

ALL HUMAN BEINGS  
ARE BORN FREE AND EQUAL  
IN DIGNITY AND RIGHTS.  
THEY ARE ENDOWED  
WITH REASON AND CONSCIENCE  
AND SHOULD ACT TOWARDS  
ONE ANOTHER IN A SPIRIT  
OF BROTHERHOOD.

## L'INFINITA EMERGENZA

a cura di *Monia Giovannetti*



**Pubblicazione realizzata con i finanziamenti assegnati per l'anno 2010 ad ANCI dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sui fondi dell'otto per mille dell'IRPEF a diretta gestione statale.**

Direzione: **Paolo Testa e Luca Pacini**

A cura di: **Monia Giovannetti**

Per la redazione del testo:

*Introduzione*

**Monia Giovannetti**

*Capitolo 1*

**Alessandra Caldarozzi, Monia Giovannetti, Nicolò Marchesini, Maria Silvia Olivieri**

*Capitolo 2*

**Giulia Andreoli, Giuseppe Campesi, Chiara Minicucci**

*Capitolo 3*

**Monia Giovannetti**

Si ringraziano tutti coloro che a vario titolo hanno contribuito alla realizzazione del rapporto ed in particolare: **Daniela Di Capua** (Direttrice del Servizio Centrale dello SPRAR); **Franco Gabrielli** (Capo Dipartimento della Protezione Civile); **Fabrizio Curcio** (Direttore dell'ufficio IV - Gestione delle emergenze - Dipartimento della Protezione Civile).

Si ringraziano inoltre tutti gli intervistati in Veneto, Toscana e Puglia per la disponibilità dimostrata nel corso della ricerca sul campo.

ISBN: 978-88-6306-036-2

Progetto grafico:

**Giuliana Polimeni**

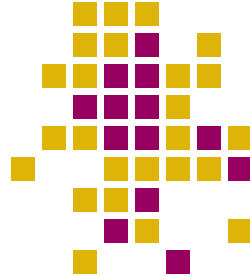
Finito di stampare: ottobre 2013



# L'INFINITA EMERGENZA

a cura di *Monia Giovannetti*





## INDICE

*Introduzione* p. 11

### *Capitolo 1.*

## **IL PROFILO DI UNA “EMERGENZA STRUTTURALE”**

**1.1. Introduzione** p. 21

**1.2. La costruzione dell'emergenza** p. 28

**1.3. La cronologia dell'emergenza e  
il piano di accoglienza nazionale** p. 36

**1.4. I numeri dell'accoglienza: la distribuzione delle presenze  
sul territorio, le diverse tipologie di accoglienza e gli enti  
gestori coinvolti** p. 55

**1.5. Focus regionali sulle strutture e il costo dell'accoglienza** p. 85

### *Capitolo 2.*

## **LA GESTIONE “EMERGENZIALE” E RICADUTE SUI TERRITORI REGIONALI**

**2.1. La gestione Emergenza Nord-Africa in Veneto** p. 116

**2.1.1. I migranti accolti e la distribuzione sul territorio** p. 116

<b>2.1.2. Ruoli e compiti degli attori coinvolti</b>	p.	122
<b>2.1.3. Le strutture di accoglienza e i servizi erogati</b>	p.	135
<b>2.1.4. Il monitoraggio sull'accoglienza da parte dell'ente attuatore</b>	p.	155
<b>2.1.5. Aspetti positivi e criticità emerse</b>	p.	157
<b>2.2. La gestione Emergenza Nord-Africa in Toscana</b>	p.	166
<b>2.2.1. Il piano di accoglienza regionale</b>	p.	170
<b>2.2.2. Gli attori coinvolti nella gestione dell'emergenza</b>	p.	174
<b>2.2.3. Gli enti gestori, le strutture di accoglienza e i servizi erogati</b>	p.	181
<b>2.2.4. I migranti accolti</b>	p.	194
<b>2.2.5. Aspetti positivi e criticità emerse</b>	p.	198
<b>2.3. La gestione Emergenza Nord-Africa in Puglia</b>	p.	204
<b>2.3.1. I numeri dell'emergenza</b>	p.	204
<b>2.3.2. La gestione dell'emergenza</b>	p.	208
<b>2.3.3. Gli attori coinvolti</b>	p.	215
<b>2.3.4. Le strutture di accoglienza e la loro gestione</b>	p.	218
<b>2.3.5. Aspetti positivi e criticità emerse</b>	p.	232

### Capitolo 3.

## **RIFLESSIONI CONCLUSIVE**

<b>3. Riflessioni conclusive</b>	p.	237
----------------------------------	----	-----

<b>COMPENDIO STATISTICO</b>	p.	243
-----------------------------	----	-----







## Introduzione

*«Quando la città ebbe il suo primo insediamento, istituirono un luogo sacro per accogliere i fuggitivi e lo posero sotto la protezione del dio Asilo: vi ricevevano tutti, non restituendo lo schiavo ai padroni, né il povero ai creditori, né l'omicida ai giudici; anzi, proclamavano che in seguito a un responso dell'oracolo di Delfi avrebbero concesso a tutti il diritto di asilo. Presto la città si riempì di abitanti...»*

Plutarco

Nel corso del 2011 il “sistema asilo” italiano è stato profondamente influenzato e trasformato dalla gestione degli arrivi di persone provenienti da Paesi del Nord Africa (principalmente da Tunisia e Libia ), fuggite da quei territori a seguito delle sommosse popolari lì deflagrate. I fattori che hanno generato l'ondata di proteste nel Nord Africa sono “profondamente radicati nel contesto socio-economico e politico di questi paesi: da una parte, un progressivo e drammatico peggioramento del quadro socio-economico, soprattutto nell'ultimo decennio; e dall'altra, un quadro politico diventato ugualmente insostenibile, a causa del rafforzamento dell'autoritarismo e dell'indurimento della repressione, anche se con modalità ed intensità diverse da paese a paese”<sup>1</sup>.

La “stagione del cambiamento politico” ha prodotto importanti conseguenze sul movimento di persone nell'area mediterranea e determinato nuovi scenari in termini di trasformazione dei principali flussi e rotte migratorie dal Nord Africa verso l'Europa e l'Italia in particolare. Il clima di incertezza sulle prospettive della Primavera tunisina, le violenze che hanno caratterizzato lo scontro politico in Egitto e, soprattutto, il conflitto in Libia hanno prodotto ingenti movimenti interni ai paesi e fra gli stessi paesi, così come “il minore controllo sul territorio, che si è accompagnato all'indebolimento delle istituzioni e delle strutture del potere nella fase dello scontro politico e dell'abbattimento dei regimi, ha innescato un incremento dei flussi di transito, generando ondate migratorie verso l'Europa meridionale, anche attraverso le rotte che collegano

<sup>1</sup> CNEL, *La Primavera Araba: sfide e opportunità economiche e sociali*, 13 dicembre 2011.

le coste nord-africane alle regioni del sud Italia”<sup>2</sup>.

L'evoluzione dei movimenti migratori all'interno della regione nord africana ha determinato nuove rotte migratorie verso i paesi euro mediterranei (Italia, Grecia, Spagna e Malta) ed in particolare incrementato gli ingressi attraverso la rotta del mediterraneo centrale e via mare seguendo la rotta del mediterraneo orientale.

Lo spostamento di popolazione, composta in particolar modo da migranti lavoratori che fuggivano da situazioni di conflitto nei paesi della regione che li ospitavano, ha incrementato i flussi irregolari in partenza dalle coste tunisine e libiche anche se, rispetto al contingente complessivo dei “profughi” e alle pesanti ricadute sui flussi intra-regionali, solo una minima parte di questi ha preso la via del mare <sup>3</sup>.

Nonostante l'aumento significativo di sbarchi e di arrivi, in quanto l'Italia rappresenta il “terminale primario della cosiddetta rotta centrale mediterranea”, nel corso dei primi 6 mesi del 2011 sono giunti sulle coste italiane circa 26.000 profughi dalla Libia, ovvero il 3,4% degli espatriati, e altrettante 25.000 persone provenienti dalla Tunisia.

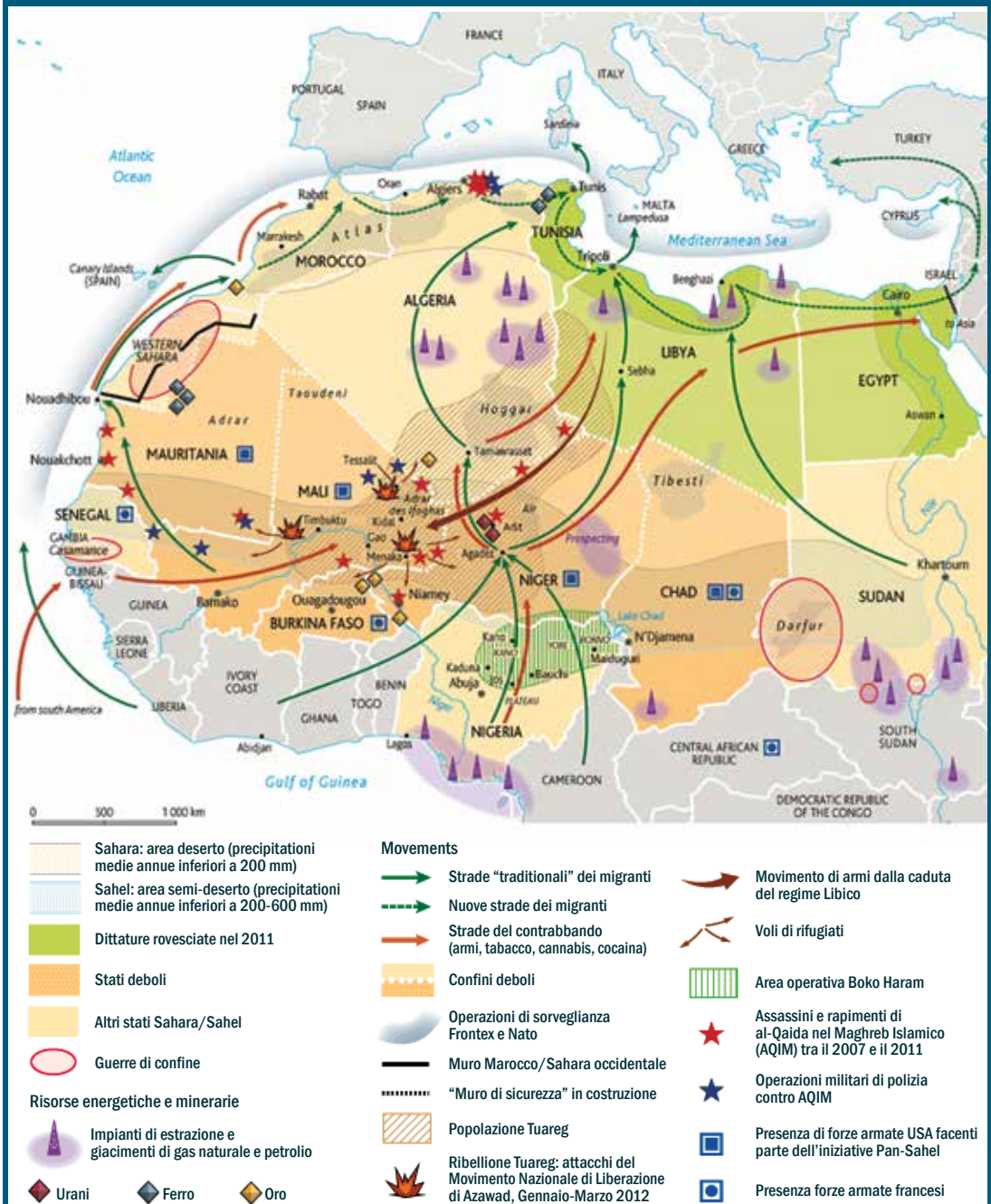
In Italia, con il termine generale “profughi”, sono stati indicati sia i cittadini tunisini fuggiti per motivi prevalentemente economici all'indomani della “*Rivolta dei Ciclamini*” che ha interessato le principali città tunisine nei primi mesi del 2011, sia i profughi africani in fuga dalla guerra civile che ha colpito la Libia a partire dal 15 febbraio e fino al 20 ottobre 2011. In questo secondo caso (che rappresenta la maggioranza dei migranti sbarcati in Italia) si è trattato di cittadini che vivevano e lavoravano in Libia anche se di nazionalità africana

<sup>2</sup> CeSPI, *L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*, n. 59 - luglio 2012. In particolare con la Tunisia era in vigore dal 1998 un accordo di collaborazione per il rimpatrio dei clandestini e il controllo delle frontiere marittime, mentre con la Libia il tema del controllo delle migrazioni rappresentava uno degli argomenti principali del *Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione*, entrato in vigore nel 2009. Per una disamina dei dati relativi ai movimenti migratori interni alla regione nord africana si veda in particolare l'analisi riportata nelle pagg. 8-17. Si veda inoltre: *Focus Flussi migratori n. 7/8 giugno-dicembre 2011* curato dal CesPI, nonché Dina Abdelfattah (2011), *Impact of Arab revolts on Migration*, CARIM-AS 2011/68, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.

<sup>3</sup> Per una ricostruzione delle dinamiche e del ruolo svolto dalla Libia in qualità di “gendarme d'Europa” si veda il rapporto della Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme, FIDH, *Libye : en finir avec la traque des migrants*, ottobre 2012.

Figura 1

## Principali rotte migratorie nel Sahel e Africa settentrionale



Fonte: *Le monde diplomatique* (2012), *Sahara-Sahel: Movements and Routes (as of 31 March 2012)*, <http://reliefweb.int/organization/le-monde>

(zona Sub-sahariana e zona “Corno d’Africa”) ed asiatica (cittadini Bengalesi lavoratori nelle principali città libiche) <sup>4</sup>.

Gli aspetti che inducono a definire il 2011 come l’anno di radicale cambiamento dell’accoglienza sono molteplici e complessi. La competenza per le misure di accoglienza straordinarie riconosciuta in capo al Dipartimento nazionale di Protezione Civile; l’avvio di un “piano nazionale per l’accoglienza”, attuatosi in maniera parallela agli interventi dello SPRAR e alle misure di primo intervento dei centri governativi (CDA e CARA); il coinvolgimento diretto delle regioni; l’affacciarsi sulla scena dell’accoglienza di enti e soggetti senza specifici background nel campo; la nascita di nuove dinamiche di collaborazione, a livello nazionale come su piano locale; il dibattito aperto sul concetto di “emergenza”.

Seppur dal 2002 <sup>5</sup>, secondo una prassi che non ha conosciuto interruzioni, il

<sup>4</sup> Regione Piemonte, *Emergenza Nord Africa. Afflusso straordinario di cittadini provenienti dal Nord Africa ospitati in Piemonte. Relazione sulle attività svolte dagli uffici del soggetto attuatore per l’individuazione ed allestimento delle strutture ospitanti i profughi richiedenti asilo*, 6 aprile 2011-31 dicembre 2012, marzo 2013.

<sup>5</sup> Si veda il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 21 marzo 2002, con il quale è stato dichiarato lo stato di emergenza per fronteggiare l’eccezionale afflusso di extracomunitari sul territorio italiano; il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 marzo 2003 con il quale è stato dichiarato lo “stato di emergenza nel territorio nazionale in relazione alla tutela della pubblica incolumità nella attuale situazione internazionale; il capo del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, svolge le funzioni di commissario delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri, fatti salvi i poteri del Ministro dell’interno”; il decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303; il decreto del Presidente della Repubblica 18 ottobre 2004, n. 334; il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 23 dicembre 2004, con il quale è stato prorogato, fino al 31 dicembre 2005, lo stato di emergenza sul territorio nazionale per proseguire le attività di contrasto all’eccezionale afflusso di cittadini stranieri extracomunitari giunti irregolarmente in Italia; il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 2005, con il quale il predetto stato di emergenza è stato, da ultimo, prorogato fino al 31 dicembre 2006; decreto Presidente del Consiglio dei Ministri, del 16 marzo 2007 che proroga fino al 31 dicembre 2007 lo stato di emergenza; il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 14 febbraio 2008, con il quale è stato prorogato, fino al 31 dicembre 2008, lo stato di emergenza nei territori delle regioni Sicilia, Calabria e Puglia, per fronteggiare l’eccezionale afflusso di cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea giunti irregolarmente in Italia; il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 25 luglio 2008, con il quale il sopra citato stato di emergenza è stato esteso a tutto il territorio nazionale; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 dicembre 2008, con il quale il predetto stato di emergenza è stato, da ultimo, prorogato fino al 31 dicembre 2009; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 19 novembre 2009, che proroga al 31.12. 2010, lo stato di emergenza per proseguire le attività di contrasto e di gestione dell’afflusso di extracomunitari, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2010, con il quale il predetto stato di emergenza è stato, da ultimo, prorogato fino al 31 dicembre 2011; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 7 aprile 2011 recante la dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio del Nord Africa per consentire un efficace contrasto dell’eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari nel territorio nazionale; l’ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3924 del 18 febbraio 2011 recante "Disposizioni urgenti di Protezione Civile per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all’eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa nonché per il contrasto e la gestione dell’afflusso di cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea". Per la ricostruzione dei provvedimenti relativi alla cd. “Emergenza Nord Africa” si rinvia al primo capitolo ed in particolare ai paragrafi 1.2 e 1.3.

Governo abbia fatto ripetutamente ricorso alla dichiarazione di stato di emergenza ai sensi dell'art. 2 e 5 della l. 225/1992 <sup>6</sup> ricorrendo alle attività del "Servizio nazionale della Protezione Civile", (possibile nei casi di "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari") per fronteggiare situazioni che avevano sempre più al centro "condizioni sociali" (si ricordino a tal proposito, lo stato di emergenza in relazione agli sbarchi di migranti o relativo agli insediamenti di "comunità nomadi")<sup>7</sup> che non "eventi o calamità naturali", nel 2011 la "necessità" di intervento posta alla base dei predetti decreti di dichiarazione (o proroga) dello stato di emergenza sul territorio nazionale è stata ricondotta ancora una volta alle "attività di contrasto all'eccezionale afflusso di immigrati nel territorio italiano".

L'utilizzo sempre più massivo degli strumenti della Protezione Civile nel governo del fenomeno migratorio e dunque la rappresentazione dell'immigrazione come una infinita "emergenza" ha di fatto, da un lato, acuitizzato la tendenza da sempre presente nella nostra legislazione a "sovrapporre esigenze e strumenti di politica dell'immigrazione ad esigenze e strumenti di prevenzione e politica criminale" e dall'altro, determinando interventi altamente costosi, non programmati e soprattutto scollegati da una precisa politica di accoglienza. Come ben sottolineato da Vrenna e Dal Monte "ricondurre la materia immigrazione sotto l'ombrello dello stato di emergenza e sotto la gestione della Protezione Civile solleva notevoli perplessità (...) anche in relazione alla gestione delle risorse finanziarie. La gestione emergenziale dell'immigrazione sottrae infatti importanti risorse economiche

<sup>6</sup> Legge 24 febbraio 1992, n. 225, *Istituzione del Servizio nazionale della Protezione Civile*.

<sup>7</sup> A questo proposito merita ricordare che a maggio 2012, la Corte Suprema di Cassazione ha rigettato il ricorso presentato dal Governo Italiano il 15 febbraio 2012, con il quale si richiedeva di cassare la sentenza del Consiglio di Stato che nel novembre 2011 aveva dichiarato l'illegittimità dell'"emergenza nomadi" sul territorio italiano. La sentenza rispondeva alla richiesta avanzata dall'allora Presidente del Consiglio Mario Monti di rivedere quanto stabilito da Palazzo Spada che aveva messo in discussione il Piano Nomadi dopo un primo pronunciamento del Tar del Lazio che ne dichiarava l'illegittimità. La vicenda aveva inizio il 21 maggio 2008, quando l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, con Decreto, su proposta del ministro dell'Interno dell'epoca Roberto Maroni, dichiarava lo «stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi», nominando i prefetti di Roma, Napoli, Milano commissari delegati «per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza» nelle regioni di Lazio, Campania, e Lombardia. Lo stato di emergenza, di durata annuale, sarebbe dovuto terminare il 31 maggio 2009 ma, contrariamente a quanto previsto, con un nuovo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri veniva prorogato al 31 dicembre 2010, estendendolo a sua volta alle regioni del Piemonte e del Veneto. Trascorsi più di due anni dalla sua dichiarazione, un ulteriore Decreto prorogava la durata al 31 dicembre 2011 nelle cinque regioni interessate. In seguito a un ricorso presentato da European Roma Rights Centre e da una famiglia rom, il Consiglio di Stato il 16 novembre 2011 con sentenza n. 6050 statuiva «l'illegittimità del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008». Contro tale sentenza il 15 febbraio 2012 il Governo Italiano presentava ricorso presso la Corte Suprema di Cassazione. Il 2 maggio la Corte di Cassazione ha rigettato il ricorso, chiudendo ogni possibilità di ulteriori appelli.

al controllo contabile, o, per meglio dire, rende più difficile la ricostruzione e la trasparenza delle spese. La cosa più grave è che sottrae tali spese ad una normale programmazione statale di risorse ed interventi”<sup>8</sup>.

Relativamente a quanto accaduto nel biennio 2011-2012 in merito alla gestione della cd. Emergenza Nord Africa, l’eccezionalità delle misure messe in atto dal “Piano per l’accoglienza dei migranti” hanno determinato, come si dirà diffusamente nei prossimi capitoli, un nuovo sistema di accoglienza parallelo e autonomo rispetto all’esistente. Oltre a CARA e SPRAR si è andato delineando un altro sistema di accoglienza coordinato dalla Protezione Civile su tutti i territori regionali, in cui i beneficiari hanno usufruito di tipologie e livelli di servizi molto disomogenei.

Questa modalità di gestione emergenziale, ritenuta “impropria” anche dallo stesso Commissario delegato<sup>9</sup>, interamente disciplinata tramite decreti ed ordinanze

<sup>8</sup> Massimiliano Vrenna e Francesca Biondi Dal Monte, *L'emergenza “strutturale”. Alcune riflessioni a margine degli sbarchi dei migranti provenienti dal Nord Africa*, Laboratorio WISS [Welfare Innovazione Servizi e Sviluppo] Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa. Si veda inoltre Emanuele Rossi, Francesca Biondi Dal Monte e Massimiliano Vrenna, (a cura di), *La governance dell’immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, 2013. Si vedano inoltre: Alfredo Fioritto, *Una nuova emergenza: l’alluvione delle ordinanze di Protezione Civile*, in osservatoriosullefonti.it, 1/2011, dello stesso autore *L’amministrazione dell’emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008; Massimo Donini, *Il cittadino extracomunitario da oggetto materiale a tipo d’autore nel controllo penale dell’immigrazione*, in *Quest. giust.*, 2009, n. 1, p. 129; Giuseppe Campesi, *La norma e l’eccezione nel governo delle migrazioni. Lampedusa, le rivolte arabe e la crisi del regime confinario europeo*, in *Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, VIII, 2, 2011, pp. 93-132; Luigi Manconi, Stefano Anastasia, (a cura di), *Lampedusa non è un’isola. Profughi e migranti alle porte d’Italia. Rapporto sullo stato dei diritti in Italia*, Roma, LarticoloTre-A BuonDiritto, Roma, 2012; Cesare Pinelli, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d’urgenza nell’esperienza italiana*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 332 e ss.; Francesca Biondi Dal Monte, *La politica della perenne emergenza e i poteri extra ordinem del Governo*, in Marta Catarbia, Elisabetta Lamarque, Palmina Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte Costituzionale e giudici*, Giappichelli editore, 2011.

<sup>9</sup> In occasione dell’audizione in Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani (Indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale, 133ª seduta) del 31 ottobre 2012, il dottor Franco Gabrielli, capo del Dipartimento della Protezione Civile ha lucidamente sottolineato: “Continuo a sostenere che il tema dell’immigrazione è stato impropriamente riferito alla competenza della Protezione Civile, eppure, non per gratificare il sistema, ma devo dire che tutto sommato abbiamo cercato, nei limiti delle nostre possibilità e degli strumenti che ci venivano messi a disposizione, di operare al meglio, tant’è che anche nell’utilizzo degli strumenti ordinari abbiamo cercato di mantenere questa sorta di fil rouge. Ciò detto, per quanto noi possiamo essere osservatori attenti, si tratta però di temi che veramente esulano dalle nostre competenze ordinarie. Quello che posso fare – come del resto ho già fatto oggi in questa Commissione, ma anche in altre circostanze, anche alla presenza del Ministro dell’interno – è sottolineare determinate problematiche, fermo restando che le risposte debbono essere fornite da altri. Per quanto ci riguarda, pertanto, nell’esperienza che abbiamo avuto di questa attività, peraltro a mio giudizio impropriamente riferita ad un sistema che non dovrebbe trattare tali questioni, abbiamo

di necessità ed urgenza, note e circolari delle autorità delegate dal Governo ha dato vita, a livello nazionale, ad una “officina” dell’accoglienza nella quale, soprattutto a livello locale, ove le amministrazioni pubbliche hanno giocato un ruolo da protagoniste nel garantire la concreta accoglienza dei migranti sui propri territori, gli attori si sono ritrovati “ad operare in un quadro giuridico altamente incerto, all’ombra di un mandato che in più di un’occasione è apparso poco definito”<sup>10</sup>.

Per fare luce sulla molteplicità e complessità degli aspetti appena richiamati, a partire dalla scelta, quanto meno anomala, di ricorrere alla dichiarazione dello stato di emergenza, l’ANCI ha ritenuto utile avviare una specifica indagine su questo sistema parallelo organizzato e coordinato dalla Protezione Civile basato non sul meccanismo dell’accoglienza volontaria ma su quello dell’accoglienza diffusa variabile in ragione della popolazione regionale.

Una ricerca volta a ricostruire tutti i passaggi per poter compiere una lettura complessiva e per cercare di comprendere, anche attraverso il racconto e la valutazione dei diretti protagonisti le conseguenze delle scelte compiute in termini di prassi e modelli operativi attuati.

Nella consapevolezza che tutti gli interventi che si muovono al di fuori di una cornice di coordinamento nazionale finiscono per avere ricadute critiche sui territori, *l’obiettivo alla base del percorso di ricerca*, era quello di ricostruire il processo che ha dato vita agli interventi di accoglienza straordinaria attivati dalla Protezione Civile nazionale nel corso del biennio 2011/2012, evidenziandone

già avuto modo di evidenziare queste criticità”. Ma ancora prima, a 6 giorni dalla nomina ovvero il 19.4.2011 in occasione dell’Audizione del Commissario delegato per l'emergenza immigrazione dal Nord Africa, il Prefetto Franco Gabrielli aveva sostenuto: “ Mi preme sottolineare che l’attività del Commissario non ha nulla a che vedere, nemmeno sotto il profilo di un’eventuale confliggenza, con la politica della gestione dell’immigrazione e delle regole che essa sottende in questo Paese; ciò anche in merito agli strumenti ordinari, come gli SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), che noi, nell’ordinario, vorremmo fortemente mantenere perché coinvolgono pesantemente i comuni, perché su di essi ci sono già delle somme stanziare e infine perché riguardano soggetti come i minori non accompagnati, ai quali dobbiamo una particolare attenzione. In questa fase - l’ho ribadito anche ieri al Comitato di coordinamento - dobbiamo gestire l'emergenza senza incidere in negativo sull’ordinario; anzi dobbiamo consentire che sia ripristinato. D'altronde, questa è una materia delicatissima, che deve essere maneggiata con cura e con estrema cautela non solo perché stiamo parlando di esseri umani - e già questo ci dovrebbe mettere nella condizione di essere particolarmente accorti - ma anche perché queste persone sono vulnerate e vulnerabili e, quindi, dal nostro punto di vista, richiedono un’attenzione ulteriore. A volte si rischia di confondere le esigenze dell'emergenza che si sta vivendo, con altre questioni che con l'emergenza non c’entrano nulla. Vogliamo, perciò, tenere molto distinti questi due piani. Peraltro, esiste un meccanismo - quello del Ministero dell’interno - assolutamente oleato che si fonda su rapporti forti, radicati e consolidati con le autonomie locali, che dobbiamo mantenere. Ecco, noi ci dobbiamo inserire a supporto dell’ordinario per gestire una fase straordinaria, ma anche nell’ottica - questo è lo sforzo - che l'emergenza, che speriamo finisca quanto prima, risolva i problemi e non lasci un’eredità pesante in relazione a eventi correttamente gestiti in una fase precedente, ma che lo stato emergenziale, lungi dal risolvere, potrebbe aggravare”.

<sup>10</sup> Si veda il contributo di Giuseppe Campesi contenuto nel secondo capitolo del presente lavoro.



gli aspetti di criticità, così come le caratteristiche positive e di carattere innovativo. In particolare, un'attenzione particolare è stata rivolta alle modalità di partecipazione e coinvolgimento degli enti locali, a partire dalla crisi del "principio di volontarietà", da sempre elemento fondante dell'accoglienza proposta dal modello del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). I risultati della ricerca vogliono infatti, contribuire alla definizione delle prospettive del "sistema asilo" in Italia, nonché apportare spunti operativi per una eventuale specifica rilettura dello SPRAR.

