppi di richiedenti asilo alla prima domanda (per cittadinanza) in ogni Stato membro dell'UE. 2017.

Belgium		Bulgaria		Czech Republic		Denmark	
Syria	2.625	Afghanistan	1.050	Ukraine	295	Syria	765
Afghanistan	995	Iraq	955	Azerbaijan	120	Morocco	300
Palestine	815	Syria	940	Armenia	115	Eritrea	295
Guinea	750	Pakistan	205	Georgia	110	Afghanistan	170
Albania	670	Iran	75	Syria	70	Iran	145
Other	8.180	Other	245	Other	430	Other	1.450
Germany		Estonia (1)		Ireland		Greece	
Syria	48.970	Syria	80	Syria	545	Syria	16.345
Iraq	21.930	Russia	15	Georgia	300	Pakistan	8.350
Afghanistan	16.425	Georgia	10	Albania	280	Iraq	7.875
Eritrea	10.225	Ukraine	10	Pakistan	195	Afghanistan	7.485
Iran	8.610	Iraq	5	Nigeria	185	Albania	2.345
Other	92.095	Other	60	Other	1.405	Other	14.620
Spain		France		Croatia		Italy	
Venezuela	10.325	Albania	11.395	Afghanistan	180	Nigeria	24.950
Syria	4.150	Afghanistan	6.555	Syria	140	Bangladesh	12.125
Colombia	2.410	Haiti	5.565	Pakistan	115	Pakistan	9.470
Ukraine	2.185	Sudan	4.665	Algeria	70	Gambia	8.705
Algeria	1.140	Syria	4.615	Iran	60	Ivory Coast	8.380
Other	10.235	Other	58.275	Other	315	Other	62.920
Cyprus		Latvia		Lithuania		Luxembourg	
Syria	1.770	Syria	140	Syria	170	Syria	405
India	435	Russia	25	Russia	80	Eritrea	230
Vietnam	350	Eritrea	20	Tajikistan	50	Morocco	205
Bangladesh	280	Afghanistan	15	Belarus	35	Serbia	185
Egypt	270	Kazakhstan	15	Ukraine	35	Algeria	160
Other	1.370	Other	140	Other	150	Other	1.135
Hungary		Malta		Netherlands		Austria	
Afghanistan	1.365	Syria	435	Syria	2.965	Syria	7.260
Iraq	795	Libya	410	Eritrea	1.590	Afghanistan	3.430
Syria	565	Somalia	330	Morocco	980	Pakistan	1.425
Pakistan	100	Eritrea	90	Algeria	890	Iraq	1.330
Iran	95	Iraq	55	Iran	845	Nigeria	1.130
Other	195	Other	290	Other	8.820	Other	7.585
Poland		Portugal		Romania		Slovenia	
Russia	2.120	DR Congo	160	Iraq	2.690	Afghanistan	575
Tajikistan	85	Ukraine	125	Syria	920	Algeria	190
Armenia	65	Angola	120	Afghanistan	255	Pakistan	140
Turkey	45	Congo	55	Pakistan	245	Turkey	100
Iraq	40	Guinea	45	Iran	200	Syria	90
Other	650	Other	510	Other	390	Other	340
Slovakia (2)		Finland		Sweden		United Kingdom	
Afghanistan	25	Iraq	1.000	Syria	5.250	Iraq	3.260
Vietnam	20	Syria	740	Eritrea	1.540	Pakistan	3.125
Cuba	10	Eritrea	435	Iraq	1.475	Iran	3.050
Iraq	10	Russia	395	Afghanistan	1.245	Bangladesh	1.980
Pakistan	10	Afghanistan	305	Georgia	1.005	Afghanistan	1.915
Other	75	Other	1.450	Other	11.675	Other	19.980
Iceland		Liechtenstein (3)		Norway		Switzerland	
Georgia	290	:	:	Syria	1.000	Eritrea	3.155
Albania	255	:	:	Eritrea	840	Syria	1.810
Iraq	110	:	:	Turkey	160	Afghanistan	1.180
FYR of Macedonia	50	:	:	Iraq	140	Somalia	795
Pakistan	35	:	:	Afghanistan	135	Guinea	785
Other	325	:	:	Other	1.075	Other	8.890

Fonte: Eurostat

Appendice 3

Distribuzione dei richiedenti asilo sul territorio italiano e rapporto con popolazione residente (%).

REGIONE	COMUNI DELLA REGIONE	ABITANTI DI TUTTA LA REGIONE	COMUNI COINVOLTI NELL'ACCOGLIERE NZA	COMUNI COINVOLTI TOTALE DELLA REGIONE (%)	ABITANTI DEI COMUNI COINVOLTI NELL'ACCOGLIERE NZA	POPOLAZIONE COINVOLTA NELL'ACCOGLIERE NZA (%)	PRESENZE MIGRANTI	MIGRANTI/ABITANTI DEI COMUNI COINVOLTI (%)	MIGRANTI/ABITANTI DEI COMUNI DI TUTTA LA REGIONE (%)
Molise	136	313.660	41	30,15%	184.373	59%	2.793	15,149	8,905
Friuli-Venezia Giulia	216	1.218.985	91	42,13%	847.668	70%	7.134	8,416	5,852
Sardegna	377	1.639.362	63	16,71%	836.590	51%	5.929	7,087	3,617
Basilicata	131	578.036	38	29,01%	301.722	52%	2.137	7,083	3,697
Calabria	409	1.959.050	69	16,87%	847.957	43%	5.755	6,787	2,938
Abruzzo	305	1.307.309	65	21,31%	774.467	59%	4.212	5,439	3,222
Valle d'Aosta	74	126.806	12	16,22%	62.276	49%	329	5,283	2,595
Trentino-Alto Adige	292	1.028.931	80	27,40%	644.815	63%	3.228	5,006	3,137
Puglia	258	4.052.566	86	33,33%	2.391.643	59%	11.023	4,609	2,72
Sicilia	390	5.002.904	74	18,97%	2.264.568	45%	10.219	4,513	2,043
Campania	550	5.766.810	175	31,82%	3.522.627	61%	15.804	4,486	2,741
Piemonte	1.202	4.364.460	370	30,78%	3.242.903	74%	14.051	4,333	3,219
Veneto	575	4.857.210	287	49,91%	3.591.623	74%	14.367	4	2,958
Marche	229	1.541.319	98	42,79%	1.172.656	76%	4.650	3,965	3,017
Liguria	235	1.570.694	107	45,53%	1.396.323	89%	5.447	3,901	3,468
Umbria	92	884.268	49	53,26%	783.295	89%	2.958	3,776	3,345
Lombardia	1.523	9.704.151	635	41,69%	6.891.989	71%	24.643	3,576	2,539
Emilia-Romagna	333	4.342.135	262	78,68%	4.081.104	94%	13.646	3,344	3,143
Toscana	276	3.672.202	228	82,61%	3.490.644	95%	11.611	3,326	3,162
Lazio	378	5.502.886	129	34,13%	4.395.784	80%	13.847	3,15	2,516
TOTALE	7.981	59.433.744	2.959	37,08%	41.725.027	70%	173.783	4,165	2,924

Fonte Relazione Parlamentare - Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza (2017)