La *metodologia di indagine*, come vedremo nei prossimi capitoli, si è articolata su differenti piani, con l'impiego degli strumenti di volta in volta funzionali alla raccolta di informazioni e all'analisi delle stesse. La ricostruzione storica degli interventi di accoglienza straordinaria si è fondata principalmente sulla raccolta e lo studio della documentazione ufficiale prodotta, nonché della letteratura di commento. Si è poi proceduto, con un'analisi di tipo quantitativo, a tracciare una fotografia dei differenti contesti territoriali attraverso i dati dei migranti accolti dalla Protezione Civile. Infine, i focus regionali, sono stati condotti avvalendosi degli strumenti di indagine e di analisi propri della ricerca qualitativa (principalmente interviste a testimoni privilegiati e raccolta di materiale e documentazione afferenti al progetto di accoglienza). In tutti gli ambiti indagati, ci si è avvalsi del patrimonio esperienziale del Servizio Centrale, che da un lato ha collaborato direttamente con la Protezione Civile (partecipazione al tavolo di coordinamento e ai gruppi di monitoraggio, trasferimento di buone pratiche e strumenti), dall'altro ha raccolto le istanze e le valutazioni dei progetti territoriali dello SPRAR sui quali si sono attivate le misure di accoglienza straordinarie.

Come si potrà vedere nel primo capitolo, *il profilo dell'emergenza*, è stato ricostruito a partire da un'analisi del contesto nazionale: dalle vicende che hanno condotto nei primi mesi del 2011 alla ripresa dei flussi verso Lampedusa, al progressivo affermarsi del modello di accoglienza diffusa ed al dispiegarsi dei piani di accoglienza nazionali e regionali sotto l'egida della Protezione Civile. Ripercorrendone puntualmente i passaggi salienti, si noterà, come *l'emergenza* oltre a connotarsi negli ambiti della dimensione mediatica e operativa, è stata definita e strutturata come tale anche attraverso le disposizioni amministrative, iniziate nel febbraio 2011 e susseguitesì fino ai primi mesi del 2013.

Alla ricostruzione cronologica dei passaggi cruciali e dei provvedimenti è seguita, come anticipato precedentemente, una specifica analisi dei dati relativi

ai beneficiari accolti sia a livello nazionale sia all'interno delle singole realtà regionali. Attraverso i dati, messi gentilmente a disposizione dalla Protezione Civile nazionale, la seconda parte del primo capitolo è dedicata ai “numeri dell'accoglienza”. L'analisi che ne emerge è interessante in quanto permette di comprendere chiaramente, sia a livello nazionale che regionale, la distribuzione delle presenze sul territorio e il relativo impatto, le diverse tipologie di accoglienza, nonché gli enti gestori coinvolti nei progetti attivati.

Il secondo capitolo, hard core della pubblicazione, contiene i risultati del lavoro di ricerca svolto in tre prescelte realtà territoriali, rappresentative e paradigmatiche di modalità differenti in termini di *sistemi regionali di accoglienza*. L'indagine sul campo intendeva fornire una dettagliata ricostruzione del funzionamento del modello di accoglienza attraverso il quale la Regione Veneto, Toscana e Puglia hanno risposto allo stato di emergenza umanitaria decretato dal Governo italiano nel febbraio 2011 a seguito dei flussi migratori verso la Penisola originati dai noti eventi che hanno interessato i Paesi del Nord Africa.

Gli obiettivi posti alla base del lavoro sono stati sostanzialmente due:

- a. offrire un quadro conoscitivo sul funzionamento dei vari modelli di accoglienza adottati nelle realtà analizzate, evidenziando ciò che nel sistema ha funzionato e ciò che invece richiede interventi correttivi;
- b. delineare ipotesi di modifica/integrazione del sistema di accoglienza che tengano conto, nel quadro di una riflessione più generale sulle politiche migratorie e dell'asilo, della possibilità/necessità di sviluppare una rete effettivamente in grado di anticipare nuove emergenze e di fare fronte ad eventuali nuove domande di accoglienza.

Grazie alla ricerca sul campo e alla raccolta, in ogni contesto indagato, di interviste a testimoni privilegiati, sono stati approfonditi, di volta in volta, vari macro-ambiti: quello degli attori (il profilo degli utenti, caratteristiche delle strutture e delle gestioni), quello relativo alle reti interistituzionali e alle relazioni fra soggetti di natura diversa (tra enti gestori ed enti attuatori; tra operatori, strutture e servizi territoriali); nonché quello dei servizi garantiti ai migranti accolti (mediazione e corsi di lingua, orientamento legale, attività propedeutiche all'inserimento lavorativo, assistenza sanitaria e vulnerabilità, vitto e alloggio ecc).

Le domande alle quali l'indagine ha, dunque, cercato di dare una risposta sono state diverse: come ha funzionato l'accoglienza nelle tre realtà indagate? Quali criticità sono emerse? In quale modo si sono organizzati gli attori che sono entrati a far parte del sistema di accoglienza? Com'è andato articolandosi concretamente il processo dell'accoglienza, essendo segnato fin dall'inizio da una considerevole quantità di fattori di differenziazione, legati ai contesti territoriali, alle tipologie di accoglienza, alle dimensioni delle strutture, alle prestazioni erogate, ai profili dell'utenza, alle interazioni locali?

Con questo lavoro, non crediamo di aver potuto rispondere in maniera soddisfacente a tutte le complesse questioni sollevate dalla gestione della cd. Emergenza Nord Africa, ma ci auguriamo perlomeno che il piccolo squarcio aperto nel fitto velo delle "politiche di accoglienza" dei migranti, richiedenti asilo e rifugiati nel nostro Paese, possa servire a compiere riflessioni utili per il futuro proprio a partire dal "bilancio" e dalle evidenze riportate nell'ultimo capitolo di questo lavoro.

## Capitolo 1

# IL PROFILO DI UNA "EMERGENZA" STRUTTURALE

### 1.1. Introduzione

Nel ripercorrere i due anni trascorsi, dal 4 gennaio 2011<sup>11</sup> al 31 dicembre 2012, caratterizzati – per quanto riguarda le politiche dell'accoglienza dei migranti in Italia – dalla cosiddetta "Emergenza Nord Africa", è impossibile non partire dal concetto stesso di *emergenza*<sup>12</sup>.

Con tale termine si intende una circostanza imprevista e accidentale, per fronteggiare la quale è necessario mettere in atto interventi di risposta di carattere eccezionale, non ordinari. Sono, pertanto, due i suoi elementi portanti: da un lato una componente di imprevedibilità degli avvenimenti verificatesi; dall'altro l'eccezionalità delle misure messe in atto per farvi fronte.

Si snoda, così, una doppia dimensione, alla luce della quale devono necessariamente essere riletti gli accadimenti dell'ultimo biennio, sia in termini di analisi degli arrivi in Italia dalle coste nordafricane, sia di ricostruzione degli interventi (normativi, economici, finanziari) messi in atto in via straordinaria.

Nel 2011 sono arrivati in Italia attraverso gli "sbarchi" 62.692 cittadini migranti<sup>13</sup>, mentre nei due anni precedenti il numero degli arrivi era stato drasticamente ridotto a causa di un implacabile controllo delle frontiere da parte

<sup>11</sup> Il 4 gennaio 2011 muore Mohamed Bouazizi, giovane venditore ambulante di frutta e verdura a Sidi Bouzid, in Tunisia. Mohamed si toglie la vita dandosi fuoco, dopo il fallimento di ogni protesta contro la confisca della sua merce da parte della polizia. La data della sua morte ha segnato simbolicamente l'inizio del movimento che a livello internazionale è stato definito "le primavere arabe": sommosse nate in Tunisia, Egitto, Libia e poi deflagrate verso lo Yemen, la Giordania, la Siria.

<sup>12</sup> Questo paragrafo è stato scritto da Maria Silvia Olivieri a partire dall'articolo *L'accoglienza frantumata sotto il peso dell'"emergenza"*, pubblicato in "Cronache di ordinario razzismo. Secondo libro bianco sul razzismo in Italia" a cura di Lunaria, edizioni dell'asilo (Roma, 2011).

<sup>13</sup> Audizione della ministra dell'Interno Anna Maria Cancellieri davanti al Comitato Accordo Schengen della Camera dei Deputati, 25 settembre 2012.

delle autorità libiche, messo in atto a seguito degli accordi Italia-Libia siglati il 30 agosto 2008<sup>14</sup>. È stato questo incremento esponenziale, effettivamente opposto rispetto al trend del biennio antecedente, che ha determinato la costruzione a tavolino di una “emergenza”, basata unicamente sull’acquisizione di statistiche numeriche e veicolata da una spinta di emotività collettiva, rilevata a più livelli: nell’opinione pubblica, nei media, nella gestione politica della vicenda.

Nel 2009 i dati ufficiali avevano registrato 9.573 persone sbarcate (il 78% in meno rispetto al 2008) e 4.406 nel 2010, con un ulteriore dimezzamento degli arrivi. Per due anni era, dunque, sembrato che il flusso migratorio verso l’Europa fosse definitivamente ridotto e che le misure di contrasto alla “immigrazione irregolare”, messe in atto negli anni dai governi italiani, iniziassero ad apportare risultati concreti rispetto agli obiettivi prefissati. Di conseguenza, quando nel 2011 gli arrivi via mare sono aumentati di ben oltre il mille per cento, l’Italia è stata presa alla sprovvista e si è ritrovata impreparata nel gestire questo incremento.

È stato veramente un fenomeno imprevedibile? Davvero si poteva credere di aver scritto la parola *fine* nella storia delle migrazioni attraverso il Mediterraneo?

Nel leggere asetticamente le statistiche sopra menzionate e il cambio di tendenza degli “sbarchi” di troppe informazioni aggiuntive non si è tenuto conto.

In primo luogo non si è tenuto conto degli “effetti collaterali” degli accordi italo-libici. Questi, per lungo tempo a sbarramento della rotta mediterranea con l’inasprimento delle misure di controllo, hanno comportato l’attuazione di rimpatri forzati di migranti dalla stessa Libia verso altri Paesi africani, ma – al tempo stesso – hanno anche determinato una strategia di detenzione presso le carceri e i centri di trattenimento libici (rispetto ai quali le testimonianze di chi vi ha vissuto ci restituiscono un orrore inenarrabile); nonché la condizione di invisibilità dei tanti migranti africani, nascosti nelle pieghe delle città libiche, in attesa – anche per anni – di cogliere l’opportunità offerta da qualche trafficante di esseri umani, che il rigido controllo delle frontiere aveva reso ancor più privo di scrupoli. Erano dunque migliaia le persone costrette in Libia e pronte, non appena ce ne fossero state le condizioni, a prendere la via del mare. All’epoca il solo UNHCR aveva censito a Tripoli e nelle altre città circa diecimila tra rifugiati e richiedenti asilo, provenienti dal Corno d’Africa, dal Sudan, dall’Iraq. Si trattava di persone che comunque avevano

<sup>14</sup> Il 30 agosto 2008 è stato siglato il “Trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione”. Precedentemente i due Paesi avevano già sottoscritto due protocolli relativi soprattutto alle strategie e modalità di pattugliamento delle coste, mentre il 4 febbraio 2009 i due ministri dell’Interno, libico e italiano, hanno siglato un ulteriore protocollo aggiuntivo di carattere tecnico e operativo.

formalizzato la loro richiesta di protezione, dal loro Paese e dalla stessa Libia: molte altre vivevano in una condizione taciuta e sospesa, invisibili alle istituzioni, agli organismi internazionali e alle organizzazioni non governative presenti nel Paese; altre ancora, malgrado tutto, continuavano ad arrivare e attendere.

Non si è tenuto conto di quali potessero essere le reazioni del Governo libico di fronte all'ex alleata Italia, aderente all'azione militare *Odyssey Dawn* del marzo 2011, insieme a Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia. Mentre la guerra civile dilagava e le maglie dei controlli alla frontiera si allentavano sempre di più, lasciando ai trafficanti di esseri umani di riprendere il loro commercio di vite, l'inizio dei bombardamenti sulla Libia ha segnato la fine degli accordi italo-libici. Le partenze dei migranti dalla Libia non solo non sono state più contrastate, ma - gestite dagli stessi ufficiali governativi - sono state utilizzate come un'arma bianca da puntare verso l'Europa e, in particolare, sull'Italia, così come più volte aveva minacciato nel passato lo stesso Gheddafi.

In questa logica di spingere quante più persone a intraprendere la via del Mediterraneo, negli scontri civili sono rimaste coinvolte tante persone originarie di Paesi terzi (Bangladesh, Ghana, Senegal, Mali), residenti e lavoratori da anni in Libia, che in altre circostanze, forse, non avrebbero mai lasciato il Paese. Ridotti a vittime di una "caccia allo straniero", anche a loro non è rimasta altra scelta che fuggire, diventando loro malgrado strumentali nella logica di repressione contro il Governo italiano. In altri casi la fuga non è stata volontaria: sono stati gli stessi i militari libici ad attuare espulsioni forzate e di massa verso l'Italia, realizzando un vero e proprio sistema di deportazione.

Più in generale, anche esulando dal caso specifico della Libia, non si è prestata la dovuta attenzione a quanto stava accadendo nei Paesi del Nord Africa, in una complessità di situazioni politiche, economiche e sociali riconducibili a ben prima della fine del 2010. Sebbene il pubblico europeo sia rimasto sgomento nel rilevare in quelle terre costellate di villaggi turistici, aree archeologiche e percorsi di crociere i segni di dittature, troppo spesso ignorate dai *media*, le crescenti tensioni in Tunisia, Egitto, Libia non potevano cogliere di sorpresa, perché le loro radici affondavano in un passato più remoto. La crisi economica, l'impossibilità di esercitare diritti universalmente riconosciuti, i trattamenti disumani e degradanti nei carceri, le forme di repressione sistematica, l'instabilità politica - tutte cause determinanti per il deflagrare della "rivoluzione dei gelsomini"<sup>15</sup> e delle sue sorelle

<sup>15</sup> Con "rivoluzione dei gelsomini" è stato battezzato l'insieme di moti e di proteste, susseguite in Tunisia tra il 2010 e il 2011.

– non si sono verificate solo nell'immediata vigilia delle sommosse, ma risalgono indietro nel tempo, lungo una storia che passa per guerre civili, colpi di stato, dittature, conflitti, colonialismo e post colonialismo.

Allo stesso modo non si è prestata la dovuta attenzione – e lo si continua ancora a ignorare oggi, nel definire strategie di “contrasto all'immigrazione irregolare” – al fatto che circa il 50 per cento della popolazione di Marocco, Algeria, Libia, Egitto, Sudan e anche di Siria e Giordania ha meno di 25 anni di età e vive con un reddito di pochi dollari annui<sup>16</sup>. Di fronte a tale dato è necessario chiedersi quali “strumenti di contrasto o di deterrenza” potranno mai riuscire a contenere la spinta di cambiamento che anima una popolazione giovane, che ambisce a cogliere le *chances* che l'Europa concede ai suoi figli: spostarsi da un paese all'altro, avere l'opportunità di trovare un lavoro, sentirsi protetti, costruirsi un nuovo futuro come i coetanei europei.

Il concetto stesso di “emergenza” è stato al centro del contendere tra il Governo italiano e la Commissione europea. All'inizio del 2011, infatti, l'Italia si era da subito dichiarata isolata e senza interlocutori: “*silenzio drammatico dell'Europa*”, come lo aveva definito l'allora ministro dell'Interno, Roberto Maroni<sup>17</sup>.

Alla richiesta da parte di quest'ultimo di dare applicazione alla direttiva europea sulla protezione temporanea<sup>18</sup>, di coinvolgere gli altri Stati membri nella ripartizione dell'accoglienza, di stanziare maggiori risorse, la commissaria europea Cecilia Malmström aveva risposto seccamente, punto per punto. Un tempestivo supporto all'Italia era stato offerto, ma subito rifiutato; erano stati inoltre messi a disposizione una missione Frontex, nonché assistenza, stanziamenti e collaborazione per i rimpatri. Sempre la commissaria aveva precisato che l'Italia aveva anche a disposizione fondi strutturali che avrebbero potuto essere impiegati per gli interventi di prima accoglienza.

Oltre a questo, però, rimane il fatto che il flusso migratorio di circa 60 mila persone, che per l'Italia aveva caratteristiche del tutto straordinarie, per il resto

<sup>16</sup> Limes, n. 1/2011 “Il grande tsunami. Guerra di Libia, rivoluzione d'Egitto. Tremano i Sauditi e l'Italia resta sola” (marzo 2011).

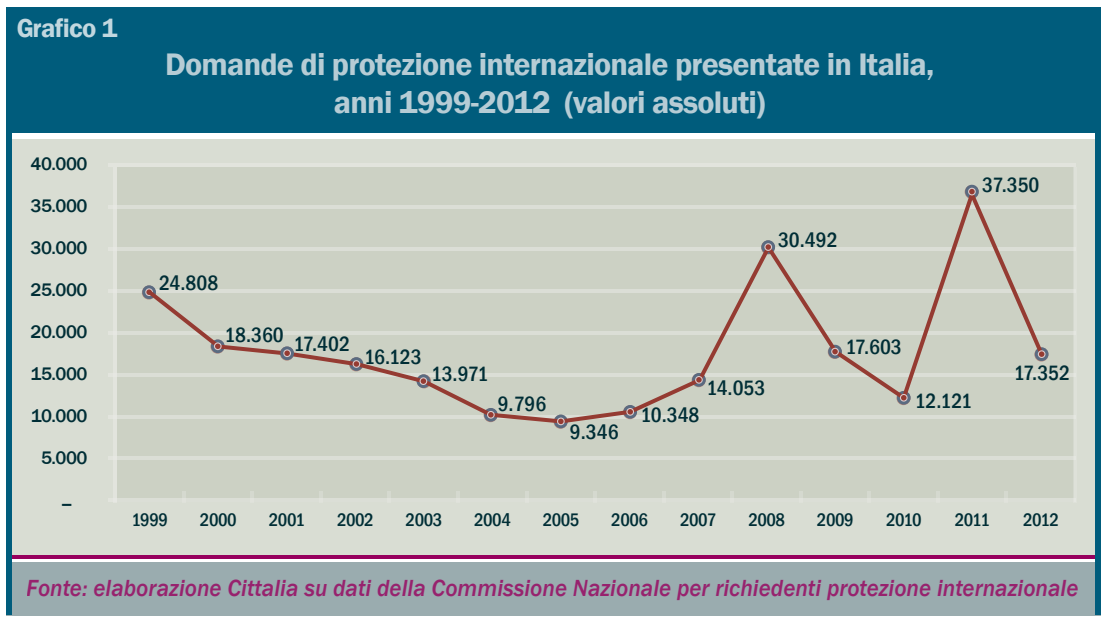
<sup>17</sup> Intervista di Roberto Maroni, ministro dell'Interno, nella trasmissione “Che tempo che fa”, Rai Tre, 14 febbraio 2011.

<sup>18</sup> Direttiva 2001/55/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi; recepita in Italia con decreto legislativo n. 85 del 7 aprile 2003.

d'Europa, abituata a ben altri numeri, era sicuramente preoccupante, soprattutto per quello da cui nasceva, ma non sufficiente per attivare le procedure della protezione temporanea a livello comunitario, né tanto meno per dichiarare uno stato d'emergenza nell'Unione. All'epoca si erano già fatti paragoni con il passato e ricordato quando a metà degli anni '90, durante la guerra nella ex Jugoslavia, la Germania aveva dato accoglienza e protezione a oltre 500.000 persone provenienti dai territori coinvolti dal conflitto: quasi dieci volte gli arrivi in Italia nel 2011.

Ora si è in grado di guardare anche all'immediato futuro rispetto a quello stesso anno. In tal caso si fa riferimento alle statistiche di UNHCR in merito alle domande di asilo esaminate in Europa nel 2012, interdipendenti con i flussi di ingresso negli Stati.

Da parte sua l'Italia è rientrata in una tendenza ormai consolidata negli anni con 17.352 istanze. Infatti, nel leggere i dati delle domande inoltrate agli organi competenti<sup>19</sup> si rileva che - isolando le eccezioni del 2004/2005, del 2008 e del 2011 - non si sono mai superate le 20 mila unità, con una media annua di circa 15.000 domande.



<sup>19</sup> Fino al 2004 la Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato; successivamente dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.



Le eccezioni di tendenza per gli anni 2004 e 2005, 2008 e 2011 sono riconducibili a eventi e situazioni – dello scenario internazionale e nazionale – facilmente individuabili, contestualizzabili, analizzabili e, a suo tempo, prevedibili.

Tra il 2004 e il 2005 si è toccato il minimo storico delle domande di protezione internazionale presentate in Italia. È indubbio che l'entrata in vigore della cosiddetta legge "Bossi-Fini" (n. 189/2002) e dei suoi regolamenti di attuazione abbia determinato un iniziale effetto deterrente all'ingresso sul territorio nazionale a causa dell'introduzione del trattenimento dei richiedenti asilo in strutture all'epoca definite "centri di identificazione" (successivamente trasformati nei "CARA, centri di accoglienza per richiedenti asilo") e della doppia procedura per l'esame delle domande di asilo, ordinaria e semplificata. La ripresa nei due anni successivi dimostra, però, come tale effetto deterrente abbia avuto una breve durata, una volta ridefinita una nuova organizzazione delle rotte e delle modalità di ingresso in Italia<sup>20</sup>.

Il 2008, invece, ha raccolto nelle statistiche delle domande di asilo la recrudescenza della (infinita) crisi umanitaria che affligge e violenta la Somalia da oltre venti anni, che ha prodotto milioni tra rifugiati e sfollati. Sul 2011 è stato già detto.

E nel resto d'Europa? Basta concentrarsi sul 2012. Quello che per l'Italia è stato un anno di ritorno al proprio trend strutturale, con le 17.352 domande di asilo, in altri Paesi europei i dati sono ben altri.

Germania, Francia, Regno Unito, così come Svezia e anche Svizzera si trovano di fronte a statistiche che, se verificatesi in Italia, avrebbero già costituito il fondamento per la dichiarazione di uno stato di emergenza. Nel 2012, infatti, sono state 64.500 le domande di asilo presentate in Germania, 54.900 in Francia, 43.900 in Svezia, Paese che ha una popolazione di appena 9 milioni di abitanti, un settimo di quella italiana. Nel Regno Unito le domande di asilo sono state 27.400 e in Svizzera (con appena 7 milioni di abitanti, come la somma della popolazione delle sole Roma, Napoli e Milano) 25.900.

In questi Paesi non si parla di emergenza, ma di gestione dei flussi migratori.

<sup>20</sup> È proprio di questi anni la definitiva consacrazione delle coste siciliane come principale mèta di approdo, dopo oltre un decennio di rotte tra Ionio e basso Adriatico con destinazione finale in Puglia e Calabria. Un'analisi a parte meriterebbe quanto attualmente accade sulle coste adriatiche, rispetto alle quali è scarsa la diffusione delle notizie di arrivi presso le frontiere portuali. Dalla raccolta di segnalazioni da parte di operatori sul campo, di racconti di rifugiati, di testimonianze di giornalisti locali si stima che sul lato Adriatico il controllo degli ingressi sia gestito da meccanismi strutturali di respingimenti verso Paesi terzi (come per esempio la Grecia).

Questo può scatenare polemiche interne, animare la discussione politica tra schieramenti avversi, invocare misure più o meno restrittive degli ingressi, ma di certo il dibattito non ruota intorno a una sedicente “emergenza arrivi”. L’obiezione che potrebbe muoversi è che in Italia il numero maggiore degli ingressi via mare è concentrato in alcuni mesi dell’anno (quando le condizioni climatiche consentono l’attraversamento del Mediterraneo) e in determinate fasce geografiche. Di conseguenza chi obietta potrebbe altresì argomentare che la gestione di 17 mila richiedenti asilo, in arrivo principalmente a Lampedusa in meno di sei mesi, è più complessa di quella di 64 mila persone entrate nel Paese lungo tutto l’anno e arrivate con varie modalità (anche in condizione di overstayers). Tali considerazioni sono sicuramente interessanti e meritano di essere verificate e analizzate. Rimane fermo, però, che - in ogni caso - mantengono comunque il rango di indicazioni/informazioni di cui tenere conto, che possono incidere sulla scelta delle strategie di intervento, ma che non fanno venire meno il carattere strutturale degli arrivi e delle richieste di asilo in Italia, né di una consequenziale programmazione delle modalità di gestione degli stessi, soprattutto sul piano dell’accoglienza.

La storia dell’immigrazione in Italia ha circa quarant’anni. Quella dell’asilo neanche venticinque. Ora, però, questa giovane esperienza non può essere più apportata come giustificazione delle scelte di gestione delle politiche migratorie nel Paese.

Non è più tempo, infatti, di valutare l’approccio alle politiche migratorie di uno Stato sulla base della sua anzianità di servizio nel settore, quanto sulle capacità che quello stesso Stato ha di leggere e analizzare i flussi di ingresso, sapendo riconoscerli se strutturali o emergenziali, e - di conseguenza - programmando strategie e politiche di intervento. Un passaggio fondamentale che hanno fatto sia i Paesi effettivamente da decenni mèta di migrazioni (come Germania, Francia, Regno Unito), sia Paesi con una storia più recente, come i Paesi scandinavi. Non ancora l’Italia.

## 1.2. La costruzione dell'emergenza

Si è detto come l'Italia sia stata colta di sorpresa dall'incremento degli arrivi via mare nel corso del 2011. Ed è stato proprio questa impreparazione a codificare in termini di imprevedibilità il fenomeno e a delinearne il profilo di "emergenza", definita poi come tale attraverso la gestione operativa degli arrivi, l'atteggiamento dei media e la programmazione dell'accoglienza straordinaria.

Emblematico di questo è quanto accaduto a Lampedusa. A partire dai primi di febbraio 2011 sull'isola avevano iniziato a radunarsi tutte le persone in progressivo arrivo in Italia. Nella struttura isolana di prima accoglienza, destinata a ospitare in maniera temporanea 800 persone e tenuta chiusa nei primi quattro giorni di arrivi<sup>21</sup>, sono stati assembrati per settimane migliaia di cittadini tunisini, fino all'inverosimile. Di fronte all'impossibilità di stiparli ulteriormente, sono stati allestiti giacigli di fortuna all'esterno, anche lungo il molo.

Perché non si è avviato da subito un piano di trasferimenti verso altre strutture in Italia?

Intanto gli sbarchi hanno continuato a succedersi e i servizi trasmessi da tutte le televisioni hanno restituito agli spettatori stupefatti le immagini di un'isola "al collasso" (questo il termine ripetutamente utilizzato), in un crescendo di tensione tra coloro che avevano fretta di vivere finalmente un'altra vita, al pari dei propri coetanei europei, e chi a Lampedusa vive, sentendosi in balia degli eventi.

I cittadini tunisini, i primi ad arrivare sull'isola e con l'obiettivo dichiarato di raggiungere la Francia, sono stati trattenuti a Lampedusa per settimane e con il passare dei giorni hanno iniziato a essere raggiunti anche da quanti erano in fuga dalla Libia. Tra di loro anche minori non accompagnati, arrivati senza familiari al seguito, che sono stati ospitati presso la base Loran, dove nessun essere umano avrebbe dovuto permanere per più di un'ora. Figuriamoci dei ragazzini.

Il viaggio migratorio degli ospiti dell'isola è stato raccontato attraverso i fermo-immagine della televisione: in migliaia, ammassati come animali, accovacciati per terra a mangiare i pasti sul molo, sporchi nell'impossibilità di farsi una doccia. Una massa indistinta di esseri umani. Senza volto, senza nome, senza storia. Sconosciuti e, pertanto, percepiti come minacciosi.

<sup>21</sup> La struttura è stata riaperta solo il 14 febbraio 2011, a distanza di quattro giorni dall'inizio degli approdi a Lampedusa.

I commenti di queste immagini si sono susseguiti nei titoli delle testate giornalistiche, caratterizzati da toni allarmistici, diffondendo reazioni emotive tra un pubblico di lettori estremamente variegato:

*Ci sarà presto un esodo biblico*<sup>22</sup>;

*In Italia presto 300 mila migranti*<sup>23</sup>;

*Esodo di 300 mila persone*<sup>24</sup>;

*Clandestini fuori controllo. E l'Italia teme l'invasione*<sup>25</sup>;

*Una marea di profughi*<sup>26</sup>;

*Dalla Libia può arrivare un'ondata di immigrazione di proporzioni catastrofiche*<sup>27</sup>;

*Navi, aerei e paura: Lampedusa pronta come a una guerra*<sup>28</sup>;

*Palazzo Chigi e l'onda degli immigrati: un Paese impreparato all'emergenza*<sup>29</sup>;

*È allarme immigrazione clandestina dalla Libia. I rifugiati ci costeranno 500 milioni al mese*<sup>30</sup>.

Il linguaggio usato è stato biblico, bellicoso, catastrofico (fino all'infelice espressione "tsunami umano"<sup>31</sup> adottata dall'allora Presidente del Consiglio), e ha indotto i lettori/spettatori a sentirsi sotto assedio, profondamente minacciati e in stato di pericolo.

È un linguaggio fatto proprio anche dei rappresentanti del Governo. Lo stesso ministro dell'Interno, Roberto Maroni, in una delle sue prime interviste televisive rilasciate sul tema<sup>32</sup> ha utilizzato espressioni destinate a suscitare allarme, prospettando uno "scenario apocalittico", conseguenza di un

<sup>22</sup> Il Tempo, 15 febbraio 2011.

<sup>23</sup> Adnkronos, 22 febbraio 2011.

<sup>24</sup> La Repubblica, 22 febbraio 2011.

<sup>25</sup> La Repubblica, 22 febbraio 2011.

<sup>26</sup> Il Giornale, 23 febbraio 2011.

<sup>27</sup> Il Sole 24 Ore, 24 febbraio 2011.

<sup>28</sup> La Stampa, 24 febbraio 2011.

<sup>29</sup> La Repubblica, 24 febbraio 2011.

<sup>30</sup> Il Giornale, 25 febbraio 2011.

<sup>31</sup> Più testate, 1 aprile 2011.

<sup>32</sup> Cit. Che tempo che fa, Rai Tre, 14 febbraio 2011.

“esodo biblico senza precedenti”, con “decine e decine di migliaia di persone” in arrivo, senza la possibilità di “prevederne una fine”.

Immagini, parole, dichiarazioni pubblicate nei primi mesi dell'anno, quando ancora non si avevano i dati certi sugli arrivi, che comunque avrebbero potuto essere stimati, con previsioni molto realistiche. Si è di fatto assistito a una costruzione mediatica dell'emergenza, che ha alternato l'ansia per un temuto (così come enfatizzato dagli stessi mezzi di comunicazione e dalle forze politiche) arrivo di centinaia di migliaia di cittadini migranti, con le immagini dei sopravvissuti ai naufragi: una logica di alternanza tra esigenza di risposte ferme e di contrasto da un lato, e di *pietas* umanitaria dall'altra. Quasi a voler restituire una doppia immagine dello Stato, che da un lato gestisce con fermezza “l'invasione”, erigendosi a paladino di una sicurezza nazionale, e dall'altro mostra un lato più umano nel prestare soccorso e assistenza ai naufraghi. È un'ambivalenza che si ritrova anche nel definire i cittadini migranti: il termine “clandestino”, con tutte le implicazioni negative che lo caratterizzano, viene attribuito a quanti arrivano per ricercare nuove opportunità di vita, percepiti come gli effettivi “invasori”, come minaccia umana per la sicurezza nazionale; per gli altri, per quanti fuggono dalle persecuzioni o sono stati vittima di un naufragio si utilizza il più pietoso “profugo” (termine di per sé intraducibile in altre lingue) che induce a una magnanima indulgenza. Ecco ancora una volta la doppia immagine. Lo Stato dal pugno di ferro contro i “clandestini”; lo Stato magnanimo con i “profughi”.

I migranti che sono sopravvissuti alla traversata e hanno raggiunto l'Italia (le stime ci restituiscono il drammatico dato di un morto ogni diciassette persone imbarcate<sup>33</sup>), sono stati fatti restare – a migliaia - a Lampedusa per diverse settimane, costringendo l'isola a condizioni disumane per i migranti e insostenibili anche per gli stessi abitanti. Solo in marzo si è dato inizio ai primi saltuari trasferimenti: verso i CARA (centri governativi di accoglienza per richiedenti asilo) o, per chi non aveva intenzione di richiedere protezione, in altre strutture, anche allestite in via provvisoria, come le inospitali tendopoli di Manduria e di Trapani, da dove in tanti sono fuggiti, inseguiti da uomini a cavallo, come gli evasi nell'America degli anni '30. Immagini da romanzo di Steinbeck e non da ventesimo secolo.

Il punto di svolta per risolvere lo stallo delle presenze a Lampedusa c'è stato solo alla fine di marzo 2011, quando l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri,

<sup>33</sup> Fonti: UNHCR e Fortress Europe.

Silvio Berlusconi, si è recato personalmente sull'isola, dove erano ancora presenti migliaia di persone. Il premier ha promesso che in quarantotto ore *“l'isola sarà abitata dai soli lampedusani”* e questo è bastato a dare il via ai trasferimenti, fino ad allora sporadici e non programmati. Le destinazioni dei migranti, oltre a quelle appena sopra indicate, sono state il centro di Mineo, nonché altre strutture collettive (per lo più ex caserme) a Venezia, come a Civitavecchia, Santa Maria Capua Vetere, Bari<sup>34</sup>.

A Mineo era stato riattivato per l'accoglienza dei richiedenti asilo il *Residence degli Aranci*, un villaggio destinato un tempo ad accogliere i familiari del personale della locale ex base Nato. Un'operazione analoga avvenne anche nel 1999, a seguito della crisi in Kosovo, quando per l'ospitalità della popolazione kosovara fu riaperta l'ex base Nato di Comiso.

Il centro/villaggio sorge sulla strada statale che collega Catania con Gela, distante sette chilometri dal paese, senza collegamenti garantiti da mezzi di trasporto pubblici. Gestito inizialmente alla Croce Rossa e successivamente affidato dalla provincia di Catania (Soggetto attuatore di Protezione Civile) a una cordata di enti con capo-file il consorzio Sisifo<sup>35</sup>, ha una capienza potenziale di 2.000 posti. L'apertura del residence è avvenuta tra molte polemiche, sia da parte della popolazione locale avversa alla destinazione d'uso del villaggio, che degli enti di tutela contrari all'attivazione di una struttura del genere per ospitare migranti: grande, dispersiva, isolata; inidonea a garantire la presa in carico delle singole persone. Quali fossero i cittadini stranieri da inserire nel centro non è stato subito chiaro. Infatti, dopo aver previsto di accogliere chi arrivava dalla Tunisia, si è poi scelto di non concentrarvi persone di una sola nazionalità e di sesso maschile. Si è deciso, dunque, di trasferirvi richiedenti asilo, singoli e famiglie, da altri CARA, interrompendo in molti casi un percorso

<sup>34</sup> I trasferimenti non sono stati indolori, perché in nome dell'urgenza per rispettare i promessi tempi di “svuotamento dell'isola”, si sono verificate situazioni che hanno aggravato la posizione di chi aveva già vissuto esperienze dolorose. L'arrivo drammatico sulle coste italiane, il naufragio e la morte di persone care e di compagni di viaggio, la prolungata permanenza a Lampedusa e infine anche l'ulteriore separazione dei nuclei familiari: trauma si è aggiunto a trauma in una incessante linea di violenza. È stato il caso di una madre con sei figli trasportata a Civitavecchia, mentre il marito con un altro figlio è stato portato ad Agrigento. Allo stesso modo dalla tendopoli di Manduria un padre con due bambini al seguito è stato trasferito in Toscana, disperato per aver perduto le tracce della moglie, ricoverata in ospedale e poi non più rivista. In questi e altri casi le famiglie si sono poi ritrovate, ma solo dopo avvenimenti rocamboleschi e grazie all'intervento di operatori di buona volontà, capaci di creare un corto circuito positivo, ma di certo non strutturato.

<sup>35</sup> A seguito del bando pubblico dell'agosto 2011 - con cui il centro di Mineo veniva ufficialmente definito come CARA, pur non avendone avuto un'istituzione formale da parte del Ministero dell'interno - la gestione della struttura è stata affidata a un'associazione temporanea di servizi che ha come capofila il consorzio Si.si. fo e alla quale partecipano il consorzio SolCoCalatino, Cascina di Roma (per la ristorazione) e Domus Caritatis.

già intrapreso in vista dell'audizione con la commissione territoriale e addirittura di inserimento in una "seconda accoglienza" all'interno dello SPRAR<sup>36</sup>. Infine, dopo l'esplosione della crisi in Libia, vi sono stati portati direttamente i richiedenti asilo in arrivo in Italia. Tra di loro anche minori non accompagnati. Al termine degli interventi straordinari di accoglienza del piano della Protezione Civile, il centro di Mineo ha ottenuto una ulteriore proroga di finanziamenti fino alla fine di giugno 2013<sup>37</sup>: e a distanza di oltre due anni dall'avvio dell'emergenza Nord Africa, oltre duemila persone erano ancora presenti nel centro.

L'emergenza oltre a connotarsi negli ambiti dalla dimensione mediatica e operativa, è stata definita e strutturata come tale anche attraverso le disposizioni amministrative, iniziate nel febbraio 2011 e susseguitesi fino al dicembre 2012<sup>38</sup>.

Il 12 febbraio 2011, con l'emanazione di un decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri che ha dichiarato *"lo stato di emergenza nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa"*, si è dato formalmente l'avvio a una sequenza di provvedimenti che hanno progressivamente composto un pacchetto di disposizioni con cui il Governo italiano ha affrontato quella che è stata rapidamente battezzata, anche nei documenti ufficiali, *l'Emergenza Nord Africa*, divenuta presto familiare ad addetti ai lavori e giornalisti con l'acronimo "ENA".

Sono state disposizioni emanate nel corso dei mesi, che hanno gradualmente disegnato la strategia per affrontare, anche in termini economici, un numero di arrivi di cittadini stranieri che – dopo un intervallo di circa tre anni – stava recuperando i ritmi e le tendenze degli anni precedenti.

Il 18 febbraio 2011 il prefetto di Palermo è stato nominato commissario delegato *"per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza"*<sup>39</sup>. Al commissario sono stati riconosciuti ampi poteri di intervento, finalizzati sostanzialmente a censire "i migranti sbarcati" e a individuare aree e

<sup>36</sup> Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), v. più avanti.

<sup>37</sup> OPdCM del 28 dicembre 2012, art. 6, comma 1: *"Nell'ambito delle attività finalizzate a regolare la chiusura dello stato di emergenza e il rientro alla gestione ordinaria e per garantire la continuità dell'accoglienza sino al 30 giugno 2013, il Prefetto di Catania è autorizzato a stipulare apposita convenzione, con decorrenza dal 1 gennaio 2013, con il Consorzio dei Comuni del Colatine che acquisirà la disponibilità dell'immobile Residence degli Aranci in Mineo (CT), nel limite di 12.670.000,00"*.

<sup>38</sup> Il DPCM del 12 febbraio 2011 ha decretato lo stato di emergenza fino a dicembre 2011, prorogato fino al 31 dicembre 2012 con DPCM del 6 ottobre 2011. Dal primo gennaio 2013 "gli interventi concernenti l'afflusso di cittadini stranieri sul territorio nazionale" sono rientrati nella "gestione ordinaria" di competenza del Ministero dell'interno, così come disciplinato dalla OPCM n. 33/28 dicembre 2012.

<sup>39</sup> Ordinanza PdCM n. 3924 del 18 febbraio 2011.

strutture per gestire l'ospitalità delle persone. L'incarico del prefetto di Palermo – e con esso il collegamento tra gli interventi di accoglienza straordinaria e il Ministero dell'interno – è durato poco meno di due mesi.

L'ormai proclamato “stato di emergenza” e l'impossibilità di identificare risorse ordinarie per garantire una “ripartizione territoriale dei profughi” hanno determinato un cambiamento rilevante nel già complesso sistema di accoglienza italiano, retto sull'asse “Lampedusa-CARA-SPRAR”<sup>40</sup>.

Alla fine di marzo, contestualmente ai trasferimenti da Lampedusa, in una seduta straordinaria della Conferenza unificata, si è infatti stabilita una “divisione equa e immediata” dei “profughi” in tutte le regioni con risorse che il Governo si è da subito impegnato a individuare<sup>41</sup>.

Il 12 aprile 2011, con puntuale risposta al termine massimo di dieci giorni per la programmazione di un'accoglienza straordinaria a base regionale (come richiesto nella nuova riunione della Conferenza unificata del 6 aprile e fortemente voluto dalla Conferenza delle regioni, con in testa Emilia Romagna e Puglia), è stato presentato il “*Piano per l'accoglienza dei migranti*”, che il giorno successivo, con l'ordinanza n. 3933 del Presidente del Consiglio dei Ministri, è stato affidato nell'attuazione alla Protezione Civile, il cui capo Dipartimento è stato nominato commissario delegato per “*fronteggiare lo stato di emergenza*”.

Questa è la data di passaggio, fondamentale nella ricostruzione dell'accoglienza straordinaria. La Protezione Civile è subentrata al prefetto di Palermo e non si è

<sup>40</sup> Il sistema di accoglienza italiano si snoda attraverso un asse tripartito e differenziato in termini temporali, spaziali e organizzativi. L'approdo in Italia è rappresentato da Lampedusa, che di per sé identifica l'insieme dei centri di prima accoglienza, finalizzati a prestare un primo soccorso e a identificare le persone e i richiedenti asilo. Qui i servizi minimi garantiti – anche di orientamento e informazione – sono basilari. Il secondo passaggio è nei CARA (centri di accoglienza governativi) dove sono ospitati i richiedenti asilo, che dovrebbero rimanervi fino alla definizione della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. Il capitolato che sottende alla gestione dei CARA prevede l'erogazione di servizi di assistenza, orientamento, informazione in capo all'ente gestore dei singoli centri, al quale si affiancano – secondo i casi – enti locali titolari di servizi ai sensi dell'articolo 11 del DPR n.303/2004, nonché altri enti negli anni aggiudicatari di progetti nell'ambito dei programmi del Fondo Europeo per i Rifugiati (FER). Il terzo componente dell'asse è composto dal Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) che – con una capienza totale di meno della metà dei posti previsti dalle altre tipologie di strutture – supera le logiche di un intervento a bassa soglia, delineando una “accoglienza integrata” di servizi alla persona, funzionale a facilitare percorsi di inclusione sociale e di inserimento socio-economico, con l'obiettivo di emancipare le persone dallo stesso bisogno di accoglienza. Questi tre passaggi – profondamente eterogenei negli obiettivi, nelle modalità organizzative, negli standard minimi adottati – sebbene separati e mal dialoganti, nel corso degli anni si sono sforzati di trovare forme di comunicazione e collaborazione tali da poter se non altro facilitare i percorsi di accesso e di presa in carico all'interno dello SPRAR.

<sup>41</sup> PdCM, Ufficio stampa e del Portavoce, n. 134 31 marzo 2011.



trattato di un mero avvicendamento. Infatti, il Ministero dell'interno (e nello specifico il Dipartimento libertà civili e immigrazione) che nel quotidiano ha competenze e responsabilità dirette per l'accoglienza dei migranti forzati, sia nella gestione ordinaria dei CARA e più ancora per le attività del *Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati* (SPRAR), è stato di fatto esautorato da qualsiasi intervento di natura straordinaria, di cui comunque nel corso della precedente "emergenza sbarchi" del 2008 si era fatto carico: questa disposizione ha di fatto escluso ogni raccordo a monte tra le misure di accoglienza straordinarie con quelle ordinarie. Sebbene, poi, nel corso dei due anni successivi la Protezione Civile abbia effettivamente cercato il confronto con il Ministero dell'interno, con ANCI e con il Servizio Centrale dello SPRAR, con le organizzazioni non governative e internazionali; sebbene ci sia stato il tentativo di proporre le linee guida di intervento adottate dal Sistema di Protezione; sebbene nelle missioni di monitoraggio di quelli che poi sono stati definiti GMA (Gruppi di Monitoraggio e Assistenza)<sup>42</sup> siano stati dati chiari input ai soggetti attuatori della Protezione Civile a mettere in atto misure che facilitassero percorsi di inserimento socio-economico, nei fatti la mancata previsione di un formale e puntuale collegamento con gli interventi di accoglienza ordinaria, e in particolare con lo SPRAR, ha reso le misure straordinarie svincolate da qualsiasi imposizione in termini di standard e requisiti minimi da adottare. È stato dunque creato un "sistema parallelo" di accoglienza, eterogeneo nelle diverse declinazioni regionali e territoriali, così come nelle caratteristiche degli attori partecipanti, nelle modalità di erogazione dei servizi, nelle caratteristiche organizzative.

La scelta di incardinare nella Protezione Civile la risposta alla "Emergenza Nord Africa" ha permesso al Governo di rispondere contestualmente a più questioni aperte.

L'equiparazione politica di una realtà dell'immigrazione alle catastrofi, che nel corso degli ultimi anni hanno visto protagonista proprio la Protezione Civile (dai vari disastri ambientali fino al terremoto de L'Aquila), è stata funzionale a rispondere alle istanze leghiste in seno allo stesso esecutivo, nella definizione di un'equazione tra gli arrivi di migranti e contesti appunto catastrofici e di grave disagio per le popolazioni locali. Una scelta che ha trovato riscontro nello stesso linguaggio – come sopra accennato – del mondo della politica e dei media: se il timore è quello di uno "tsunami umano", diventa inevitabile che a fronteggiarlo

<sup>42</sup> I GMA, gruppi di monitoraggio dell'accoglienza, predisposti dal Dipartimento nazionale di Protezione Civile, hanno avuto il compito di realizzare missioni e visite sul campo per verificare le modalità di accoglienza messe in atto dal piano di interventi straordinario "ENA". I GMA sono stati composti da personale di Protezione Civile, di ANCI e del Ministero dell'interno (attraverso l'ufficio del Servizio Centrale), di UNHCR e OIM.

sia la Protezione Civile.

D'altra parte, secondo un piano regionale dei posti di accoglienza, si sono riportati alle regioni poteri decisionali in materia di immigrazione, nonché centri di costo e finanziamenti, non più imputabili a tali territori dall'abolizione del fondo nazionale per le politiche migratorie introdotto a suo tempo dalla legge n. 40/1998<sup>43</sup>.

Infine, questione non di poco conto, rendere protagonista assoluta la Protezione Civile ha consentito di accedere alla sua disponibilità di risorse economiche che potevano fare affidamento sui fondi derivanti dalle percentuali sulle accise. Nel caso degli interventi nell'ambito dell'ENA si è trattato di uno stanziamento di circa 1,3 miliardi di euro<sup>44</sup>, attivati attraverso canali di finanziamento straordinari – e, come tali, svincolati dalle procedure amministrative di impegno proprie degli fondi pubblici ordinari – che hanno creato un indotto economico a livello territoriale non indifferente: una conseguenza non indifferente, se si tiene conto soprattutto del periodo storico e della crisi economica arrivata il quel periodo al suo apice.

<sup>43</sup> Art. 45 Testo Unico sull'Immigrazione, Dlgs n. 286/1998; art. 58 DPR n. 394 del 31 agosto 1999.

<sup>44</sup> Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, audizione del prefetto Franco Gabrielli, capo del Dipartimento della Protezione Civile, sulla fine dell'Emergenza Nord Africa, 31 ottobre 2012 - 797.487.063 euro stanziati nel 2011 e 495.000.000 euro nel 2012 (ex decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012). In sede di audizione il prefetto Gabrielli ha precisato che di queste risorse sono stati destinati all'accoglienza e all'assistenza poco meno di 600 milioni. Il restante è stato impegnato dal Governo a finanziamento degli interventi direttamente nelle aree di crisi (in supporto alla Croce Rossa Italiana – comprese le esigenze istituzionali - e per l'attuazione degli accordi con la Tunisia che hanno previsto ); per la copertura dei costi di forze armate, polizia e vigili del fuoco, nonché dell'apparato del Ministero dell'interno; per gli interventi a sostegno dell'isola di Lampedusa (riqualificazione ambientale; gestione dei rifiuti; promozione delle fonti rinnovabili); per la prevenzione della compromissione delle matrici ambientali marine per oli e liquidi esausti da imbarcazioni. Successivamente all'audizione del prefetto Gabrielli sono state pubblicate altre ordinanze della Presidenza del Consiglio dei ministri che hanno previsto lo stanziamento di ulteriori risorse per il proseguimento delle attività di chiusura degli interventi nel corso del 2013, per circa 200 milioni.

### 1.3. La cronologia dell'emergenza

Dal mese di febbraio del 2011, come già anticipato nel paragrafo precedente, il Governo italiano assume una serie di provvedimenti volti a definire e gestire l'ingente flusso sul territorio italiano di migranti provenienti dai Paesi del Nord Africa. Con un DPCM del 12 febbraio viene dichiarato, fino al 31 dicembre 2011, lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale. Stato di emergenza poi prorogato fino al 31 dicembre 2012.

#### 1.3.1. Le istituzioni italiane e la gestione degli arrivi

Il 18 febbraio, l'**Ordinanza n. 3924** del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>45</sup> nomina il prefetto di Palermo commissario delegato per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza. A questo attribuisce l'espletamento di alcune iniziative: 1. definizione dei programmi d'azione, anche per piani stralcio, per il superamento dell'emergenza; 2. censimento dei cittadini sbarcati sul territorio italiano dai paesi del Nord Africa; 3. adozione di misure finalizzate all'individuazione di strutture ed aree, anche da attrezzare, destinate alla gestione dell'emergenza e al potenziamento di quelle esistenti.

Come ha ricordato il capo della Protezione Civile, Franco Gabrielli, nella audizione del 31 ottobre 2012 davanti alla Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, il Ministero dell'interno all'inizio del 2011 ritenne che vi fosse una prevalenza degli aspetti di sicurezza, dovuta al fatto che le persone che stavano arrivando non fossero profughi, bensì i cosiddetti «migranti economici» i quali, provenivano da un Paese (la Tunisia) che, in quel momento, la stessa Comunità europea non considerava territorio legittimante la richiesta di asilo o della condizione di rifugiato. Di conseguenza, le iniziative che caratterizzarono l'attività del Commissario furono volte al reperimento di strutture e di allestimenti, anche emergenziali, utili a contenere e gestire questi stranieri, soprattutto per consentirne la loro identificazione e, qualora ne ricorressero i presupposti, la loro eventuale espulsione.

I primi interventi adottati dal Commissario Delegato furono oggetto di critiche da parte del territorio in quanto non coinvolto nelle decisioni prese, come ad esempio,

<sup>45</sup> «Disposizioni urgenti di Protezione Civile per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa, nonché per il contrasto e la gestione dell'afflusso di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea» .

nella individuazione degli insediamenti di accoglienza di Manduria, Trapani, Caltanissetta e Potenza. Per rispondere ai complessi problemi dell'emergenza e per seguire un approccio di condivisione alle decisioni, sono stati quindi firmati tra Governo, Regioni e Autonomie Locali, in Conferenza Unificata, due accordi: il primo il 30 marzo 2011 ed un successivo, integrativo del precedente, il 6 aprile 2011.

È con il **DPCM del 5 aprile 2011** che il governo modifica lo status dei "migranti economici", riconoscendo loro la titolarità della cosiddetta "protezione temporanea", assicurata ai cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale dal 1 gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011. Gli stranieri appartenenti a questa categoria sono stati quindi inviati, quando necessario, presso strutture di primo soccorso individuate e realizzate sul territorio nazionale. Una volta verificata la provenienza e la nazionalità degli interessati, è il questore ad avere il compito di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari della durata di sei mesi.

Nell'**accordo del 6 aprile**, di cui si è detto precedentemente, viene previsto, in particolare:

1. l'equa distribuzione dei migranti in tutte le regioni (escluso l'Abruzzo);
2. l'istituzione di una Cabina di Regia nazionale;
3. il riconoscimento, da parte del Governo, del totale carico delle risorse finanziarie necessarie a gestire la situazione emergenziale, sia per i minori non accompagnati (creando nella fattispecie un apposito fondo a favore dei Comuni che li avrebbero presi in carico), che per gli adulti (assicurando un adeguato e capiente finanziamento di apposito Fondo, in primis presso la Protezione Civile e, nel prosieguo, con il trasferimento di fondi alle Regioni).

In questo accordo viene inoltre stabilito che la gestione dell'emergenza riguardante rifugiati e richiedenti asilo, nonché soggetti ricadenti sotto l'articolo 20 del Testo unico sull'immigrazione<sup>46</sup> che avessero deciso di permanere sul territorio italiano, fosse affidata al Servizio nazionale della Protezione Civile, al fine di realizzare condizioni di accoglienza efficaci ed idonee in favore dei destinatari delle misure di protezione temporanea dei migranti. La soluzione di affidare la gestione dell'emergenza alla Protezione Civile oggi non sarebbe possibile, come sostiene Fabrizio Curcio, Direttore dell'ufficio IV - Gestione delle emergenze -

<sup>46</sup> Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

## Dipartimento della Protezione Civile.

(Fabrizio Curcio, Direttore dell'ufficio IV - Gestione delle emergenze -  
Dipartimento della Protezione Civile)

*“Il sistema di Protezione Civile almeno nel 2011 perché oggi la norma attuale non credo che consentirebbe la gestione di una fase di emergenza alla Protezione Civile su questi argomenti, all’epoca prevedeva che le norme di applicazione su mandato specifico, le ordinanze, venissero firmate dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Oggi non è più così ma all’epoca era così. Noi come struttura del commissario abbiamo fatto tutta una serie di circolari su come gestire questa situazione. Tutta la gestione è stata caratterizzata dal fatto che noi abbiamo definito delle procedure precise, come, ad esempio, rispetto all’assegnazione, l’identificazione, la distribuzione”.*

Nel Consiglio dei Ministri del 7 aprile 2011 il governo sostituisce quindi il *Commissario delegato*, individuandolo nella persona del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, il quale viene formalmente nominato con l’**Ordinanza 3933** del 13 aprile. È il nuovo Commissario delegato a predisporre, in accordo con le regioni e i rappresentanti di ANCI e UPI, il Piano per la distribuzione sul territorio nazionale, la prima accoglienza e la sistemazione dei cittadini extracomunitari provenienti dal Nord Africa, come viene sottolineato dal Direttore dell'ufficio IV - Gestione delle emergenze - Dipartimento della Protezione Civile Fabrizio Curcio:

(Fabrizio Curcio, Direttore dell'ufficio IV - Gestione delle emergenze -  
Dipartimento della Protezione Civile)

*“Il numero elevato di persone ha determinato un interessamento della Protezione Civile e, in particolare, nella riunione del 6 aprile 2011 c’è stato l’accordo sancito tra Governo, Regioni, UPI e ANCI, per far sì che il sistema di accoglienza fosse gestito dal sistema di Protezione Civile. Quindi questa emergenza veniva da una parte assegnata come responsabilità al capo del dipartimento che è divenuto Delegato del Governo per quanto riguarda la parte generale di accoglienza e distribuzione sul territorio, mentre per la parte di gestione dei richiedenti asilo, ovvero la parte relativa all’espulsione e alla verifica dei requisiti delle persone se avevano diritto alla protezione internazionale, rimaneva in capo al Ministero dell’interno. All’interno dell’accordo di aprile sono state emanate una serie di ordinanze che sono le disposizioni di legge*

*che giustificano l'operato del Delegato di Governo”.*

Con la stessa ordinanza del 13 aprile viene istituito un *Comitato di coordinamento* composto dal Direttore della Direzione Centrale per l'immigrazione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, dal Capo Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione nonché da un rappresentante rispettivamente della Regione coordinatrice della Commissione Speciale Protezione Civile della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'ANCI e dell'UPI. In sede di Comitato, il Commissario delegato definisce il fabbisogno di soluzioni alloggiative con le relative caratteristiche progettuali, oltre alle tipologie di servizi occorrenti. Successivamente entra a far parte del Tavolo anche il Ministero del lavoro e politiche sociali che nomina, il 18 maggio 2011, il Direttore Generale del Ministero del lavoro e politiche sociali quale soggetto attuatore nazionale per i minori non accompagnati. Il compito del Comitato di coordinamento, come viene evidenziato dal Vice Capo della Protezione Civile, è quello di affiancare e supportare il Commissario delegato nelle diverse decisioni da assumere e nelle strategie da promuovere.

(Fabrizio Curcio, Direttore dell'ufficio IV - Gestione delle emergenze -  
Dipartimento della Protezione Civile)

*“Il criterio di distribuzione è stato fatto secondo il piano nazionale che la Protezione Civile ha portato in approvazione. Infatti, la struttura del commissario si è dotata di un comitato consultivo (comitato di coordinamento) che supportasse il commissario nelle decisioni che andava a prendere, il comitato è composto dal capo del dipartimento, dal prefetto Pria, responsabile del Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione, dal Direttore Generale di pubblica sicurezza delle frontiere e successivamente da Natale Forlani che è stato nominato delegato per i minori, dall'ANCI e dall'UPI. Le decisioni sono condivise. Partendo dal piano che è stato trasmesso al tavolo delle regioni per la massima trasparenza, si è organizzato un piano dei trasferimenti dei migranti che partiva dall'accertamento dei requisiti a Lampedusa, quindi il concetto era: arrivavano a Lampedusa, venivano presi in carico da un sistema che è governato dal Ministero dell'interno che doveva verificare se rientravano nel piano o meno. Verificato che rientravano nell'art. 20<sup>47</sup>, i tunisini che venivano a valle dell'art. 20 non erano più titolari di questa possibilità, veniva*

<sup>47</sup> Art. 20 del D.lgs 286 del 1998, Testo Unico sull'immigrazione. In questo articolo si prevedono misure di protezione temporanea da adottarsi per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea.

*verificata la nazionalità e se si trattava di minore. Dopo che l'autorità di pubblica sicurezza stabiliva che il migrante fosse accoglibile o meno, questi veniva preso in carico dalla Protezione Civile che prima con le navi poi con altri sistemi di trasferimento veniva collocato sui territori. La prima identificazione con il foto segnalamento e le impronte è sempre stata fatta a Lampedusa, mentre il C3 veniva fatto dopo".*

*Al livello nazionale, tramite il Tavolo di coordinamento, venivano fatte delle riunioni periodiche con i soggetti attuatori, poi il Dipartimento si è configurato, come in qualunque situazione emergenziale, con la classica struttura per funzioni, dividendoci i compiti, inserendo una funzione nuova che riguardava l'assegnazione e la distribuzione e chi si occupava di questo era in contatto con i singoli soggetti attuatori".*

Il Commissario delegato si avvale di un soggetto attuatore, designato da ciascuna regione dal rispettivo Presidente, per individuare, adeguare, allestire o realizzare, con procedure d'urgenza, le strutture per il ricovero e l'accoglienza, avviandole alla gestione anche per il tramite dei Prefetti nominati soggetti attuatori. Mentre alcune regioni hanno individuato un unico soggetto attuatore a cui è stato attribuito il compito sia dell'identificazione delle strutture per l'assistenza sia della gestione, altre hanno invece nominato due soggetti diversi: uno per l'assistenza e uno per la gestione. E nei casi in cui sono stati nominati due soggetti attuatori, in prevalenza, il soggetto attuatore espressione della regione si è occupato del reperimento delle strutture mentre il soggetto attuatore prefettizio si è occupato della gestione, come sottolineato dal Direttore dell'ufficio IV - Gestione delle emergenze - Dipartimento della Protezione Civile Fabrizio Curcio.

(Fabrizio Curcio, Direttore dell'ufficio IV - Gestione delle emergenze -  
Dipartimento della Protezione Civile)

*"Il capo del Dipartimento ha nominato i soggetti attuatori per coinvolgere il territorio in maniera importante. Come sono stati scelti? Vi erano due problematiche diverse: la prima riguardava il reperimento della struttura, la seconda era una problematica di tipo gestionale. Il nostro, come sistema di Protezione Civile, è un sistema devoluto dove concorrono le amministrazioni locali, le regioni, le province e il dipartimento nazionale in un'ottica di sussidiarietà; i nostri interlocutori naturali sono le regioni e con un occhio particolare i prefetti perché i prefetti sono i gestori del braccio operativo dello Stato, coloro che coordinano sul territorio le forze statuali. La soluzione del*

capo Dipartimento è stata quella di richiedere al territorio chi, tra regione e prefettura, volesse occuparsi del reperimento della struttura ovvero della gestione. Il commissario delegato ha chiesto al territorio di darsi una organizzazione; le leggi, pur essendo le stesse, si applicano dando alcune prerogative rispetto ad altre a seconda del territorio che andiamo a trattare. Quindi è sembrato giusto che fosse il territorio ad individuare quali fossero i soggetti che dovevano avere la responsabilità del reperimento delle strutture e della loro gestione. Tutto questo veniva sancito dalle ordinanze.

Il nostro sistema è un sistema di concorrenza, non esiste una dipendenza tra la Protezione Civile a livello nazionale e le strutture periferiche regionali. Sono strutture separate, la Protezione Civile regionale ha come riferimento il Presidente della regione e non il Capo del Dipartimento. Poi nella gestione emergenziale di un evento il Capo del Dipartimento assume quell'azione di coordinamento che vale per la regione ma vale pure per le forze statuali, quindi, in questo senso, non dobbiamo immaginare una dipendenza gerarchica tra la regione e il Dipartimento, la regione legifera autonomamente in materia di Protezione Civile, nel momento in cui c'è un'emergenza di Protezione Civile il capo del dipartimento assume il coordinamento. Il sistema di Protezione Civile in questa materia aveva il compito di fare l'allocazione delle persone ma non di seguire la gestione del migrante nelle fasi delle commissioni. Ad esempio, la presentazione della domanda non passava per il sistema di Protezione Civile ma continuava a passare per i canali ordinari. Il sistema è rimasto inalterato per quanto riguarda la gestione dei flussi migratori, come la presentazione della domanda; noi ci siamo occupati esclusivamente dell'accoglienza. Vitto, alloggio, mediazione culturale, preparazione legale tutto questo lo abbiamo dato in capo ai soggetti attuatori regionali, tutto quello che è il percorso precedente dell'immigrazione è rimasto in capo ai soggetti ordinari: le questure, le prefetture, il Ministero dell'interno, noi non abbiamo modificato nulla. In questo senso i soggetti attuatori si sono diversificati a livello regionale, ci sono state delle regioni, perché era il presidente della regione che doveva comunicare i soggetti attuatori, che hanno comunicato un unico soggetto attuatore che si occupava sia dell'identificazione delle strutture che hanno adibito all'assistenza sia della gestione; ci sono state invece delle regioni che hanno individuato due soggetti: uno per l'assistenza e uno per la gestione. Quando c'è stato questo doppio soggetto attuatore, in genere il soggetto attuatore espressione della regione si è occupato del reperimento delle strutture mentre il soggetto attuatore prefettizio si è occupato della gestione. Questo come strutturazione generale".



A seguito degli accordi del 30 marzo e del 6 aprile, di cui si è dato conto sopra, il 12 aprile 2011 viene adottato un **Piano per l'accoglienza dei migranti** la cui attuazione è affidata alla Protezione Civile. Il Piano è il documento ufficiale attraverso cui il sistema nazionale di Protezione Civile definisce la propria risposta operativa nell'ambito dell'emergenza. Il Piano aveva lo scopo di individuare le fasi di attuazione dell'accoglienza per ogni singola Regione e Provincia autonoma, tenendo conto delle assegnazioni già realizzate e mantenendo, in ogni fase, la proporzionale distribuzione sul territorio nazionale. Per procedere alla predisposizione del Piano, il Dipartimento della Protezione Civile ha attivato un tavolo di confronto con le Direzioni di Protezione Civile regionali, i rappresentanti dell'Unione delle province italiane e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, al fine di definire le modalità di coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali per fronteggiare l'emergenza. Gli obiettivi contemplati nel Piano vanno dalla definizione delle misure all'individuazione delle procedure e delle responsabilità dei vari soggetti chiamati a concorrerne alla realizzazione, al fine di: a) assicurare la prima accoglienza; b) garantire l'equa distribuzione sul territorio italiano; c) provvedere all'assistenza nei confronti degli stranieri provenienti dai paesi del Nord Africa.

Il Piano, rivolto anche ai cittadini extracomunitari che sono giunti in Italia dal 1° gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011, garantisce l'assistenza modulare sino ad un massimo di 50.000 migranti in apposite strutture e prevede il coinvolgimento di tutte le Amministrazioni regionali e locali. Inoltre, prevede, con il coinvolgimento delle strutture e componenti del Sistema Nazionale di Protezione Civile, un modello di gestione suddiviso in tre diversi momenti: 1. Prima accoglienza; 2. Distribuzione dei migranti sul territorio italiano; 3. Assistenza nei territori regionali.

La prima accoglienza prevede l'assistenza sanitaria e di primo ristoro per tutti. A questo fa seguito l'avvio delle relative procedure di rimpatrio per coloro che risultassero immigrati clandestini oppure la collocazione sul territorio italiano per coloro che appartengono alle altre categorie.

La distribuzione dei migranti sul territorio si basa sui concetti di equa distribuzione e modularità. L'approccio modulare garantisce che in ogni fase di applicazione del piano si verifichino condizioni di omogenea distribuzione sul territorio italiano del numero di beneficiari.

Viene così definito il numero massimo di migranti da accogliere per singola regione/PA in corrispondenza del numero massimo di migranti per cui il piano è dimensionato (50.000). In base alla cosiddetta "quota parte per l'equa distribuzione sul territorio" (fattore "d"), ovvero la percentuale relativa di popolazione residente nel

territorio di ogni singola regione/PA (popolazione totale per ogni singola Regione/PA) rispetto al totale nazionale, non includendo la popolazione della Regione Abruzzo per i motivi legati al terremoto del 6 aprile 2009, viene calcolato, come riportato in tabella, il numero massimo di migranti da assistere per singolo territorio regionale.

Tabella 1

### Piano di accoglienza e distribuzione dei migranti sul territorio nazionale

Regione/PA	Fattore d	Prospetto di disponibilità Gruppo (10.000)	Prospetto di disponibilità Gruppo (20.000)	Prospetto di disponibilità Gruppo (30.000)	Prospetto di disponibilità Gruppo (40.000)	Prospetto di disponibilità Gruppo (50.000)
Piemonte	7,64%	764	1.527	2.291	3.055	3.819
Valle d'Aosta	0,22%	22	43	65	86	108
Liguria	2,73%	273	547	820	1.094	1.367
Lombardia	17,11%	1.711	3.423	5.134	6.845	8.557
Provincia aut. di Trento	0,90%	90	181	271	362	452
Provincia aut. di Bolzano	0,86%	86	172	258	344	430
Veneto	8,54%	854	1.708	2.562	3.416	4.270
Friuli Venezia Giulia	2,11%	211	423	634	845	1.057
Emilia Romagna	7,69%	769	1.538	2.308	3.077	3.846
Toscana	6,44%	644	1.288	1.933	2.577	3.221
Umbria	1,57%	157	315	472	630	787
Marche	2,69%	269	538	807	1.076	1.345
Lazio	9,78%	978	1.957	2.935	3.914	4.892
Abruzzo						
Molise	0,52%	52	104	156	208	260
Campania	9,46%	946	1.891	2.837	3.782	4.728
Calabria	3,29%	329	657	986	1.314	1.643
Sicilia	8,19%	819	1.637	2.456	3.275	4.093
Sardegna	2,70%	270	540	810	1.080	1.350
<b>TOTALE con esclusione della Regione Abruzzo</b>	<b>100,00%</b>	<b>10.000</b>	<b>20.000</b>	<b>30.000</b>	<b>40.000</b>	<b>50.000</b>

Fonte: Protezione Civile nazionale

L'assistenza ai migranti è garantita, secondo le rispettive ripartizioni, dal sistema delle Regioni/PA nel proprio territorio, secondo modalità che costituiscono piani discendenti della pianificazione nazionale. Ai richiedenti i benefici di cui all'art. 20 del D.Lgs 286/98 viene da subito garantito il vitto, l'alloggio e l'assistenza sanitaria di base; ai richiedenti asilo e ai minori non accompagnati è garantita l'assistenza in base alla normativa vigente e in attuazione delle convenzioni internazionali.

In particolare, per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati<sup>48</sup> sia richiedenti protezione internazionale che non, nella ordinanza n. 3933 del 13 aprile 2011<sup>49</sup> il Ministro del lavoro e delle politiche sociali viene autorizzato a corrispondere un contributo giornaliero pro capite non superiore a 80 euro per complessivi 500 posti ai Comuni che hanno sostenuto o autorizzato spese per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati con oneri quantificati in 9.800 euro e tramite l'Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 18 maggio 2011, viene trasmessa la procedura<sup>50</sup>, approvata dal Comitato per i minori stranieri presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>51</sup>, per il collocamento dei minori stranieri non accompagnati. La questione dei minori stranieri non accompagnati

<sup>48</sup> La definizione di "minori non accompagnati" comunemente utilizzata è quella specificata nell'articolo 2 della Direttiva Europea 2001/55/EC3: "i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri". Nel contesto nazionale, la prima definizione ufficiale fornita dal legislatore si rileva nel Regolamento concernente i compiti del Comitato per i Minori Stranieri (D.P.C.M. del 9 dicembre 1999, n. 535), secondo cui il minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato è quel minore non avente cittadinanza italiana o di altro Paese dell'Unione Europea e che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova in Italia privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

<sup>49</sup> Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa.

<sup>50</sup> La procedura prevede che il minore straniero non accompagnato che arriva sul territorio dello Stato italiano a seguito di uno sbarco connesso con l'emergenza umanitaria del Nord Africa, deve essere preliminarmente identificato dalle Autorità di pubblica sicurezza le quali assicurano un primo accertamento dell'età e procedono a segnalare la presenza al Soggetto attuatore, al Comitato per i minori stranieri, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Giudice tutelare. Le Autorità di pubblica sicurezza verificano quindi la disponibilità di strutture nell'ambito del distretto di appartenenza e nel caso che non vi sia tale disponibilità, richiedono al Comitato per i minori stranieri di indicare le strutture alle quali possono rivolgersi per una prima accoglienza, o "strutture ponte". A seguito di verifiche sullo status del minore, questi viene trasferito nel Comune dove sono presenti strutture di accoglienza con disponibilità di posti e affidato ai servizi sociali.

<sup>51</sup> Al Comitato per i minori stranieri è affidato il compito di: a) individuare, per il tramite del Soggetto attuatore, in accordo con ANCI, delle "strutture ponte" disponibili e delle comunità di accoglienza che ospiteranno il minore fino alla maggiore età; b) censire i minori non accompagnati giunti sul territorio nazionale a seguito dell'emergenza e loro localizzazione; c) gestire i flussi dei minori stranieri non accompagnati dalle "strutture ponte" verso le comunità di accoglienza, per il tramite del Soggetto attuatore.

è stata immediatamente considerata dal sistema di accoglienza e valutata come prioritaria, come dichiarato dal Direttore dell'ufficio IV - Gestione delle emergenze - Dipartimento della Protezione Civile.

(Fabrizio Curcio, Direttore dell'ufficio IV - Gestione delle emergenze -  
Dipartimento della Protezione Civile)

*“Una particolare menzione va fatta per i minori non accompagnati, verso i quali abbiamo avuto una particolare attenzione. Da subito è stato individuato un commissario specifico. Non volevamo fare un intervento di sostituzione ma di potenziamento delle attività in essere. Il soggetto attuatore è stato individuato in Forlani che nell’ordinario si occupa di questo, con il compito di regolamentare il sistema, anche lui ha creato degli hub specifici che oggi sono tutti vuoti”.*

Il 15 luglio 2011 viene trasmessa ai soggetti attuatori la procedura operativa a cui questi devono attenersi in caso di presenza di minore straniero non accompagnato richiedente protezione internazionale. Sono previste due diverse procedure a seconda il minore dichiara subito la volontà di chiedere protezione internazionale, oppure se il minore, già collocato dal Soggetto attuatore in comunità, dichiara in un secondo momento la volontà di chiedere protezione internazionale.

Nel caso in cui il minore, già collocato dal Soggetto attuatore in comunità, dichiara in un secondo momento la volontà di chiedere protezione internazionale, viene seguita una diversa procedura: a) verbalizzazione della richiesta in Questura attraverso la sottoscrizione del C3, sia da parte del minore richiedente che del suo tutore; b) segnalazione del Comune al Servizio Centrale e al Soggetto attuatore – Ministero del lavoro circa la diversa situazione giuridica del minore e contestualmente agli altri organi competenti; c) individuazione, in caso di richiesta di trasferimento, da parte del Servizio Centrale di un posto di accoglienza dandone comunicazione/lettera di inserimento al progetto individuato e agli altri enti competenti; d) in caso di insufficienza di posti SPRAR e di conseguente risposta negativa da parte del Servizio Centrale, il Comune può disporre che il minore resti in quella o altra struttura idonea, dandone comunicazione all’Ente attuatore regionale.

L'accoglienza sarà pagata alle strutture tramite il Comune, attraverso i fondi straordinari gestiti dall’Ente attuatore regionale mentre la competenza

economica e amministrativa dell'Ente attuatore regionale inizia dal momento in cui è verbalizzata (attraverso il rilascio e la sottoscrizione del cosiddetto C3 da parte del minore e del suo tutore) la domanda di protezione internazionale.

### **1.3.2. Gli standard di accoglienza e il ruolo del gruppo di monitoraggio e assistenza**

Nel mese di giugno 2011 la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome approva un *vademecum* sui livelli di accoglienza dei profughi in Italia, volto a garantire le medesime condizioni in tutte le regioni e delineare una strategia post emergenza. Il documento individua i requisiti minimi che gli enti gestori e le strutture di accoglienza devono garantire, e fornisce indicazioni sui possibili percorsi di integrazione da offrire al migrante.

Con l'**Ordinanza 3948** del 20 giugno 2011, al fine di garantire uniformità nelle prestazioni erogate ai cittadini provenienti dai paesi del Nord Africa, i Soggetti attuatori sono autorizzati a stipulare, a seguito di apposite ricerche di mercato, contratti o convenzioni, con soggetti pubblici o privati, in cui venga anche valutata l'eventuale esperienza pregressa nel settore dei richiedenti asilo garantendo servizi equivalenti a quelli previsti dal capitolato d'appalto del Ministero dell'interno per la gestione dei Centri di Assistenza Richiedenti Asilo (CARA), o con il Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale (SPRAR). Per l'attività di monitoraggio e di riscontro dei servizi resi in convenzione e per la liquidazione dei relativi corrispettivi, i Soggetti attuatori potranno avvalersi anche degli enti locali nel cui territorio sono collocate le strutture o di altri enti qualificati. Si è provveduto quindi a fornire dei requisiti tecnici, minimi e massimi, applicati dai soggetti attuatori in considerazione delle diverse situazioni regionali, come esplicitato dal Direttore dell'ufficio IV - Gestione delle emergenze - Dipartimento della Protezione Civile Fabrizio Curcio.

(Fabrizio Curcio, Direttore dell'ufficio IV - Gestione delle emergenze -  
Dipartimento della Protezione Civile)

*“Quando abbiamo una gestione che coinvolge tutto il territorio nazionale, essere prescrittivo può essere troppo limitativo, perché quello che può valere per la Sicilia può non valere per Trento. Ciò che abbiamo fatto è stabilire dei requisiti minimi (il capitolato), al di sotto del quale non si poteva scendere,*

*e requisiti massimi economici oltre i quali non si poteva spendere, perché è chiaro che una assistenza fatta a Bolzano sarà economicamente diversa rispetto ad un'assistenza fatta in Sicilia, il costo della vita è diverso. Non potevamo che dare dei requisiti tecnici e ci siamo appoggiati a quello che già esisteva e ci siamo affidati alla responsabilità dei soggetti attuatori di applicare tali requisiti a seconda delle situazioni. Da un punto di vista tecnico, c'era un controllo delle Corti dei Conti degli atti e c'erano delle Corti dei Conti che richiedevano la gara piuttosto che la convenzione. Ogni sistema territoriale ha trovato un suo equilibrio in base a quello che vige nell'ordinario.*

*Le gestioni emergenziali devono essere sempre più collegate con le gestioni ordinarie, non si può pensare di mettere in piedi dei sistemi di emergenza dove poi nell'ordinario non si hanno le gambe per proseguire. Se do uno standard che non esiste nell'ordinario do uno standard fittizio. Mentre in passato abbiamo assistito ad emergenze che duravano 10 anni, si sopperiva ad una carenza ordinaria con uno straordinario costante. Adesso che questo non c'è più, dobbiamo stare attenti a dare degli standard che siano sostenibili nell'ordinario. È evidente che nei territori dove c'era un sistema dei servizi sociali molto forti, molto strutturati, un sistema delle ANCI regionali strutturato, il coordinamento è stato solo compulsato da noi, nei territori dove questo non c'è, questo stimolo è venuto meno, laddove la struttura sociale è già presente c'è una maturità diversa sul territorio nazionale. Abbiamo cercato di dare dei requisiti senza imporre. Abbiamo dato come indicazione quella di costituire dei tavoli regionali, sul modello di quello nazionale, dove mettere insieme i vari soggetti. In alcuni casi questo è avvenuto e ha funzionato, in altri ha stentato. Il livello nazionale ha dato un quadro e degli strumenti che poi sono stati utilizzati da chi sta sul territorio".*

In adempimento a quanto disposto dall'ordinanza n. 3955 del 26 luglio 2011, con decreto del Commissario delegato del giorno successivo, è stato costituito il Gruppo di Monitoraggio ed Assistenza (GMA) con il compito di monitorare le attività di accoglienza e la vigilanza sull'applicazione degli standard di assistenza previsti dal Piano nazionale di accoglienza dei migranti. L'attività di monitoraggio ha l'obiettivo di analizzare l'organizzazione realizzata a livello regionale e le condizioni dell'accoglienza diffusa sul territorio. Le informazioni raccolte dal GMA sono utilizzate per supportare i Soggetti attuatori e consentire, nel caso di necessità, il miglioramento degli standard di accoglienza favorendo l'omogeneità di trattamento delle persone ospitate su tutto il territorio nazionale. Il Gruppo di monitoraggio e assistenza è composto da rappresentanti dei seguenti organismi:

- Dipartimento della Protezione Civile
- Ministero dell'interno con il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
- Conferenza delle Regioni
- UPI – Unione delle Province d'Italia
- ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani
- UNCHR – United Nations High Commissioner for Refugees
- IOM – International Organization for Migrations

Nel GMA vi è anche una sezione dedicata al monitoraggio dell'assistenza dei minori stranieri non accompagnati, per la quale, la composizione del GMA è integrata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione Generale dell'Immigrazione – e dell'associazione Save the Children.

Il GMA è costituito da:

- un organismo di coordinamento centrale, che opera all'interno delle strutture del Commissario delegato e ha il compito di: a) definire le modalità con cui viene fatto il monitoraggio sul territorio; b) garantire l'organizzazione generale del lavoro e mantenere l'omogeneità nei risultati delle verifiche. In questo organismo è presente un rappresentante per ogni ente interessato.
- team di monitoraggio composti da rappresentanti dei diversi enti coinvolti che hanno il compito di effettuare le verifiche sul territorio nazionale.

Il GMA analizza le attività realizzate dai Soggetti attuatori: dall'organizzazione delle strutture di prima accoglienza a quelle di destinazione a medio lungo termine, con l'obiettivo di accompagnare gli stessi Soggetti attuatori, in caso di necessità, in scelte e miglioramenti del sistema di accoglienza regionale. L'attività è suddivisa in analisi regionale e locale: la prima mira a monitorare i piani di distribuzione regionali discendenti dal Piano nazionale e il modello organizzativo/operativo locale; la seconda, invece, si concentra sulle diverse strutture di accoglienza.

Il lavoro del GMA si basa sull'analisi dei documenti prodotti a livello regionale/locale e su una serie di incontri con i soggetti interessati a livello regionale ed è prevista anche l'organizzazione di visite a campione nelle strutture di accoglienza, così come viene descritto dal Vice Capo della Protezione Civile.

(Fabrizio Curcio, Direttore dell'ufficio IV - Gestione delle emergenze -  
Dipartimento della Protezione Civile)

*“Poi ci siamo posti la questione del monitoraggio delle strutture che per noi è un punto cruciale perché il livello nazionale nel momento in cui stabilisce 20/25mila persone poi noi non abbiamo il polso della gestione fino all’utente finale. Questa gestione è passata alla storia come una gestione diffusa che è una novità rispetto a gestioni di questo tipo, la scelta del territorio è stata quella non di fare dei centri di grandi dimensioni dove mettere un numero elevato di persone ma di frazionare le persone sul territorio. Ad esempio, la Lombardia ha X province e ha frazionato le quote tra le province, così facendo l’impatto sul territorio diventa minore ma diventa maggiore il rischio che l’accoglienza non sia con quegli standard che invece si devono avere.*

*Quando arrivavano le segnalazioni che erano un po’ al limite, il capo del Dipartimento o ha scritto o ha avviato una procedura di verifica diretta tramite il proprio soggetto attuatore. Abbiamo avviato queste verifiche anche attraverso il gruppo di monitoraggio e assistenza. L’assistenza diffusa dava meno assicurazioni rispetto agli standard, benché avessimo detto che gli standard da seguire erano quelli previsti dalle linee guida degli SPRAR piuttosto che quelli del capitolato CARA, noi non avevamo la certezza che questo avvenisse. Insieme agli enti che ho citato prima e con il supporto delle organizzazioni internazionali: UNHCR, OIM e Save the children per i minori. Abbiamo fatto degli incontri a livello regionale, dicendo: questi sono i requisiti che noi chiediamo e che voi regioni dovete autoverificare. Poi in alcune situazioni particolari ci sono stati anche dei sopralluoghi nelle singole strutture ma era impensabile che il livello centrale potesse fare delle ispezioni singolarmente. Abbiamo dato gli strumenti a livello regionale che permettessero loro di verificare che l’accoglienza rientrasse nei requisiti. C’erano delle check list che permettevano agli enti attuatori, convocando i gestori delle strutture, di verificare gli standard di accoglienza. È chiaro che quando il sistema è così diffuso, se c’è qualcuno che vuole deviare dalle procedure lo fa comunque, ma se viene rilevato, il capo del Dipartimento compie le conseguenti azioni di competenza”.*

### **1.3.3. La gestione dell’emergenza: criticità sollevate e proposte avanzate nel corso della fase emergenziale**

Il 19 gennaio 2012, la **Conferenza delle Regioni e delle Province autonome** ha ricevuto in audizione – per il tramite della Commissione Politiche



Sociali - i rappresentanti del Dipartimento di Protezione Civile nazionale, dell'UNHCR e di OIM; in questa sede, pur evidenziando i risultati positivi di risposta all'emergenza, ha raccolto e condiviso le principali criticità rilevate nella gestione della stessa emergenza. In particolare, l'insufficiente coinvolgimento degli Assessorati regionali alle politiche sociali, che avrebbero dovuto avere un ruolo importante nell'organizzazione dell'accoglienza e la carenza di adeguati sistemi di monitoraggio delle strutture di accoglienza, per le quali si è rilevata una forte eterogeneità nelle singole realtà territoriali con la conseguente difformità dei servizi erogati alla persona. La stessa Conferenza individua possibili soluzioni alle citate problematiche: da un lato avviando la fase di seconda accoglienza, affiancando alla gestione dell'emergenza affidata al sistema di Protezione Civile, la gestione dell'accoglienza e dell'integrazione dei migranti mediante il coinvolgimento degli Assessorati alle politiche sociali; dall'altro, superando la carenza di adeguati sistemi di monitoraggio, trasferendo, come proposto dal Dipartimento di Protezione Civile nazionale, ai Soggetti attuatori a livello regionale una metodologia di monitoraggio elaborata a livello centrale, in modo tale da rendere i vari sistemi di monitoraggio omogenei e fra loro compatibili.

Il 12 marzo 2012, i componenti del **Tavolo Nazionale Asilo** coordinato dalla Delegazione dell'UNHCR e alcuni enti locali ed enti di tutela facenti parte della rete SPRAR o in altro modo impegnati nel settore della protezione dei rifugiati e richiedenti asilo, lanciano un appello al Governo e alle altre autorità competenti affinché sia trovata una soluzione per la sorte dei migranti, richiedenti asilo e rifugiati giunti in Italia a seguito dei conflitti in Nord Africa. In particolare, viene richiesta: a) una più ampia attuazione delle norme vigenti in materia di protezione umanitaria, attraverso le quali fornire protezione alla maggior parte dei richiedenti asilo giunti in Italia a seguito del conflitto in Libia; b) la possibilità di emanare uno specifico decreto che preveda la concessione di protezione temporanea, con conseguente rilascio di un permesso di soggiorno di validità almeno semestrale, in favore di tutti i cittadini stranieri non libici giunti dalla Libia, che tuttavia non hanno ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale né la protezione umanitaria ex articolo 32 terzo comma del d.lgs. 25/2008; c) di prevedere, quando la situazione in Libia si presenterà sufficientemente stabile e sicura, l'istituzione di un programma di ritorno volontario assistito in Libia, fondato su precise garanzie per il rispetto dei diritti umani e dei diritti dei lavoratori migranti in Libia; d) di programmare una progressiva chiusura delle esperienze di accoglienza della rete di Protezione Civile ospitate in strutture inadeguate, dando accoglienza alle persone in progetti con standard simili a quelli dello SPRAR e avviare l'inserimento

dei progetti che già oggi hanno standard adeguati nella rete SPRAR, dislocando in quest'ultimo sistema le risorse necessarie per giungere velocemente ad un allargamento e ad una riforma di tale sistema, per renderlo adeguato, in termini di capienza, alle necessità del Paese; e) di garantire l'accesso alla procedura di asilo in conformità alla normativa vigente, ponendo particolare attenzione a tutte le persone provenienti dalla Libia, dall'Egitto e dalla Siria.

#### ***1.3.4. Il superamento dell'Emergenza Nord Africa***

Nel settembre del 2012 in Conferenza Unificata viene approvato il **documento di indirizzo** per il superamento dell'Emergenza Nord Africa, redatto dal Tavolo tecnico a cui siedono Ministero dell'interno, Ministero del lavoro, ANCI, Conferenza delle Regioni e UPI. Il percorso di uscita dalla gestione emergenziale, è scritto nel documento, necessita della messa in rete di tutti i soggetti e le risorse disponibili in una logica di sistema, superando la frammentarietà che ha spesso contraddistinto le politiche di accoglienza rivolte a rifugiati e richiedenti asilo. Le linee di intervento individuate per contribuire alla gestione della fase di superamento dell'emergenza, dovranno essere diversificate in ragione delle condizioni degli stranieri:

- immigrati a cui è stata attribuita una forma di riconoscimento di protezione internazionale (status di rifugiato, protezione sussidiaria, protezione umanitaria);
- immigrati che non hanno ottenuto una forma di protezione e hanno un ricorso pendente o richiesta di riesame della loro domanda;
- immigrati che hanno presentato domanda di protezione internazionale e sono in attesa di esame da parte delle competenti Commissioni territoriali.
- minori stranieri non accompagnati.
- neomaggiorenni che entrati in Italia da MSNA hanno visto convertito il loro permesso di soggiorno in base all'ex art. 32.

Nel documento sono evidenziate alcune priorità da perseguire: a) avviare un percorso di integrazione delle risposte e dei percorsi esistenti, che porti ad uniformare i sistemi di accoglienza per richiedenti/titolari di protezione internazionale oggi presenti in Italia (CARA, SPRAR, Emergenza Nord Africa)

che sono di fatto distinti e paralleli tra loro; b) rendere permanente il Tavolo di coordinamento nazionale e quelli regionali quali sedi di confronto sui temi legati alla gestione dei richiedenti/titolari di protezione internazionale. Tavoli che assumono, ciascuno al proprio livello, funzioni di coordinamento, armonizzazione delle programmazioni, monitoraggio degli interventi, verifica degli esiti; c) monitorare costantemente le risposte e le coperture economiche per il superamento dell'ENA, per verificarne l'adeguatezza di impatto e la capienza del sistema.

Il documento di indirizzo o *exit strategy* fornisce una visione prospettica del percorso di uscita dall'emergenza, come evidenziato dal Direttore dell'ufficio IV - Gestione delle emergenze - Dipartimento della Protezione Civile Fabrizio Curcio.

(Fabrizio Curcio, Direttore dell'ufficio IV - Gestione delle emergenze -  
Dipartimento della Protezione Civile)

*"Il Ministero dell'interno ha emanato il documento di exit strategy che dà una prospettiva a medio lungo termine, disegna un percorso rispetto a quelle che sono le problematiche di tipo migratorie anche rispetto alle risorse. Quel documento è condiviso tra la parte statale, delle regioni, dell'UPI, dell'ANCI, di quei soggetti che si sono messi intorno ad un tavolo ed è un documento prospettico. Il Ministero dell'interno ha un primo impatto per stabilire la legalità e i requisiti in base all'esserci o non esserci, poi quando hai i documenti della protezione, e ti rilascia il permesso di soggiorno, entrano in campo altri soggetti, c'è la rete SPRAR, il Ministero del lavoro, il documento coinvolge tutti i soggetti ed è molto importante. Noi fino a fine anno dobbiamo trovare l'anello di congiunzione tra quella che è la gestione emergenziale pratica di oggi a quello che è l'aspetto prospettico".*

L'articolo 23, comma 12, del decreto-legge n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012, stabilisce che tramite ordinanze adottate almeno dieci giorni prima del 31 dicembre 2012 si provvede a regolare la chiusura dello stato di emergenza e il rientro nella gestione ordinaria degli interventi concernenti l'afflusso di cittadini stranieri sul territorio nazionale.

Il 28 dicembre 2012, con ordinanza di Protezione Civile n.33, viene regolarizzata la chiusura dello stato di emergenza ed il rientro nella gestione ordinaria, da parte del Ministero dell'interno e delle altre amministrazioni competenti, degli interventi concernenti l'afflusso di immigrati sul territorio nazionale. La stessa ordinanza individua, dal 1° gennaio 2013, il Ministero dell'interno quale amministrazione competente in via ordinaria a coordinare le attività di assistenza dei cittadini

appartenenti ai paesi del Nord Africa, già di competenza del Commissario delegato di cui all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933 del 13 aprile 2011 e successive modificazioni. A decorrere dalla stessa data: 1) il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è individuato quale amministrazione competente in via ordinaria a coordinare le attività già di competenza del Soggetto attuatore per i minori stranieri non accompagnati; 2) i Prefetti delle province dove insistono migranti accolti ai sensi all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933 del 13 aprile 2011 e successive modificazioni sono individuati quali soggetti responsabili a porre in essere le attività necessarie per la prosecuzione, in regime ordinario, delle iniziative finalizzate all'accoglienza dei migranti e a favorire percorsi di uscita; 3) il Direttore della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è individuato quale soggetto responsabile a porre in essere le attività occorrenti per la prosecuzione, in regime ordinario, delle iniziative finalizzate all'assistenza dei minori non accompagnati; 4) i soggetti attuatori nominati dal Commissario delegato ai sensi dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933 del 13 aprile 2011 e successive modificazioni provvedono, entro il 31 dicembre 2012:

- a. alla ricognizione ed all'accertamento dei rapporti giuridici pendenti.
- b. alla chiusura dei rapporti giuridici instaurati con gli enti gestori dei centri di accoglienza, ovvero alla trasmissione alle Prefetture competenti degli atti necessari all'eventuale subentro negli stessi, in regime ordinario, con le risorse disponibili a legislazione vigente;
- c. comunicare alle Prefetture ed alle Questure territorialmente competenti, ed al Commissario delegato, l'elenco dei soggetti presenti nei centri di accoglienza al 31 dicembre 2012;
- d all'esito delle attività solutorie di competenza, da espletare entro il 30 giugno 2013, a trasferire le risorse residue al Dipartimento della Protezione Civile.

Il Dipartimento della Protezione Civile, dopo la chiusura delle contabilità speciali intestate ai soggetti attuatori, provvede a trasferire al Ministero dell'interno le risorse residue derivanti dalla gestione emergenziale.

Con la circolare del Ministero dell'interno del 18 febbraio 2013 "Chiusura dell'Emergenza umanitaria Nord-Africa" sono evidenziate le indicazioni di accompagnamento all'uscita dall'emergenza. Le proposte in questione riguardano:

a) un sollecito alla costituzione dei Tavoli di coordinamento regionali, utili a facilitare il passaggio all'ordinaria gestione; b) la rappresentazione da parte delle Questure della richiesta avanzata dagli stranieri di ottenere, unitamente al permesso di soggiorno per motivi umanitari, anche il rilascio del titolo di viaggio, ovvero di un documento considerato equipollente al passaporto; c) per quanto concerne l'assistenza di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione destina la somma di € 2.500.000,00 per il rimborso che l'ente locale può richiedere alla Prefettura competente, delle spese sostenute per l'assistenza del minore richiedente asilo solo dalla formalizzazione della domanda di asilo e sino all'inserimento nelle strutture dello SPRAR; d) trova applicazione l'OCDP n. 33 del 28 dicembre 2012 anche per i titolari di misure temporanee di protezione umanitaria concesse ai cittadini nordafricani affluiti in Italia dal 1 gennaio al 5 aprile 2011, ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 286/1998 qualora siano presenti presso le strutture di accoglienza; e) tra le misure volte a favorire i percorsi di uscita rientrano i programmi di rimpatrio volontari e assistiti, e al fine di regolare la modalità di uscita dalle strutture di accoglienza al termine dei 60 giorni, viene utilizzata quale misura di uscita la corresponsione di € 500,00 pro capite.

Nel successivo **DPCM del 28 febbraio 2013**<sup>52</sup> viene stabilito che i cittadini stranieri dei paesi del Nord Africa giunti in Italia dal 1° gennaio al 5 aprile 2011, beneficiari del permesso di soggiorno per motivi umanitari, possono presentare entro il 31 marzo 2013 domanda di rimpatrio assistito nel Paese di provenienza o di origine oppure chiedere la conversione del loro titolo di soggiorno in permessi per lavoro, famiglia, studio e/o formazione professionale. Nei confronti di chi non presenterà nessuna delle due domande entro il termine previsto, stabilisce il decreto, saranno adottati, caso per caso, i provvedimenti di espulsione e allontanamento dal territorio nazionale previsti dalla legge, con l'esclusione dei casi previsti dall'articolo 2 del DPCM, come la "sussistenza di gravi motivi di salute" o la presenza nel nucleo familiare di minori che frequentino la scuola nell'anno in corso. Il DPCM consente il rimpatrio volontario e assistito o la conversione dei permessi per motivi umanitari che erano stati rilasciati e che sono tuttora in vigore a coloro a cui fu riconosciuta una forma di protezione temporanea disposta col D.P.C.M. del 2011 ex art. 20 del Testo Unico sull'immigrazione.

Non riguarda invece coloro che sono giunti in Italia dopo il 6 aprile 2011 dal Nord Africa, prevalentemente profughi provenienti dalla Libia, e che presentarono richiesta di asilo. Ad essi, con le circolari di fine dicembre 2012 inizio marzo 2013,

<sup>52</sup> Disciplina della cessazione delle misure umanitarie di protezione temporanea concesse ai cittadini dei Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale nel periodo 1° gennaio - 5 aprile 2011.

a conclusione dello stato di emergenza è stata consentita la ripresentazione-riesame delle domande eventualmente respinte.

In una intervista rilasciata al quotidiano l'Avvenire il 1 marzo 2013, l'allora Ministro dell'Interno Cancellieri dichiara che «Potranno restare le 7.400 persone ancora in attesa di essere sentite dalle commissioni per il rilascio dello status di asilo. E lo stesso vale per i nuclei familiari e gli appartenenti alle categorie "vulnerabili" previste dal sistema per la protezione e l'accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo, che resteranno per almeno altri sei mesi: minori, genitori single con prole, donne in gravidanza, anziani, disabili o vittime di soprusi e torture, mentre i tossicodipendenti verranno assegnati a strutture idonee. Secondo i dati giunti da 50 prefetture, sono già 520 persone: attendiamo i dati delle altre 53. Infine, resteranno quelli in attesa del permesso umanitario o del titolo di viaggio. Sono categorie ampie e dovrebbero includere buona parte dei migranti».

#### **1.4. I dati dell'accoglienza: la distribuzione delle presenze sul territorio, le diverse tipologie di accoglienza e gli enti gestori coinvolti.**

##### *I migranti accolti*

I migranti accolti nell'ambito della cd. "Emergenza Nord Africa" a fine dicembre 2012 erano oltre 18.300<sup>53</sup>, presenti per quasi il 41% al Nord, il 27% al Sud, il 18% al Centro Italia e il rimanente 14% dei profughi lo troviamo nei comuni delle Isole. Le regioni con il maggior numero di presenze risultano essere la Lombardia (13%), la Sicilia (12%), la Campania (11,3%), il Lazio, la Puglia (con il 9,2% rispettivamente) e l'Emilia Romagna (8%).

Oltre 9.000 migranti (48,6% sul totale complessivo) si trovava in comuni tra i 5.000 e 50.000 abitanti e più specificatamente il 26% in realtà territoriali appartenenti alla fascia 5-15.000 e il 22,3% in quella 15-50.000 abitanti. Interessante notare l'apporto dei piccoli comuni (sotto i 5.000 ab.) i quali hanno accolto il 16% dei migranti collocati a livello nazionale, mentre il 14% lo si ritrova nelle grandi città (oltre i 250.000).

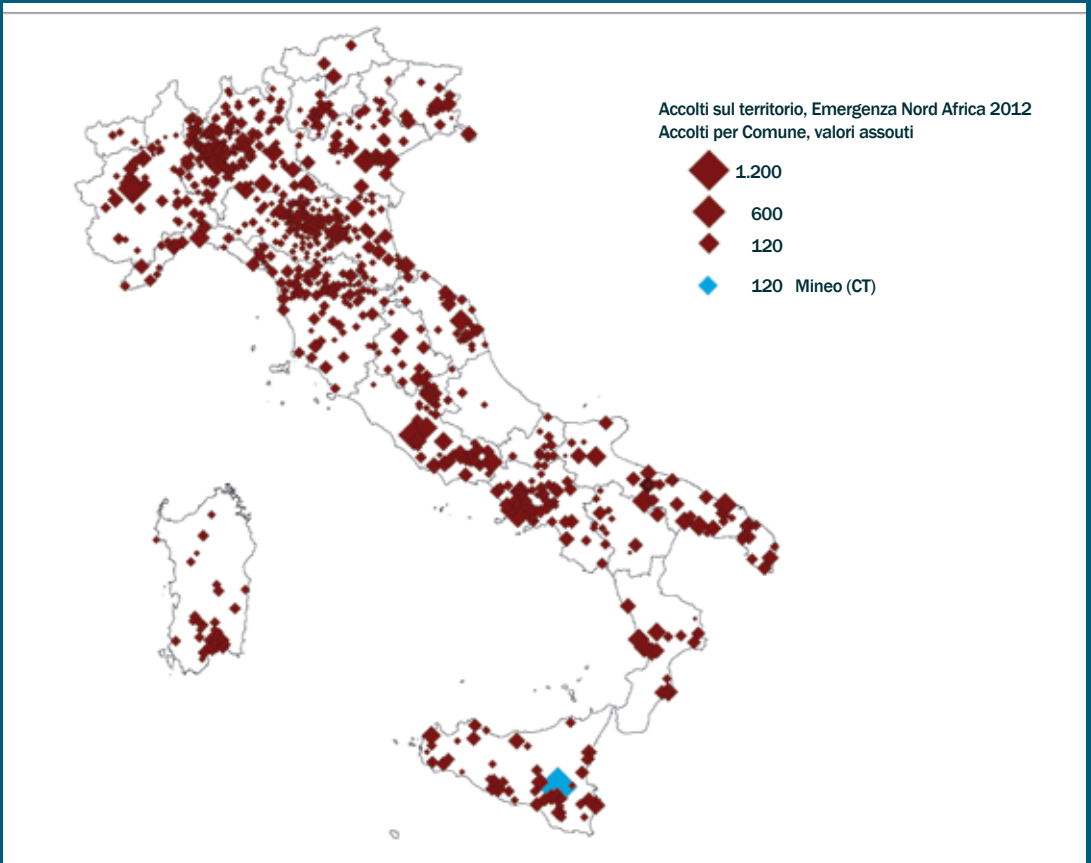
Le province maggiormente interessate dalla presenza di migranti, alla fine dell'anno 2012, risultano essere Catania con 1.346 accolti (7,3% sul totale

<sup>53</sup> A tal proposito si veda l'audizione del Prefetto Franco Gabrielli davanti alla Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, 31 ottobre 2012.

nazionale) di cui ben 1.137 solo nel centro di Mineo, Napoli (1.159), Torino (1.006), Roma (751) e Milano (719), Frosinone (461), Foggia (383), Bologna (362), Caserta (340) e Bari (335).

**Figura 2**

**Migranti accolti sul territorio nazionale, per comune, dicembre 2012**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Gli oltre 18.000 migranti sono stati accolti per il 27,2% (4.991) in strutture gestite da cooperative sociali, per il 23,0% (4.222) da associazionismo cattolico, per il 18,9% (3.466) da amministrazione pubblica, per il 18,3% (3.359) da privati e per il 12,7% (2.333) da associazionismo laico. In particolare, le amministrazioni pubbliche che hanno svolto un ruolo diretto e significativo nella gestione di strutture

di accoglienza dei migranti si trovano in prevalenza in Emilia Romagna, Lombardia, Lazio e Veneto; oltre il 45% degli accolti da enti appartenenti all'associazionismo cattolico si collocavano in Lombardia e Lazio; mentre l'associazionismo laico ha ospitato prevalentemente in Piemonte, Umbria, Marche e Sicilia.

Quasi il 60% dei migranti accolti dalle cooperative sociali si trovava in Piemonte, Calabria e Sicilia (di cui la metà in questa regione), mentre gli enti gestori privati hanno accolto migranti in modo massivo in Campania (oltre il 40% del totale), Puglia (19,9%) e Lombardia (18,2%).

Tabella 2

## Distribuzione Accolti per Tipologia Struttura e Tipologia Ente gestore

Tipologia Ente gestore	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	191	3,82	1.955	42,94	1.165	14,20	155	25,29	3.466	18,87
Associazionismo cattolico	494	9,88	773	16,98	2.742	33,42	213	34,75	4.222	22,98
Associazionismo laico	267	5,34	890	19,55	1.106	13,48	70	11,42	2.333	12,70
Cooperativa sociale	1.031	20,62	843	18,52	3.022	36,84	95	15,50	4.991	27,17
Privato	3.018	60,35	92	2,02	169	2,06	80	13,05		18,28
<b>TOTALE</b>	<b>5.001</b>	<b>100,00</b>	<b>4.553</b>	<b>100,00</b>	<b>8.204</b>	<b>100,00</b>	<b>613</b>	<b>100,00</b>	<b>18.371</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale



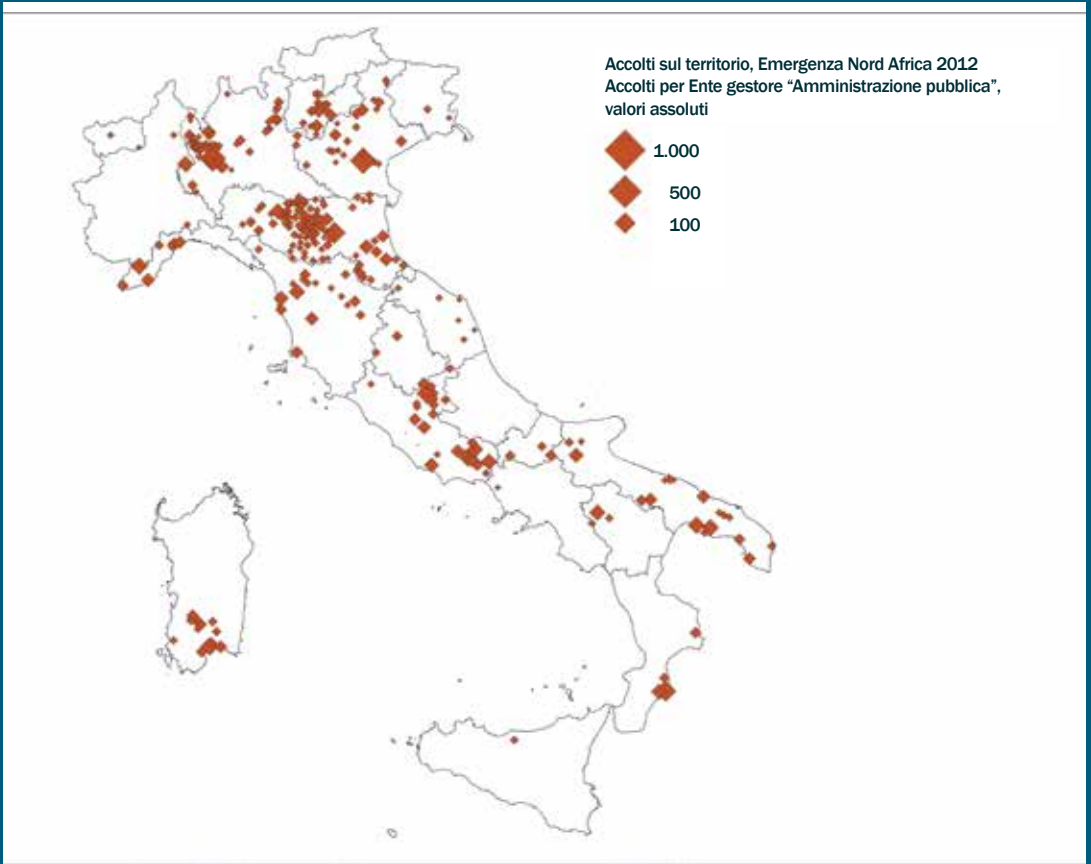
Tabella 3

## Distribuzione Accolti per Tipologia Ente gestore e Regione

Regione	Tipologia Ente gestore											
	Amministrazione pubblica		Associazionismo cattolico		Associazionismo laico		Cooperativa sociale		Privato		Totale	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Piemonte	16	0,46	54	1,28	315	13,50	886	17,75	87	2,59	1.358	7,39
Valle d'Aosta	3	0,09	6	0,14	0	0,00	0	0,00	11	0,33	20	0,11
Lombardia	598	17,25	708	16,77	204	8,74	302	6,05	612	18,22	2.424	13,19
Liguria	143	4,13	150	3,55	54	2,31	93	1,86	57	1,70	497	2,71
Trentino - Alto Adige	161	4,65	47	1,11	0	0,00	74	1,48	0	0,00	282	4,98
Veneto	385	11,11	148	3,51	79	3,39	228	4,57	74	2,20	914	1,93
Friuli - Venezia Giulia	1	0,03	319	7,56	22	0,94	0	0,00	13	0,39	355	8,21
Emilia Romagna	701	701	267	6,32	79	3,39	385	7,71	77	2,29	1.509	5,29
Toscana	198	5,71	340	8,05	226	9,69	56	1,12	152	4,53	972	1,62
Umbria	14	0,40	43	1,02	241	10,33	0	0,00	0	0,00	298	2,30
Marche	10	0,40	19	0,45	326	13,97	32	0,64	35	1,04	422	9,30
Lazio	510	14,71	1.199	28,40	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1.709	0,05
Abruzzo	0	0,00	0	0,00	10	0,43	0	0,00	0	0,00	10	0,66
Molise	27	0,78	6	0,14	89	3,81	0	0,00	0	0,00	122	11,38
Campania	0	0,00	308	7,30	89	3,81	280	5,61	1.414	42,10	2.091	9,32
Puglia	297	8,57	260	6,16	208	8,92	277	5,55	670	19,95	1.712	0,89
Basilicata	48	1,38	0	0,00	25	1,07	91	1,82	0	0,00	164	4,83
Calabria	164	4,73	0	0,00	19	0,81	704	14,11	0	0,00	887	12,27
Sicilia	0	0,00	247	5,85	347	14,87	1.552	31,10	108	3,22	2.254	2,02
Sardegna	190	5,48	101	2,39	0	0,00	31	0,62	49	1,46	371	5,48
<b>TOTALE</b>	<b>3.466</b>	<b>100,00</b>	<b>4.222</b>	<b>100,00</b>	<b>2.333</b>	<b>100,00</b>	<b>4.991</b>	<b>100,00</b>	<b>3.359</b>	<b>100,00</b>	<b>18.371</b>	<b>100,00</b>

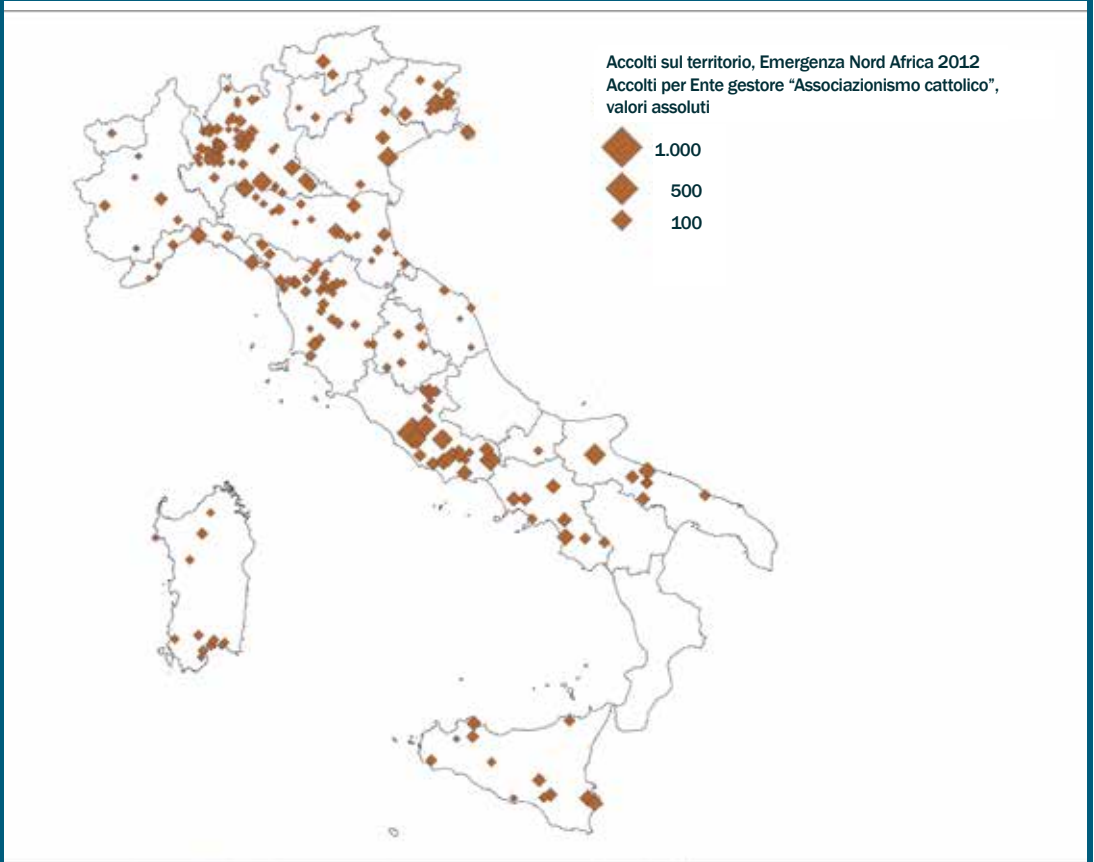
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Figura 3

**Migranti accolti da Amministrazioni pubbliche, dicembre 2012**

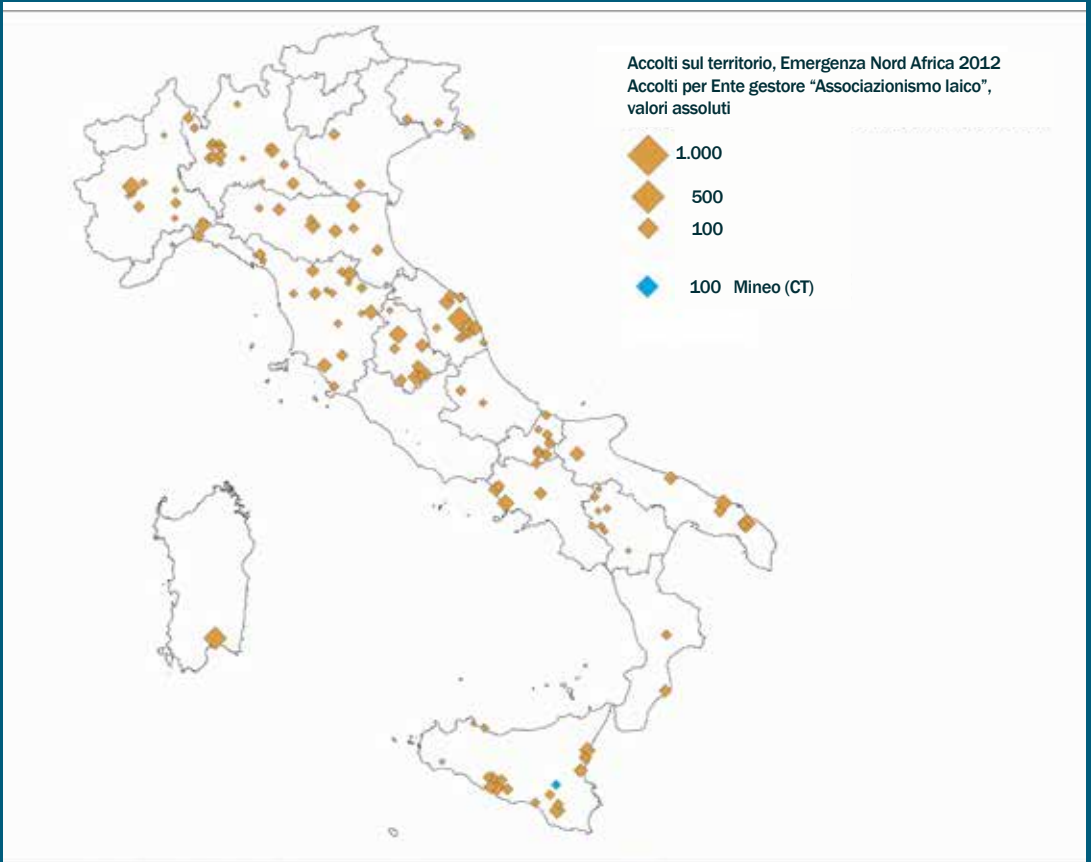
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Figura 4

**Migranti accolti da Associazionismo cattolico, dicembre 2012**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

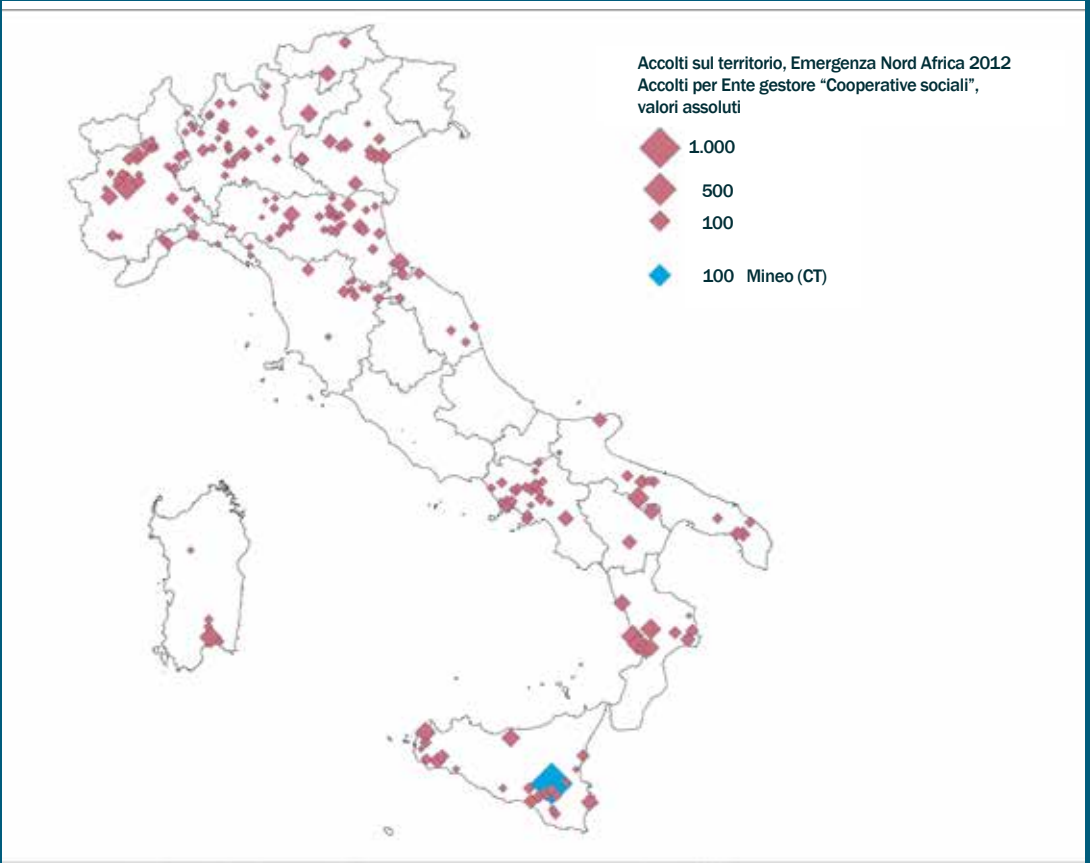
Figura 5

**Migranti accolti da Associazionismo laico, dicembre 2012**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

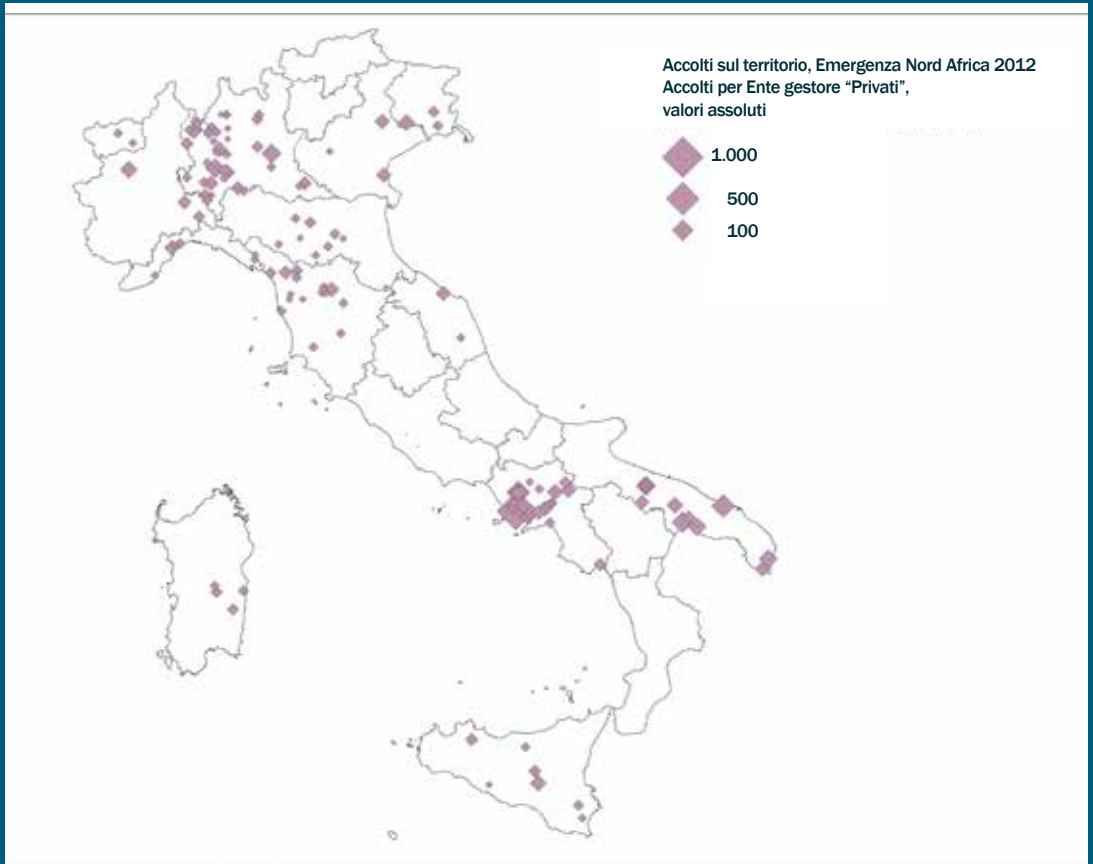
Figura 6

### Migranti accolti da Cooperative sociali, dicembre 2012



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Figura 7

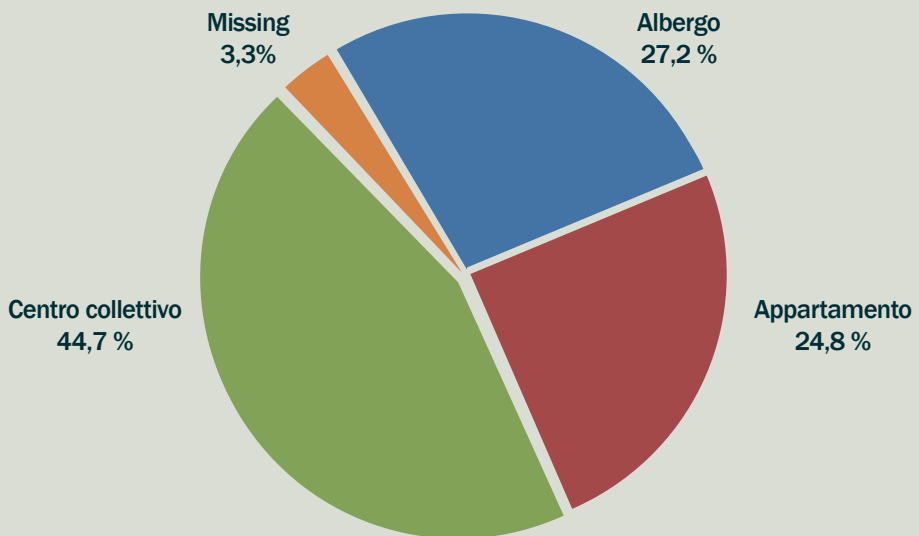
**Migranti accolti da enti gestori privati, dicembre 2012**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

La maggioranza dei migranti risulta essere stata accolta in centri collettivi (44,7% del totale, pari a 8.204 individui), seguiti a sensibile distanza dagli alberghi (27,2%, 5.001 individui), e dagli appartamenti (24,8%, 4.553 individui).

**Figura 8**

**Distribuzione Accolti per Tipologia struttura**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Tabella 4

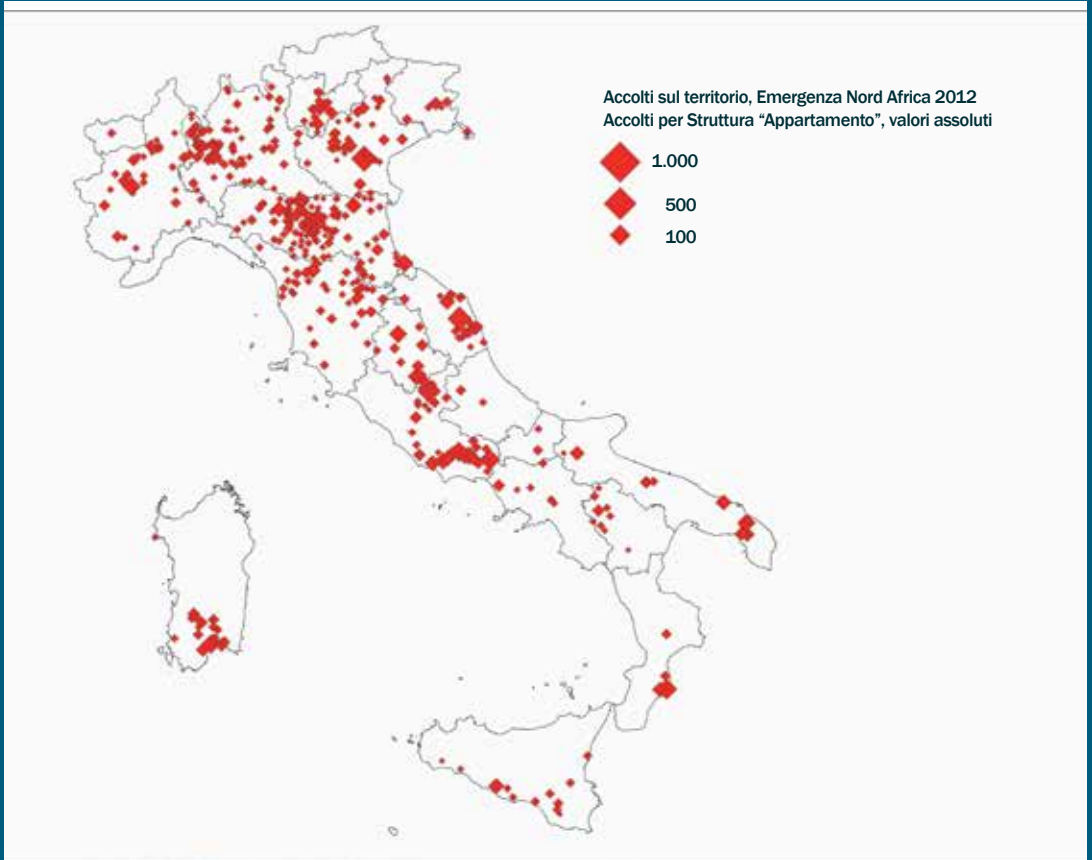
## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura

Regione	Tipologia struttura									
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Piemonte	456	9,12	290	6,37	612	7,46	0	0,00	1.358	7,39
Valle d'Aosta	12	0,24	6	0,13	2	0,02	0	0,00	20	0,11
Lombardia	752	15,04	420	9,22	1.250	15,24	2	0,33	2.424	13,19
Liguria	0	0,00	0	0,00	0	0,00	497	81,08	497	2,71
Trentino - Alto Adige	0	0,00	161	3,54	121	1,47	0	0,00	282	1,54
Veneto	74	1,48	502	11,03	338	4,12	0	0,00	914	4,98
Friuli - Venezia Giulia	117	2,34	67	1,47	110	1,34	61	9,95	355	1,93
Emilia Romagna	206	4,12	705	15,48	572	6,97	26	4,24	1.509	8,21
Toscana	107	2,14	260	5,71	603	7,35	2	0,33	972	5,29
Umbria	0	0,00	217	4,77	81	0,99	0	0,00	298	1,62
Marche	35	0,70	341	7,49	46	0,56	0	0,00	422	2,30
Lazio	17	0,34	736	16,17	956	11,65	0	0,00	1.709	9,30
Abruzzo	0	0,00	10	0,22	0	0,00	0	0,00	10	0,05
Molise	0	0,00	0	0,00	122	1,49	0	0,00	122	0,66
Campania	1.771	35,41	26	0,57	294	3,58	0	0,00	2.091	11,38
Puglia	823	16,46	235	5,16	638	7,78	16	2,61	1.712	9,32
Basilicata	117	2,34	47	1,03	0	0,00	0	0,00	164	0,89
Calabria	311	6,22	147	3,23	429	5,23	0	0,00	887	4,83
Sicilia	154	3,08	111	2,44	1.987	24,22	2	0,33	2.254	12,27
Sardegna	49	0,98	272	5,97	43	0,52	7	1,14	371	2,02
<b>TOTALE</b>	<b>5.001</b>	<b>100,00</b>	<b>4.553</b>	<b>100,00</b>	<b>8.204</b>	<b>100,00</b>	<b>613</b>	<b>100,00</b>	<b>18.371</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

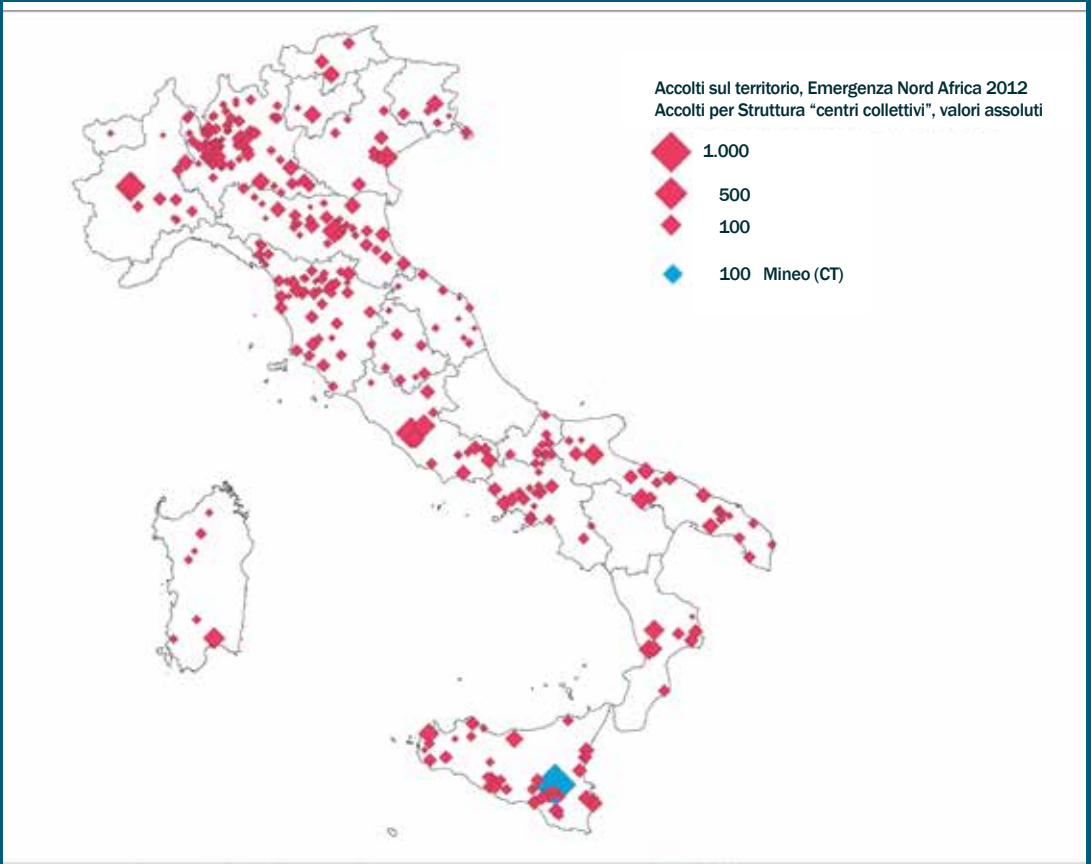


Figura 9

**Migranti accolti in appartamenti, dicembre 2012**

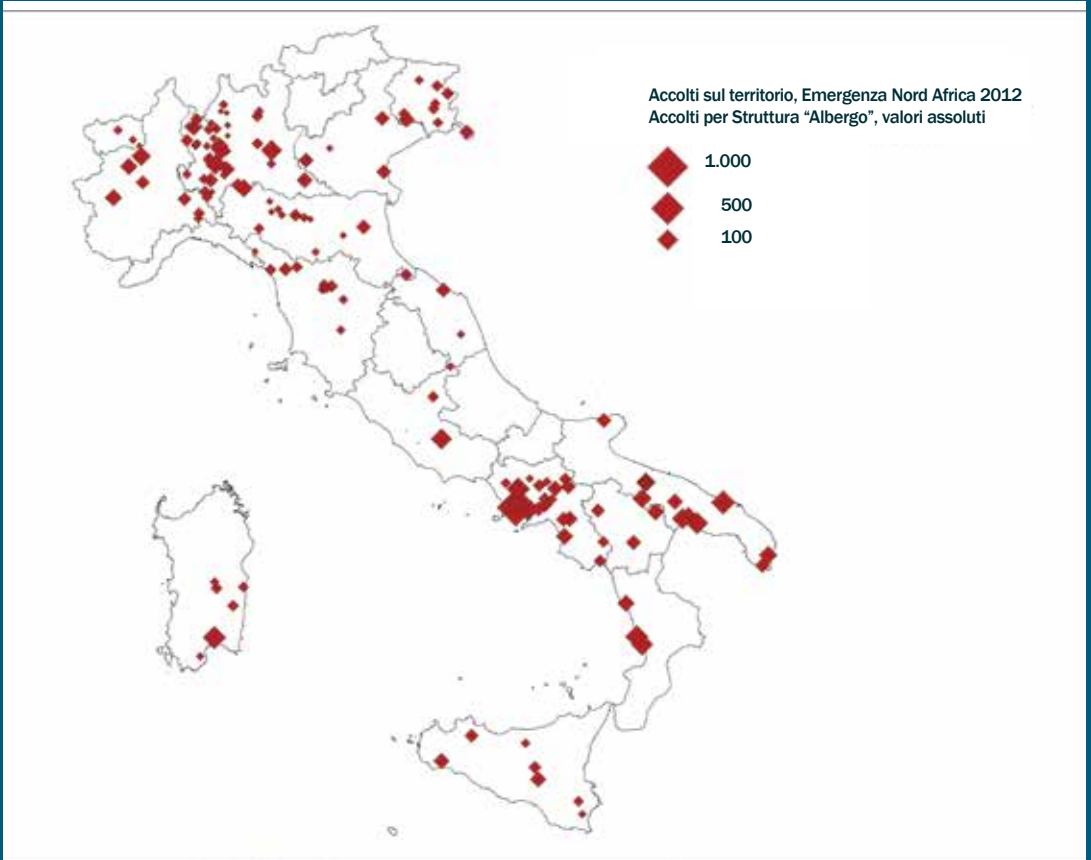
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Figura 10

**Migranti accolti in centri collettivi, dicembre 2012**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Figura 11

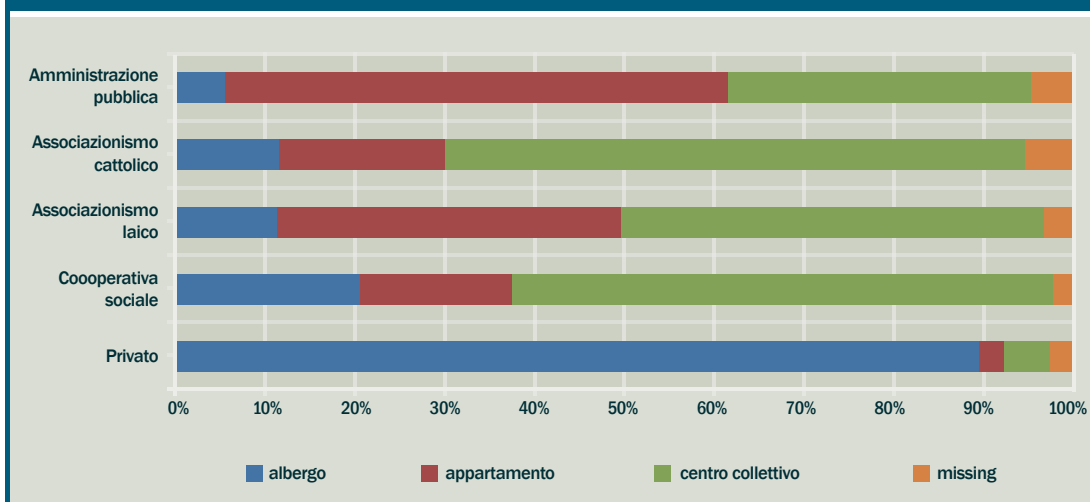
**Migranti accolti in strutture alberghiere, dicembre 2012**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

La maggioranza dei 3.466 migranti a carico dell'amministrazione pubblica sono stati accolti in appartamento (56,4%), mentre il 33,6% in centri collettivi e solo il 5,5% in albergo. Sia l'associazionismo laico che le cooperative sociali hanno gestito in maggioranza appartamenti, sebbene i migranti siano stati maggiormente accolti in entrambi i casi in centri collettivi: il 47,4% degli accolti per l'associazionismo laico contro il 38,2% di accolti in appartamento (a fronte del 39,8% di strutture codificate come centri collettivi e del 54,7% di appartamenti); il 60,6% di accolti in centri collettivi gestiti da cooperative sociali e il 16,9% in appartamenti rispetto al 35,1% delle strutture gestite da cooperative sociali catalogate come centri collettivi e il 48,6% di appartamenti. Mentre l'associazionismo cattolico ha inserito i migranti prevalentemente in centri collettivi e i soggetti privati nel 90% dei casi in strutture alberghiere.

**Figura 12**

### Distribuzione migranti per Tipologia struttura ed Ente gestore



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

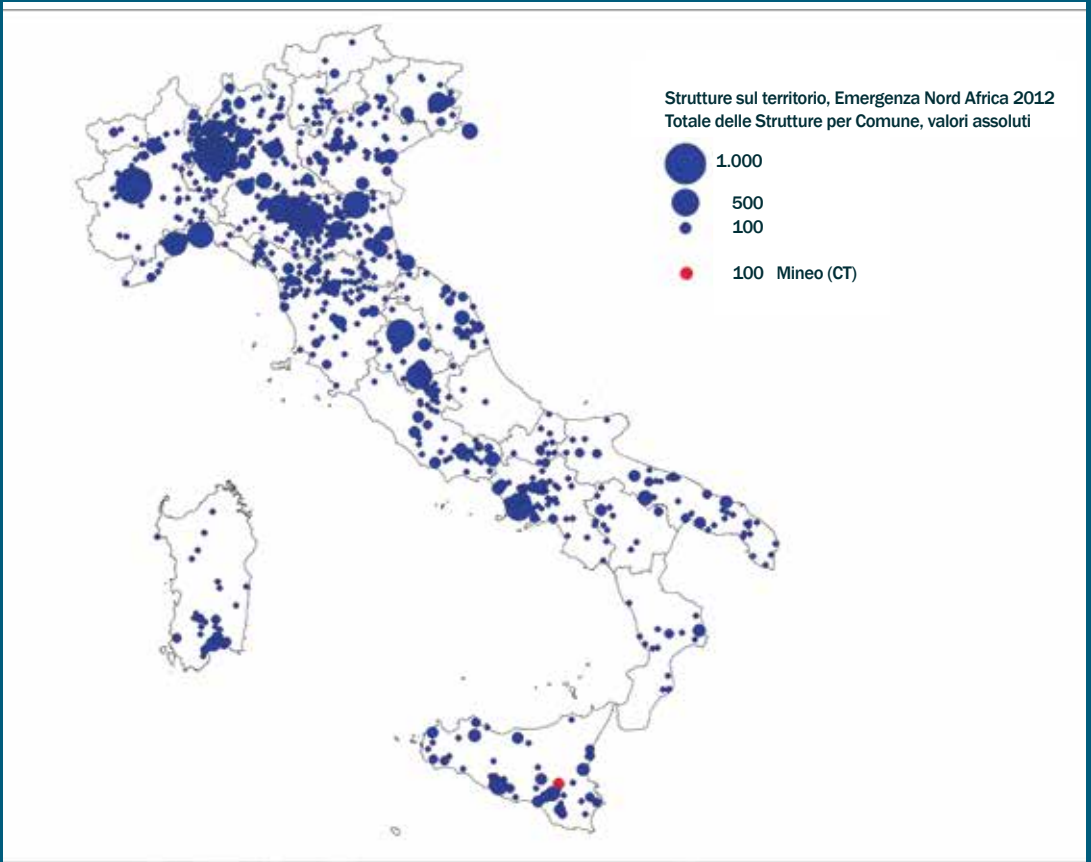
### Le strutture che hanno accolto i migranti

Durante l’Emergenza Nord Africa, i migranti sono stati accolti in 1.332 strutture sparse sul territorio nazionale (vd. Figura 13), suddivise tra appartamenti, centri collettivi e alberghi (rispettivamente il 49,6, 34,7 e 15,8% del totale), e

gestite, come abbiamo visto, da differenti attori – il 27,9% dall'amministrazione pubblica, il 23,0% da associazionismo cattolico, il 21,6% da cooperative sociali, il 15,1% da associazionismo laico e il 12,4% da privati (vd. Figure 14 e 15).

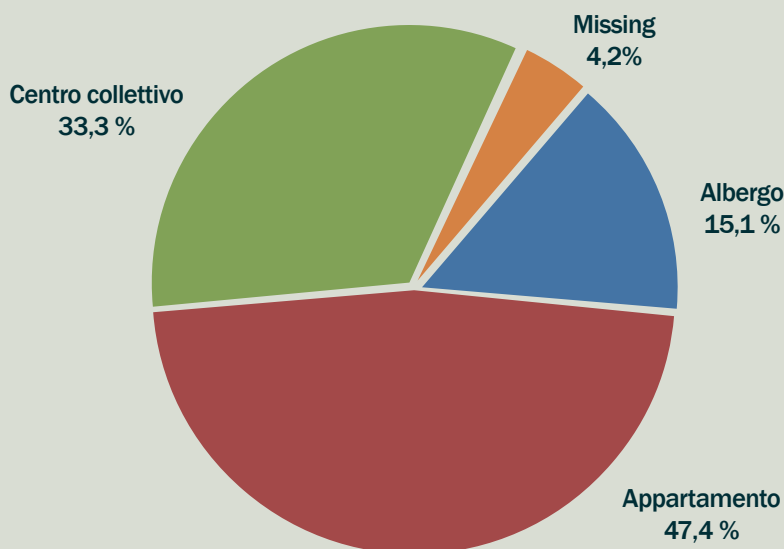
**Figura 13**

**Strutture dedicate all'accoglienza dei migranti sul territorio nazionale nell'ambito della cd. "Emergenza Nord Africa", per comune, dicembre 2012**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

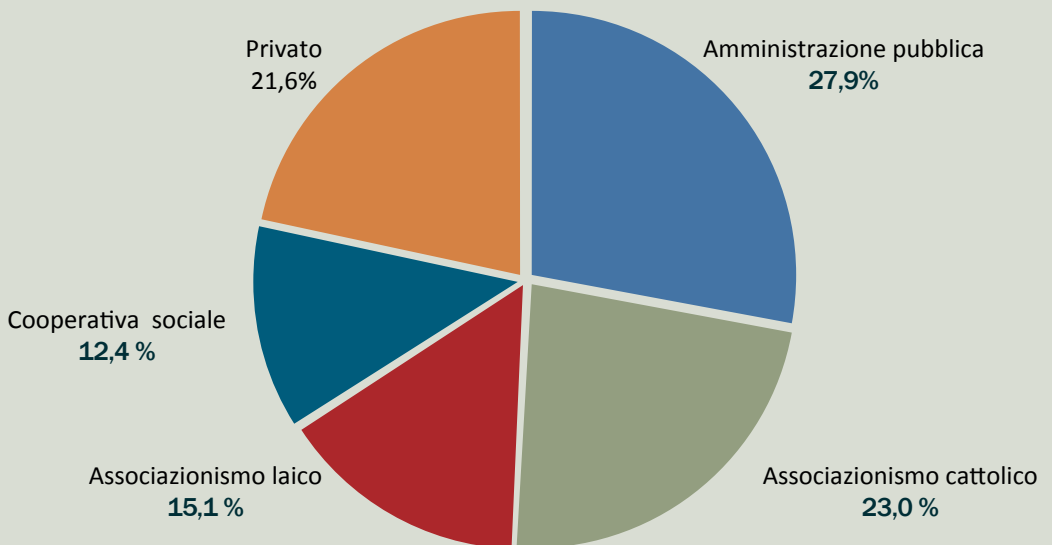
Come vedremo più dettagliatamente anche nell'analisi regionale che seguirà, se al Nord-Est oltre il 50% delle strutture dedicate all'accoglienza sono state gestite da soggetti appartenenti alla pubblica amministrazione (generalmente comuni), al Sud hanno svolto un ruolo di primo piano le cooperative sociali e i privati, al centro sono state gestite sostanzialmente dalle realtà associative, mentre nelle Isole dall'associazionismo laico e dalle cooperative sociali.

**Figura 14****Distribuzione strutture per Tipologia struttura**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Figura 15

## Distribuzione strutture per Ente gestore



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Tabella 5

## Distribuzione strutture per Regione e Tipologia Ente gestore

Regione	Tipologia Ente gestore				
	Amministrazione pubblica	Associazionismo cattolico	Associazionismo laico	Cooperativa sociale	Privato
	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.
Piemonte	1,18	8,24	22,35	64,71	3,53
Valle d'Aosta	40,00	20,00	0,00	0,00	40,00
Lombardia	27,54	34,06	7,61	14,86	15,94
Liguria	14,89	29,79	10,64	23,40	21,28
Trentino-Alto Adige	80,00	10,00	0,00	10,00	0,00
Veneto	56,76	8,11	5,41	24,32	5,41
Friuli-Venezia Giulia	3,13	84,38	9,38	0,00	3,13
Emilia Romagna	53,62	12,77	4,26	24,26	5,11
Toscana	17,14	36,19	19,05	8,57	19,05
Umbria	3,92	11,76	84,31	0,00	0,00
Marche	19,44	11,11	50,00	13,89	5,56
Lazio	48,33	51,67	0,00	0,00	0,00
Abruzzo	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00
Molise	27,27	9,09	63,64	0,00	0,00
Campania	0,00	12,50	5,00	35,00	47,50
Puglia	30,36	12,50	10,71	17,86	28,57
Basilicata	28,57	0,00	50,00	21,43	0,00
Calabria	28,57	0,00	4,76	66,67	0,00
Sicilia	0,00	17,44	37,21	34,88	10,47
Sardegna	40,54	35,14	0,00	13,51	10,81
<b>TOTALE</b>	<b>27,93</b>	<b>22,97</b>	<b>15,09</b>	<b>21,62</b>	<b>12,39</b>

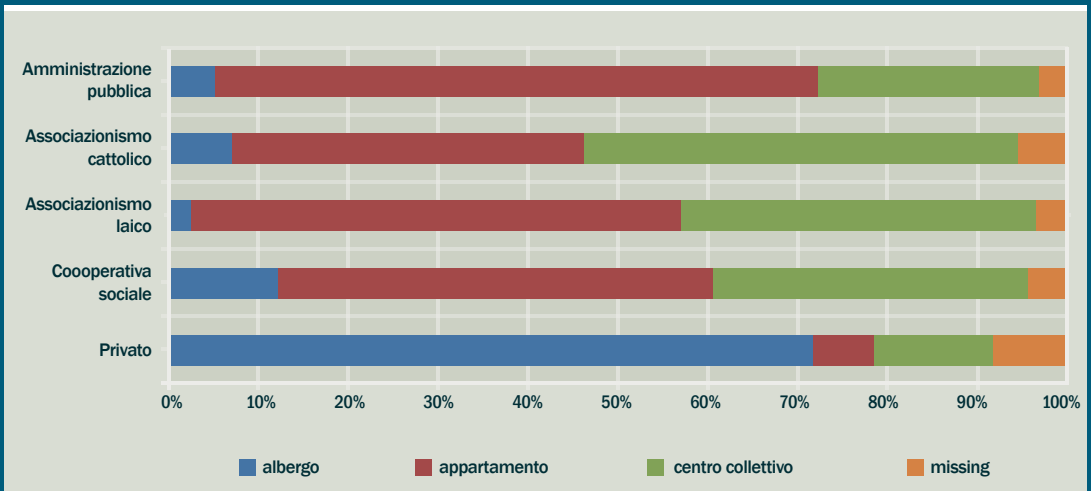
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale



L'amministrazione pubblica ha gestito maggiormente durante l'Emergenza appartamenti (251, pari al 67,5% delle 372 strutture di competenza pubblica), seguiti da centri collettivi e alberghi (rispettivamente 92 e 20, pari al 24,7 e 5,4% delle strutture). Questa tendenza si ritrova anche nella ripartizione delle strutture gestite dall'associazionismo laico e dalle cooperative sociali. Infatti, in entrambi gli enti gestori la maggioranza delle strutture è codificata come 'appartamento' (54,7 e 48,6%), seguita da 'centri collettivi' (39,8 e 35,1%) e 'alberghi' (12,2% e 2,5%). Al contrario, le strutture gestite da associazioni di matrice cattolica sono risultate maggiormente centri collettivi (48,4%) e appartamenti (39,2%). Com'era facile aspettarsi, gli enti gestori codificati come 'privati' hanno gestito per la maggior parte alberghi - 119 su 165 strutture in gestione, ovvero il 72% del totale - e solo per un 20% circa appartamenti e centri collettivi. È da notare come, per la tipologia 'privati', sia presente la maggioranza di strutture non codificabili direttamente come alberghi, appartamenti o centri collettivi, a causa di mancanza di informazioni sufficienti (7,9% delle strutture a carico dei privati).

**Figura 16**

**Distribuzione strutture per Tipologia strutture ed Ente gestore**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

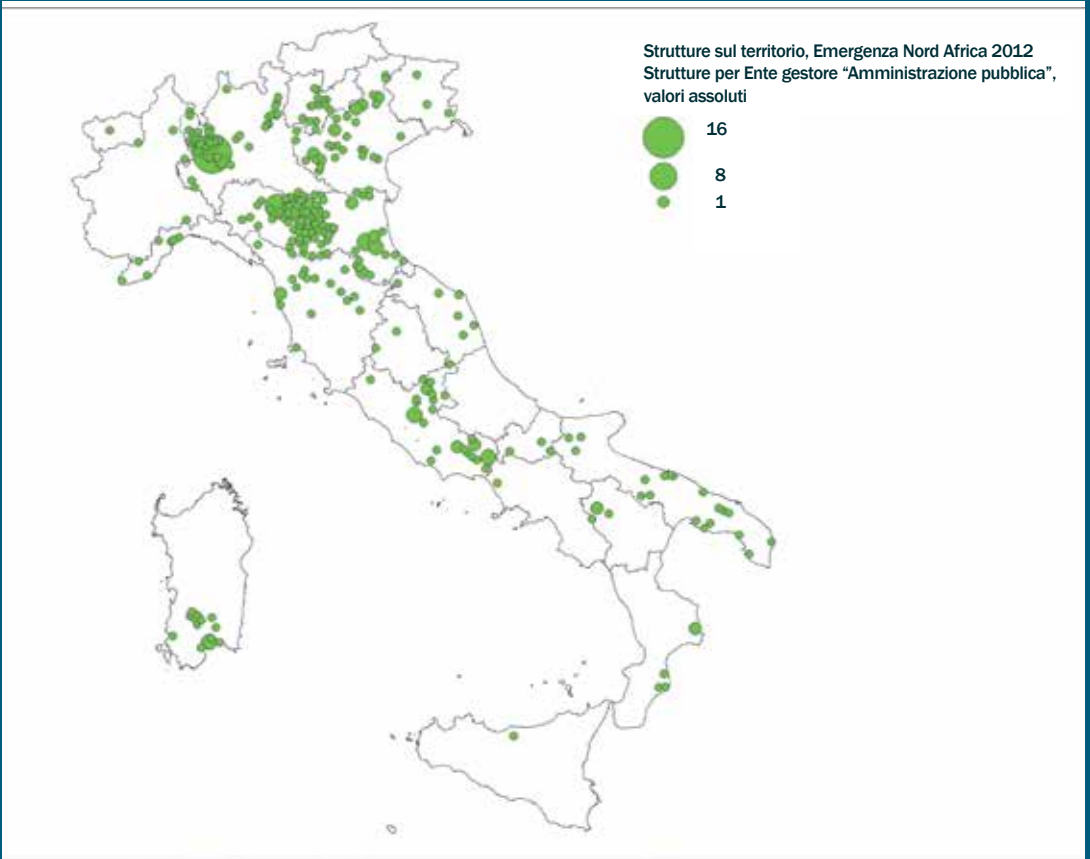
Tabella 6

## Distribuzione strutture per Regione e Tipologia Ente gestore

Regione	Tipologia Ente gestore											
	Amministrazione pubblica		Associazionismo cattolico		Associazionismo laico		Cooperativa sociale		Privato		Totale	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Piemonte	1	0,27	7	2,29	19	9,45	55	19,10	3	1,82	85	6,38
Valle d'Aosta	2	0,4	1	0,33	0	0,00	0	0,00	2	1,21	5	0,38
Lombardia	76	20,43	94	30,72	21	10,45	41	14,24	44	26,67	276	20,72
Liguria	7	1,88	14	4,58	5	2,49	11	3,82	10	6,06	47	3,53
Trentino - Alto Adige	16	4,30	2	0,65	0	0,00	2	0,69	0	0,00	20	1,50
Veneto	42	11,29	6	1,96	4	1,99	18	6,25	4	2,42	74	5,56
Friuli - Venezia Giulia	1	0,27	27	8,82	3	1,49	0	0,00	1	0,61	32	2,40
Emilia Romagna	126	33,87	30	9,80	10	4,98	57	19,79	12	7,27	235	17,64
Toscana	18	4,84	38	12,42	20	9,95	9	3,13	20	12,12	105	7,88
Umbria	2	0,54	6	1,96	43	21,39	0	0,00	0	0,00	51	3,83
Marche	7	1,88	4	1,31	18	8,96	5	1,74	2	1,21	36	2,70
Lazio	29	7,80	31	10,13	0	0,00	0	0,00	0	0,00	60	4,50
Abruzzo	0	0,00	0	0,00	1	0,50	0	0,00	0	0,00	1	0,08
Molise	3	0,81	1	0,33	7	3,48	0	0,00	0	0,00	11	0,83
Campania	0	0,00	10	3,27	4	1,99	28	9,72	38	23,03	80	6,01
Puglia	17	4,57	7	2,29	6	2,99	10	3,47	16	9,70	56	4,20
Basilicata	4	1,08	0	0,00	7	3,48	3	1,04	0	0,00	14	1,05
Calabria	6	1,61	0	0,00	1	0,50	14	4,86	0	0,00	21	1,58
Sicilia	0	0,00	15	4,90	32	15,92	30	10,42	9	5,45	86	6,46
Sardegna	15	4,03	13	4,25	0	0,00	5	1,74	4	2,42	37	2,78
<b>TOTALE</b>	<b>372</b>	<b>100,00</b>	<b>306</b>	<b>100,00</b>	<b>201</b>	<b>100,00</b>	<b>288</b>	<b>100,00</b>	<b>288</b>	<b>100,00</b>	<b>1.332</b>	<b>100,00</b>

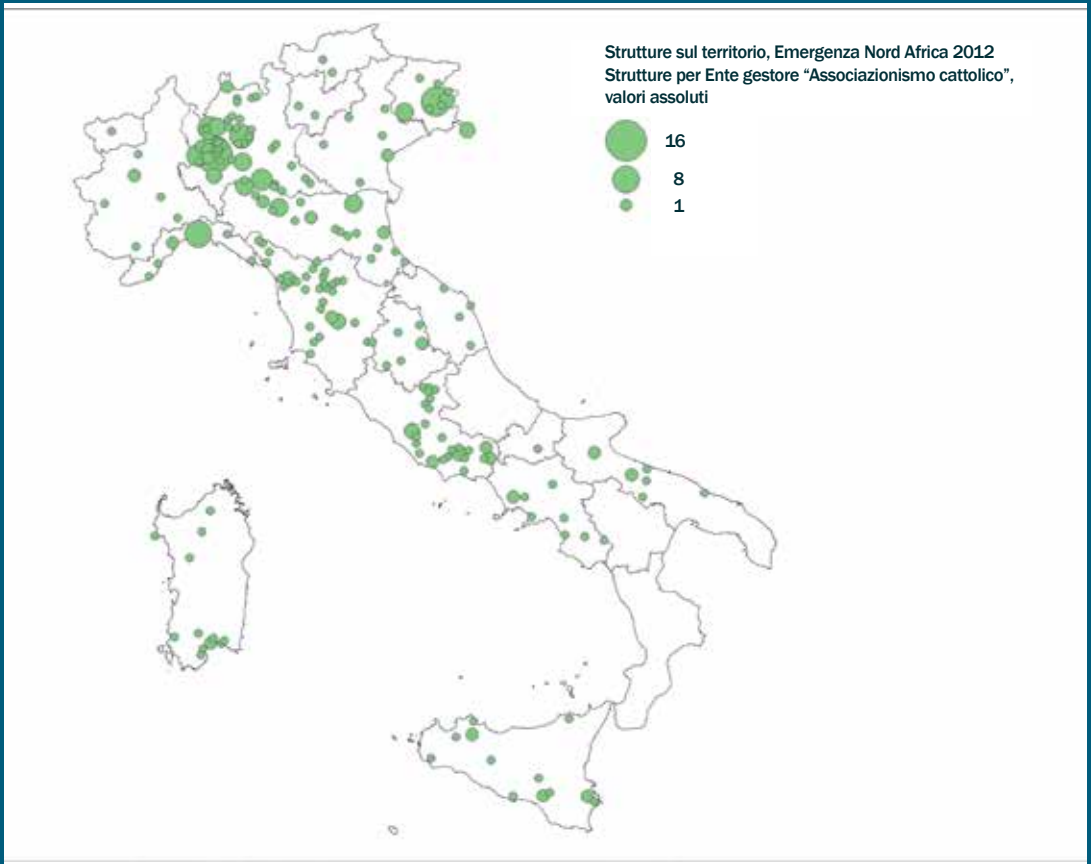
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Figura 17

**Strutture per Ente gestore “Amministrazione pubblica”, per comune**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

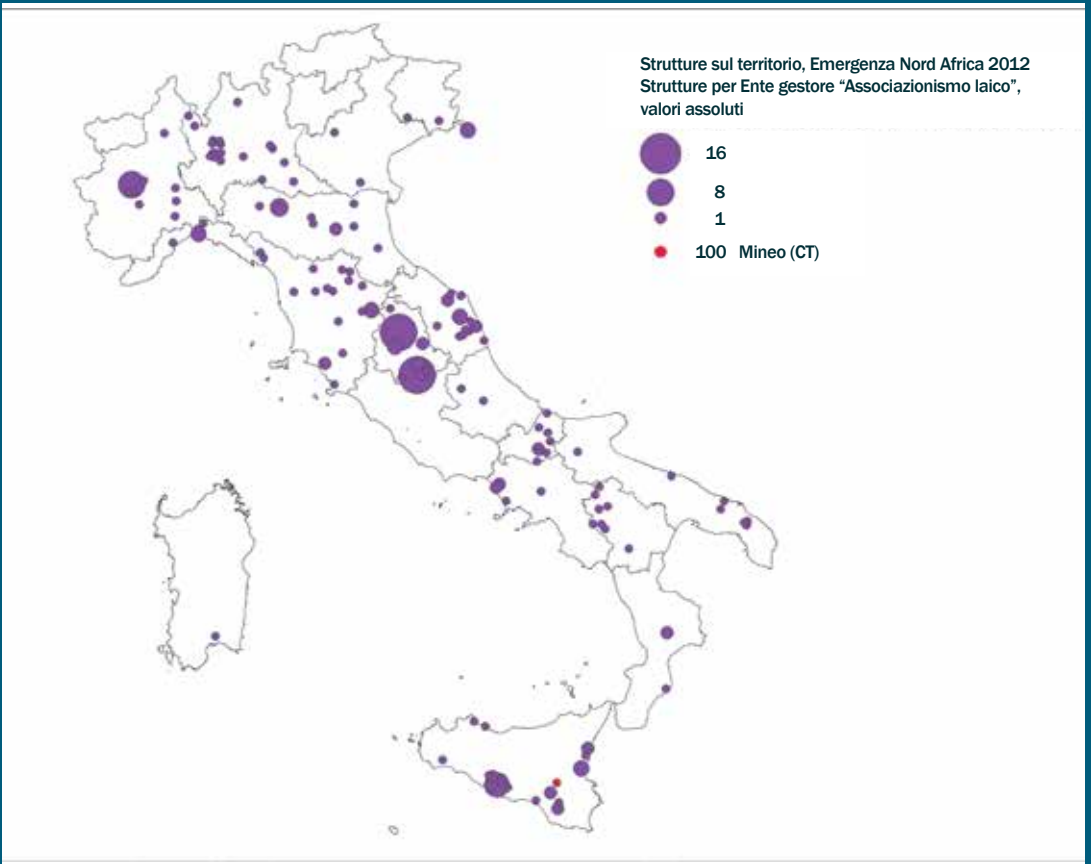
Figura 18

**Strutture per Ente gestore "Associazionismo cattolico", per comune**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Figura 19

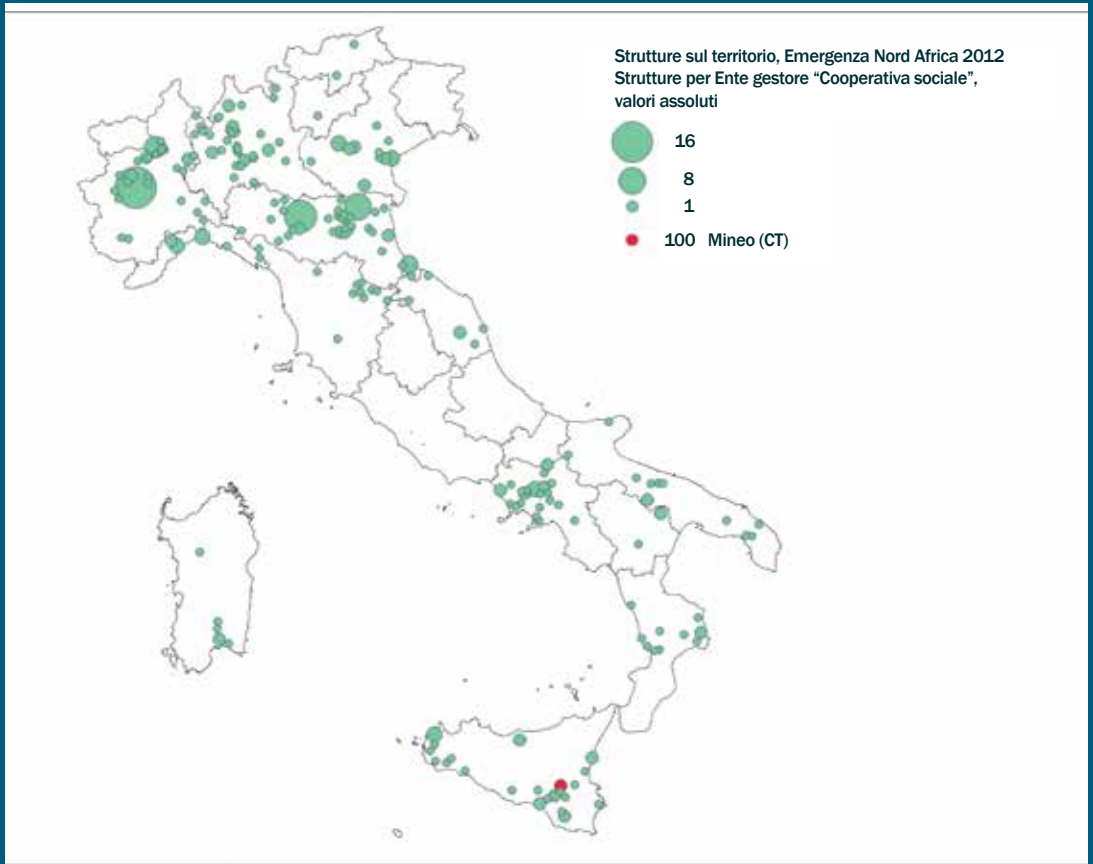
## Strutture per Ente gestore "Associazionismo laico", per comune



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Figura 20

## Strutture per Ente gestore "Cooperativa sociale", per comune



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Figura 21

## Strutture per Ente gestore "Privato", per comune



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Tabella 7

## Distribuzione strutture per Regione e Tipologia struttura

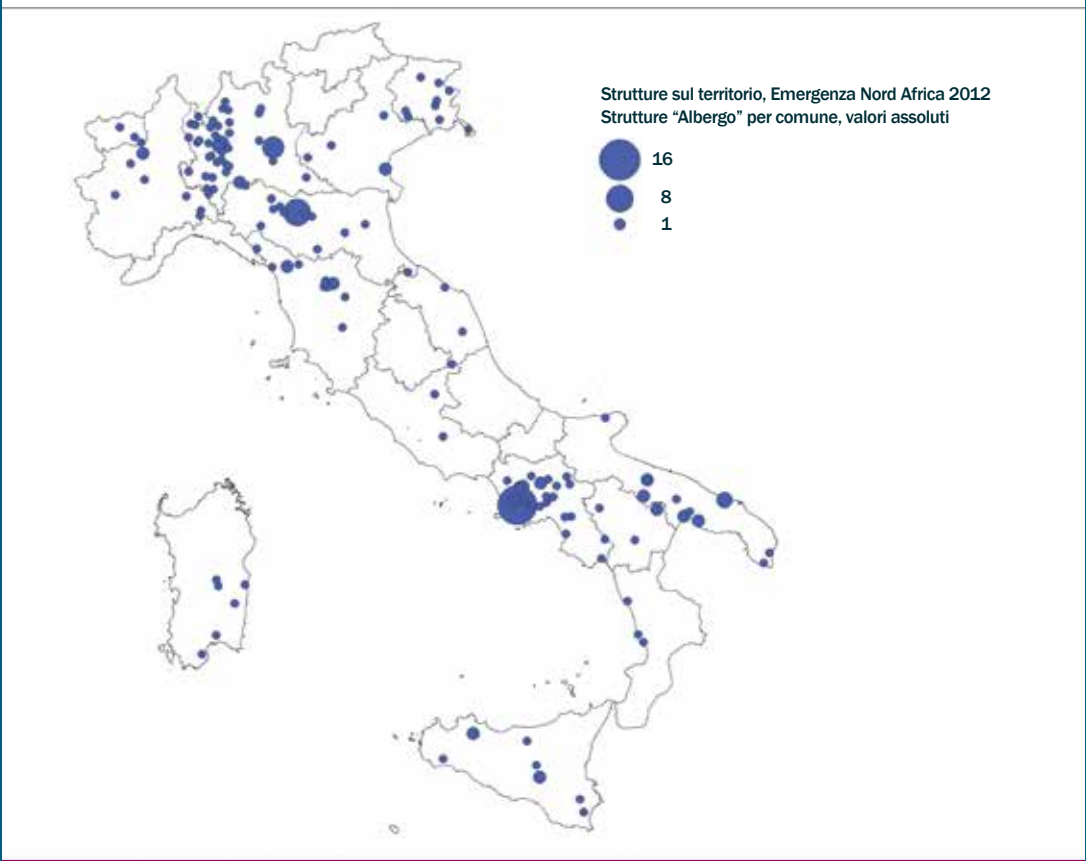
Regione	Tipologia struttura									
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Piemonte	11	5,47	56	8,86	18	4,06	0	0,00	85	6,38
Valle d'Aosta	3	1,49	1	0,16	1	0,23	0	0,00	5	0,38
Lombardia	50	24,88	113	17,88	112	25,28	1	1,79	276	20,72
Liguria	0	0,00	0	0,00	0	0,00	47	83,93	47	3,53
Trentino - Alto Adige	0	0,00	16	2,53	4	0,90	0	0,00	20	1,50
Veneto	4	1,99	51	8,07	19	4,29	0	0,00	74	5,56
Friuli - Venezia Giulia	9	4,48	11	1,74	11	2,48	1	1,79	32	2,40
Emilia Romagna	22	10,95	159	25,16	52	11,74	2	3,57	235	17,64
Toscana	13	6,47	41	6,49	50	11,29	1	1,79	105	7,88
Umbria	0	0,00	43	6,80	8	1,81	0	0,00	51	3,83
Marche	2	1,00	24	3,80	10	2,26	0	0,00	36	2,70
Lazio	2	1,00	43	6,80	15	3,39	0	0,00	60	4,50
Abruzzo	0	0,00	1	0,16	0	0,00	0	0,00	1	0,08
Molise	0	0,00	0	0,00	11	2,48	0	0,00	11	0,83
Campania	47	23,38	6	0,95	27	6,09	0	0,00	80	6,01
Puglia	18	8,96	8	1,27	28	6,32	2	4,20	56	4,20
Basilicata	4	1,99	10	1,58	0	0,00	0	0,00	14	1,05
Calabria	3	1,49	3	0,47	15	3,39	0	0,00	21	1,58
Sicilia	9	4,48	20	3,16	56	12,64	1	1,79	86	6,46
Sardegna	4	1,99	26	4,11	6	1,35	1	1,79	37	2,78
<b>TOTALE</b>	<b>201</b>	<b>100,00</b>	<b>632</b>	<b>100,00</b>	<b>443</b>	<b>100,00</b>	<b>56</b>	<b>100,00</b>	<b>1.332</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale



Figura 22

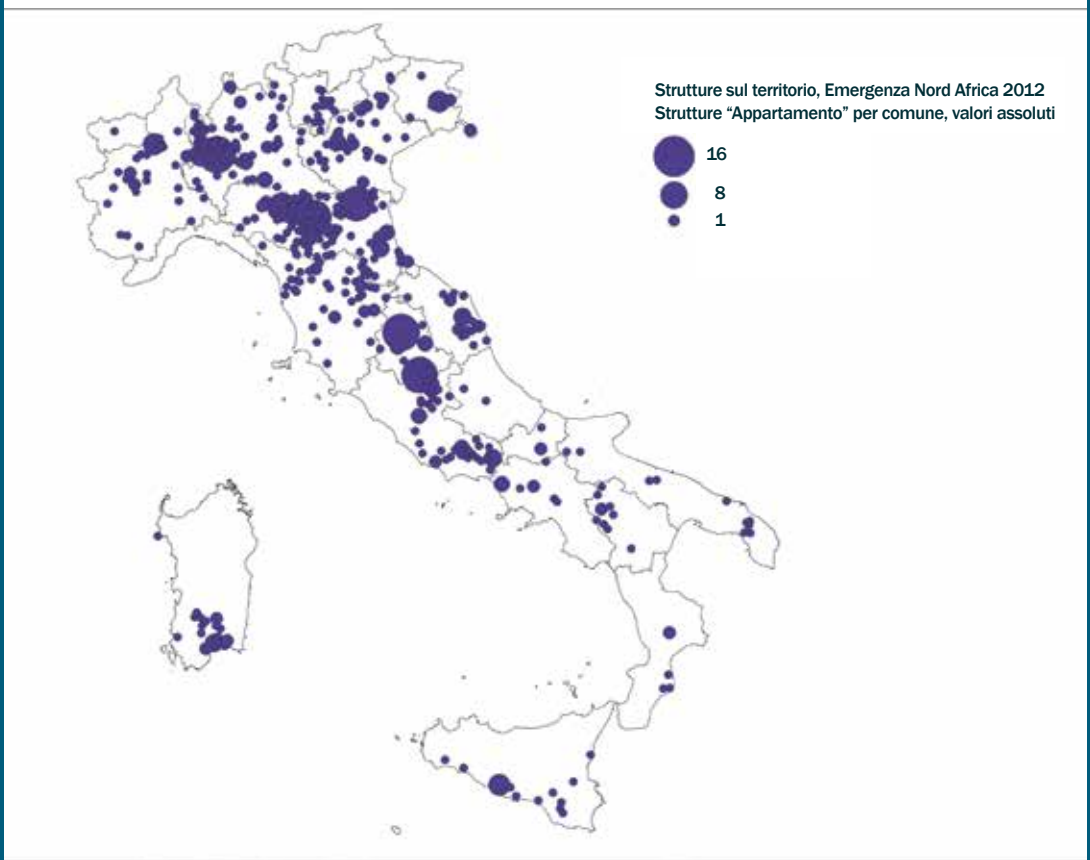
Strutture per Tipologia struttura "Albergo", per comune



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

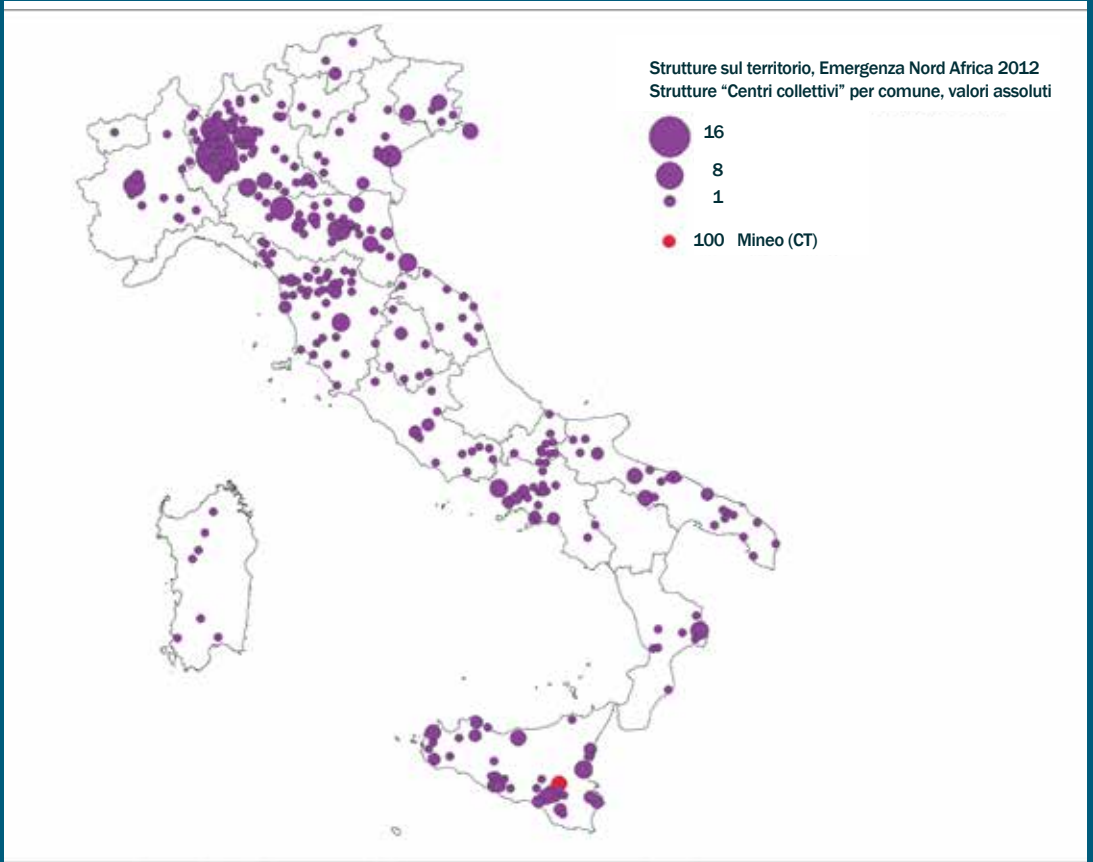
Figura 23

## Strutture per Tipologia struttura "Appartamento", per comune



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Figura 24

**Strutture per Tipologia struttura "Centri collettivi", per comune**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

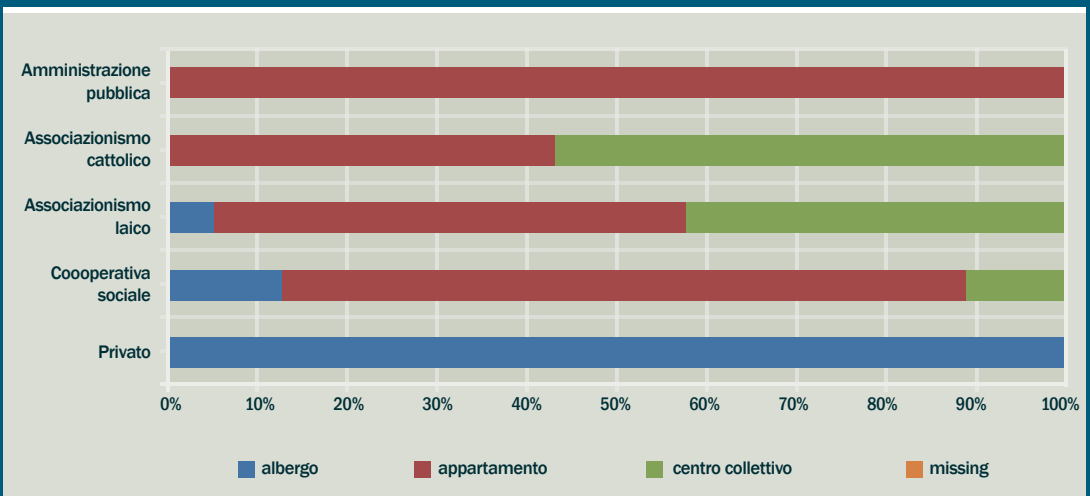
## 1.5. Focus regionali sulle strutture e il costo dell'accoglienza

### 1 Piemonte

Delle 85 strutture predisposte in Piemonte per l'accoglienza dei migranti, 55 sono state gestite da cooperative sociali (pari al 64,7% delle strutture), 19 da associazioni laiche (22,4%), 7 da associazioni cattoliche (2,2%), 3 da privati (3,5%) e solo 1 dall'amministrazione pubblica (1,2% del totale) (vd. Tabella A.7 in appendice). Così come il totale delle strutture private risultano essere alberghi, l'unica struttura di gestione pubblica è un appartamento. Le strutture in gestione all'associazionismo laico e alle cooperative private sono in maggioranza appartamenti (rispettivamente 52,6 e 76,4%), mentre per il 57,4% l'associazionismo cattolico ha gestito centri collettivi (vd. Figura 25).

Figura 25

#### Distribuzione strutture per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Piemonte

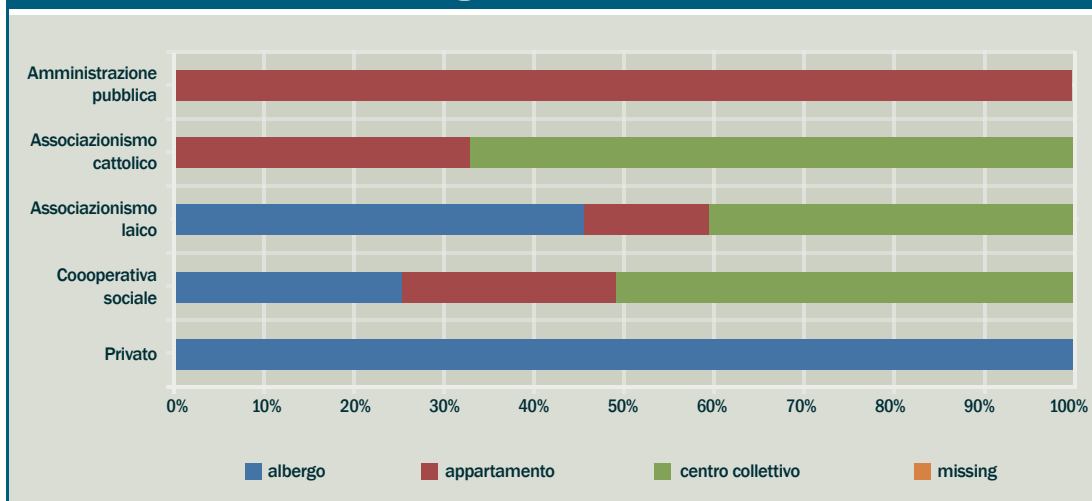


Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Dei 1.358 migranti accolti in Piemonte, la maggioranza sono stati gestiti dalle cooperative sociali (65,2% pari a 886 persone) e dall'associazionismo laico (315 unità, ovvero 23,2%), seguiti a grande distanza dal privato (87 unità, 6,4%), dall'associazionismo cattolico (54 pari a 4,0%) e dall'amministrazione pubblica (16 unità, 1,2%) (vd. Tabella A.8 in appendice).

Figura 26

### Distribuzione migranti per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Piemonte



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Come mostrato in figura 26, pur avendo una netta maggioranza di appartamenti le cooperative sociali hanno accolto la maggioranza dei migranti in centri collettivi – avendo in media più posti letto –, nello specifico il 50,7% degli 886 migranti accolti. L'associazionismo laico, invece, a fronte del 5,3% di strutture alberghiere sul totale delle 19 gestite, ha accolto il 45,7% dei migranti in alberghi e il 40,3% in centri collettivi (le cui strutture coprono il 42,1% delle strutture gestite). La distribuzione degli adulti accolti rispecchia quella dei migranti in generale (vd. Tabelle A.8 e A.9 in appendice), mentre l'accoglienza dei minori è significativamente differente da quella degli adulti (vd. Tabella A.10 in appendice). I 92 minori sono stati accolti principalmente da cooperative sociali (59,8%), associazionismo laico e cattolico (rispettivamente 28,3 e 10,9%) e solamente 1 minore da privati. Tutti e tre i maggiori gestori – ad esclusione del privato che ha accolto l'unico minore in sua gestione in un albergo – hanno ospitati i minori principalmente in centri collettivi, seppure in proporzioni differenti: i 10 minori a carico dell'associazionismo cattolico sono stati accolti per l'80,0% in centri collettivi, così come il 73,1% dei 26 minori a carico dell'associazionismo laico e il 50,9% dei 55 minori assegnati alle cooperative sociali.

## **2 Valle d'Aosta**

Delle 5 strutture allestite in Valle d'Aosta, una (appartamento) è stata gestita da un'associazione d'ispirazione cattolica ospitante 6 migranti, due alberghi gestiti da privati con 11 migranti e 2 (un albergo e un centro collettivo) strutture ospitanti 3 migranti dall'amministrazione pubblica, per un totale di 20 accolti tutti adulti (vd. Tabelle A.13 e A.14 in appendice).

## **3 Lombardia**

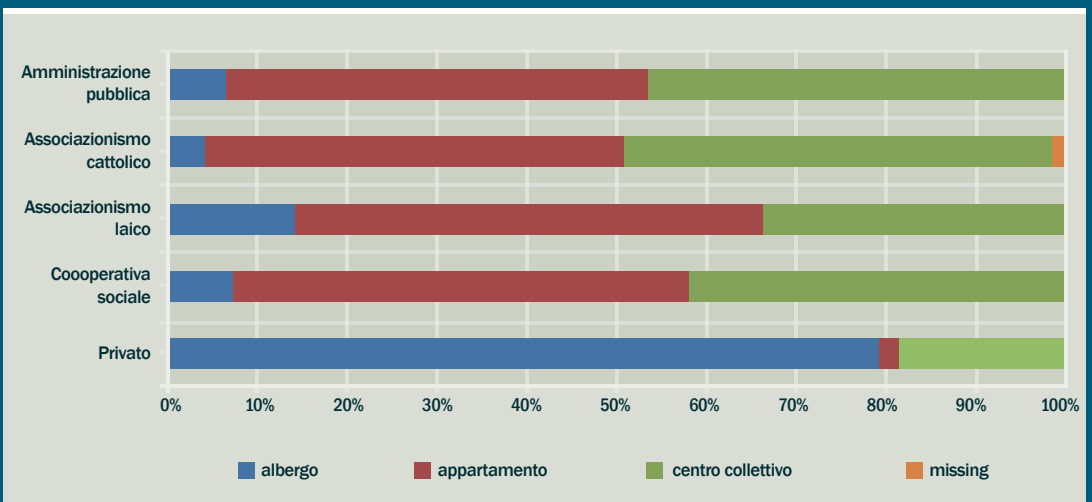
La Lombardia, con le 276 strutture pari al 20,7% (vd. Tabella 7, pagina 80), è la regione con il numero più elevato di strutture messe a disposizione per accogliere i migranti dell'Emergenza Nord Africa. La maggioranza sono in gestione ad associazioni di matrice cattolica (94, pari al 34,1% delle strutture lombarde), il 27,5% in gestione all'amministrazione pubblica (76 strutture), il 15,9% (44) a privati, il 14,9% (41) alle cooperative sociali e il 7,6%, pari a 21 strutture, all'associazionismo laico (vd. Tabella A.16 in appendice). Delle 94 strutture in gestione all'associazionismo cattolico, il 47,9% risulta essere centri collettivi, il 46,8% appartamenti e il 4,3% alberghi. Riguardo le strutture gestite dall'amministrazione pubblica, la distribuzione risulta essere molto simile a quella dell'associazionismo cattolico, sebbene ci sia una proporzione maggiore di appartamenti (47,4%) rispetto a centri collettivi (46,1%). Come nelle situazioni precedenti, la maggioranza delle strutture in gestione privata risultano essere alberghi (79,6%), e solo una piccola parte centri collettivi (18,2%). Sia l'associazionismo laico che le cooperative sociali gestiscono in maggioranza appartamenti, 52,4 e 51,2% rispettivamente, e centri collettivi, 33,3% e 41,5%, e solo in piccola parte alberghi, rispettivamente 14,3 e 7,3% (vd. Tabella A.16 in appendice e Figura 27).

I 2.424 accolti in regione sono stati accolti per il 29,2% dall'associazionismo cattolico (708 individui), per il 25,3% da privati (612 persone), per il 24,7% dall'amministrazione pubblica (598), per il 12,5% dalle cooperative sociali (302) e per l'8,4% dall'associazionismo laico (204 individui) (vd. Tabella A.17 in appendice). A fronte dei 45 centri collettivi e dei 44 appartamenti, il 66,0% dei migranti accolti dall'associazionismo cattolico (pari a 467 individui) è stato accolto in centri collettivi e il 21,3% (o 153 persone) in appartamenti. La stessa distribuzione si ritrova per gli accolti in gestione all'amministrazione pubblica e alle cooperative sociali, con uno sbilanciamento maggiore verso i centri collettivi (72,1% dei 598 migranti accolti per l'amministrazione pubblica e 67,6% dei 302

accolti per le cooperative). La situazione dell'associazionismo laico appare invece estremamente differente. Se, infatti, la maggioranza delle strutture in gestione sono appartamenti, la maggior parte dei migranti è accolta in centri collettivi (39,7%) e alberghi (32,4%), in quanto probabilmente strutture con una disponibilità molto più elevata di posti letto (vd. Tabella A.17 in appendice e Figura 28).

**Figura 27**

**Distribuzione strutture per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Lombardia**



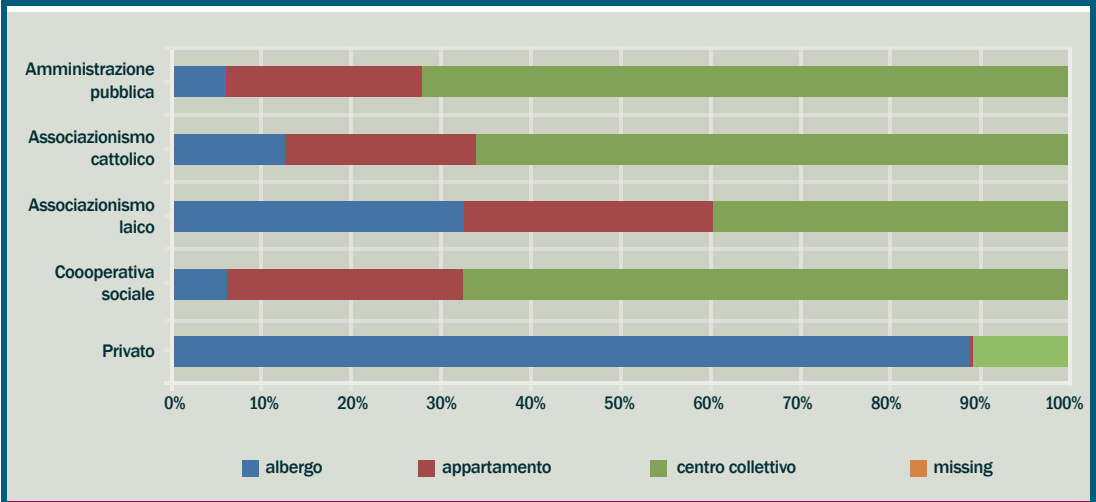
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Se la distribuzione degli adulti è simile a quella del totale degli accolti (cfr. Tabelle A.17 e A.18 in appendice), è interessante soffermarsi invece sulla distribuzione dei minori accolti (vd. Tabella A.19 in appendice). Gli 88 minori accolti, pari al 3,6% del totale degli accolti in Lombardia, sono accolti in ordine dall'associazionismo cattolico (43,2%), dalle cooperative sociali (23,9%), dai privati (15,9%), dall'amministrazione pubblica (12,5%) e dall'associazionismo laico (4,6%). A differenza dell'accoglienza per adulti, la maggioranza dei minori in gestione all'associazionismo cattolico è stata accolta in appartamenti (44,7%) e centri collettivi (42,1%). Le cooperative sociali, invece, hanno optato per un'altra modalità di accoglienza, per la quale l'85,7% dei minori sono stati accolti in centri

collettivi, il 14,3% in appartamenti e nessun minore in albergo. L'amministrazione pubblica ha seguito lo stesso schema (54,6% dei minori accolti in centri collettivi e 45,4% in appartamento). Rispetto al trend apparso con gli adulti e nelle altre regioni, i privati hanno preferito accogliere i minori in centri collettivi (57,4%) piuttosto che in alberghi (42,9%).

**Figura 28**

**Distribuzione accolti per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Lombardia**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

#### 4 Liguria

I dati riguardanti la regione Liguria purtroppo non permettono un'analisi dettagliata come per le altre regione, perché non si è in possesso del dettaglio delle strutture né degli adulti per le variabili in considerazione.

Rispetto ad altre regioni, la distribuzione delle strutture – in totale 47 – per ente gestore risulta essere abbastanza bilanciata (vd. Tabella A.21 in appendice). Infatti, il 29,8% delle strutture è in gestione all'associazionismo cattolico, il 23,4% alle cooperative sociali, il 21,3% ai privati, il 14,9% all'amministrazione pubblica e il 10,6% all'associazionismo laico.



La maggioranza degli accolti (vd. Tabella A.22 in appendice) è, come prevedibile dato il numero di strutture, accolta dall'associazionismo cattolico (150 migranti pari al 30,9% dei 497 migranti ospitati in Liguria). Sebbene le cooperative sociali siano seconde per numero di strutture (11 contro le 14 gestite dall'associazionismo cattolico), risultano avere meno migranti dell'amministrazione pubblica (quarta come ente gestore per numero di strutture sul territorio dietro i privati): infatti, mentre l'amministrazione pubblica accoglie 147 migranti, pari al 28,8% del totale degli accolti, le cooperative sociali ne accolgono 93 (18,7%) e i privati 57 (11,5%). L'associazionismo laico accoglie invece 54 migranti ospitati in 5 strutture.

### **5 Trentino – Alto Adige**

Le 20 strutture nel territorio del Trentino – Alto Adige risultano essere per l'80,0% in gestione all'amministrazione pubblica, per il 10,0% all'associazionismo cattolico e per un altro 10,0% alle cooperative sociali (vd. Tabella A.23 in appendice), mentre non sono presenti strutture in gestione all'associazionismo laico né ai privati. Così come tutte le strutture dell'associazionismo cattolico e delle cooperative sociali, 2 per ente gestore, sono centri collettivi, tutte le 16 strutture in gestione all'amministrazione pubblica risultano essere appartamenti.

Il 57,1% dei migranti accolti in Trentino – Alto Adige sono ospitati in appartamenti in gestione dell'amministrazione pubblica, il 26,2% in centri collettivi di cooperative sociali e il 16,7% in centri collettivi riconducibili all'associazionismo cattolico, per un totale di 282 migranti (vd. Tabella A.24 in appendice). Tra gli accolti, solamente 11 sono minori (vd. Tabella A.26), e sono ospitati per il 72,7% dall'amministrazione pubblica e per il 27,3% dall'associazionismo cattolico.

### **6 Veneto**

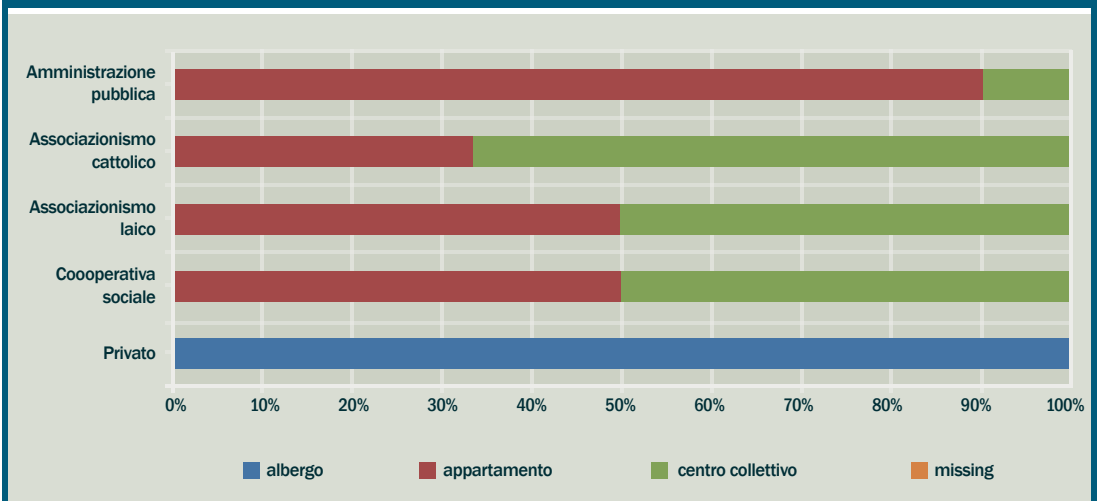
La regione Veneto ha messo a disposizione 74 strutture per l'Emergenza Nord Africa. Di queste, il 56,8% sono gestite dall'amministrazione pubblica, il 24,3% dalle cooperative sociali, e il rimanente 18,9% quasi equidistribuite tra associazionismo cattolico, associazionismo laico e privati. Il 90,5% delle strutture in gestione dell'amministrazione pubblica sono appartamenti, mentre il restante 9,5% centri collettivi. Tale proporzione risulta essere capovolta per le strutture in gestione dell'associazionismo laico (33,3% appartamenti e 66,7% centri collettivi), mentre le strutture delle cooperative sociali e l'associazionismo laico sono per un 50,0% appartamenti e per un altro 50,0 centri collettivi. Solamente i privati ospitano

migranti esclusivamente in alberghi (vd. Tabella A.28 in appendice e Figura 29).

Nelle 42 strutture in gestione, l'amministrazione pubblica accoglie 385 migranti, pari al 42,1% dei 914 migranti accolti in Veneto, di cui il 97,4% in appartamento e solo il 2,6% nei centri collettivi (vd. Tabella A.29 in appendice e Figura 30). Le cooperative sociali, invece, accolgono la maggioranza dei migranti nei centri collettivi (57,5%), e solo per il 43,3% in appartamento, per un totale di 228 accolti. L'associazionismo sia cattolico che laico accoglie i migranti principalmente nei centri collettivi (rispettivamente 95,3 e 70,9% dei rispettivi accolti), per un totale di 148 migranti a carico del primo e 79 del secondo. I 74 migranti accolti dai privati risiedono come detto in precedenza, invece, tutti in strutture alberghiere. Dei 385 migranti accolti in Veneto, solo 5 risultano essere minori: di questi, 4 sono stati accolti in centri collettivi dalle cooperative sociali e 1 in appartamento dall'amministrazione pubblica.

**Figura 29**

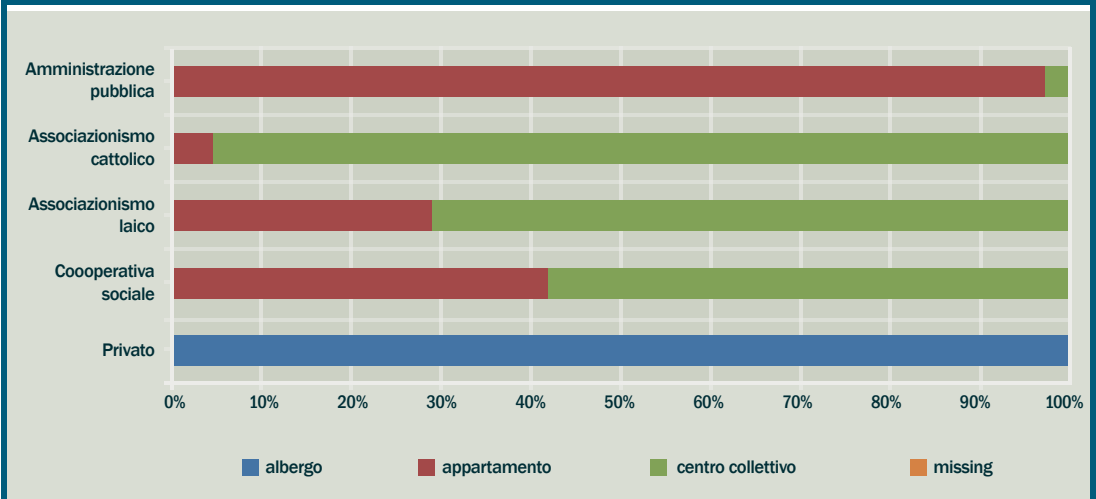
**Distribuzione strutture per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Veneto**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Figura 30

### Distribuzione accolti per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Veneto



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

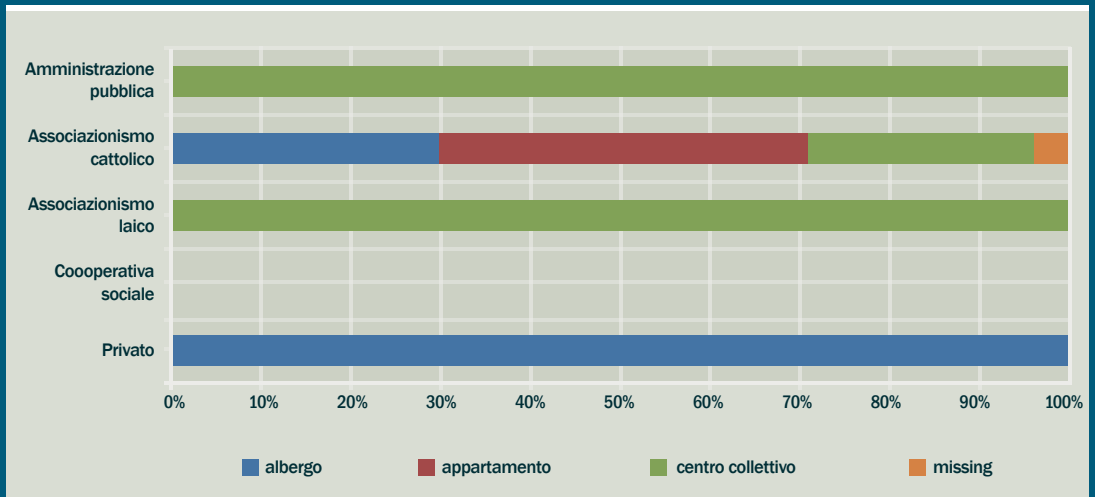
### 7 Friuli – Venezia Giulia

L'associazionismo cattolico gestisce 27 strutture, pari all'84,4% delle 32 presenti in Friuli – Venezia Giulia, mentre l'associazionismo laico ne gestisce 3 e l'amministrazione pubblica e privati entrambi 1 struttura. Le strutture in gestione all'amministrazione pubblica e all'associazionismo laico risultano essere tutte centri collettivi, mentre come nelle situazioni precedenti i privati gestiscono esclusivamente alberghi. Le strutture in gestione all'associazionismo cattolico, invece, sono per il 40,7% appartamenti, per il 29,6% alberghi e per il 25,9% centri collettivi (vd. Tabella A.32 in appendice e Figura 31).

L'associazionismo cattolico accoglie la quasi totalità dei migranti (319 su 355, pari all'89,9%): solo il 21,0% dei migranti è accolto in appartamento, pur essendo la maggioranza delle strutture in gestione. Il 27,7% delle persone è stato accolto in centri collettivi, e la maggior parte si ritrova in alberghi (32,6%) (vd. Tabella A.33 in appendice e Figura 32). Dei 355 migranti accolti, solo 8 sono minori, accolti per il 66,7% dall'associazionismo laico e il 37,5% da quello cattolico, e tutti in centri collettivi.

Figura 31

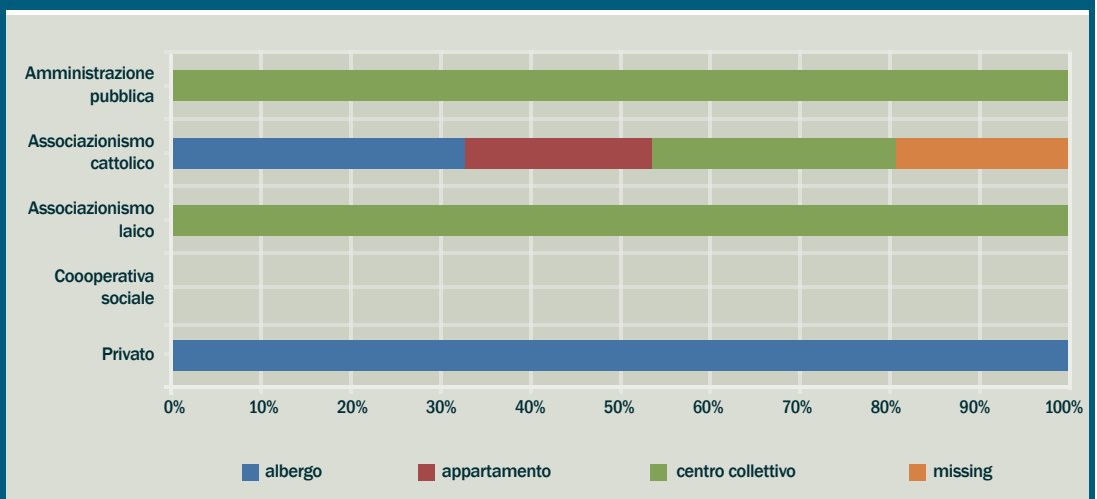
### Distribuzione strutture per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Friuli – Venezia Giulia



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Figura 32

### Distribuzione accolti per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Friuli – Venezia Giulia



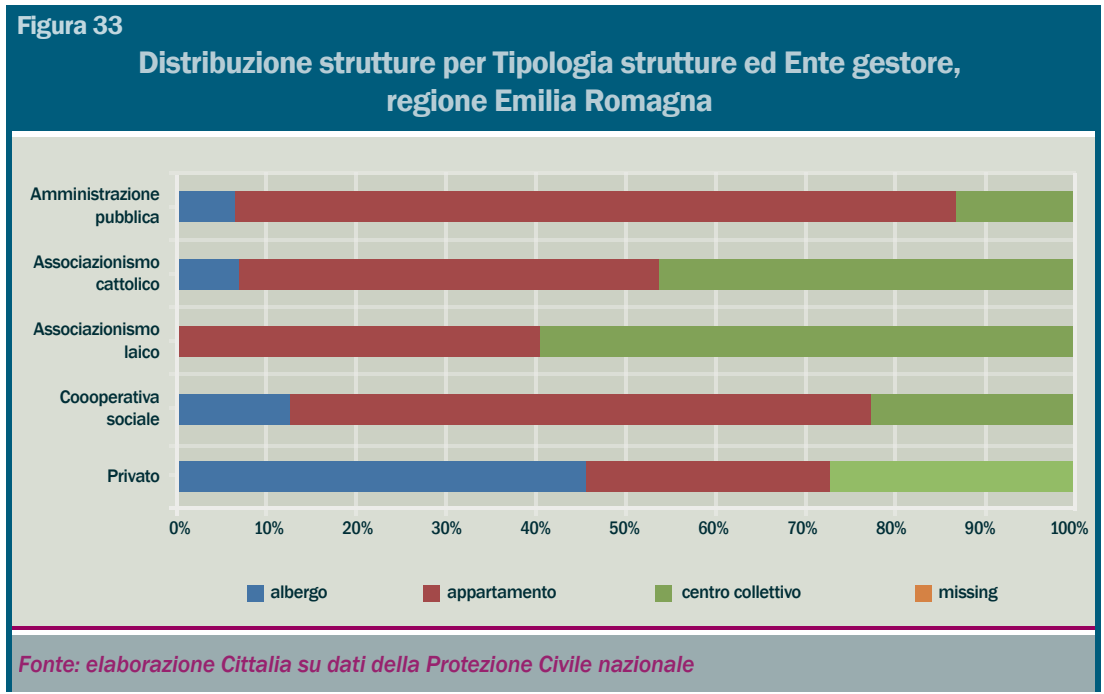
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

## 8 Emilia Romagna

L'Emilia Romagna gestisce 235 strutture, pari al 17,6% delle strutture a livello nazionale e seconda solo a quelle presenti in Lombardia. La maggioranza, 53,6%, in gestione all'amministrazione pubblica, il 24,3% a cooperative sociali, il 12,8% all'associazionismo cattolico, il 5,1% ai privati e il 4,3% all'associazionismo laico. Tra le 126 strutture di pertinenza dell'amministrazione pubblica, l'80,2% sono appartamenti, il 13,5% centri collettivi e il 6,6% alberghi. Tale ordine di grandezza è più o meno mantenuto per quanto riguarda le strutture di gestione delle cooperative sociali: infatti, il 64,9% sono alberghi, il 22,8% centri collettivi e il 12,3% alberghi. L'associazionismo cattolico gestisce lo stesso numero di appartamenti e centri collettivi (14 strutture per tipologia), e solo 2 alberghi. Il 41,7% delle 12 strutture in gestione privata sono alberghi, mentre le restanti 6 strutture sono ripartite tra appartamenti e centri collettivi. Infine, la metà delle strutture in gestione all'associazionismo laico sono centri collettivi, e il 40,0% appartamenti (una struttura non è stato possibile assegnarla ad alcuna categoria) (vd. Tabella A.36 in appendice e Figura 33).

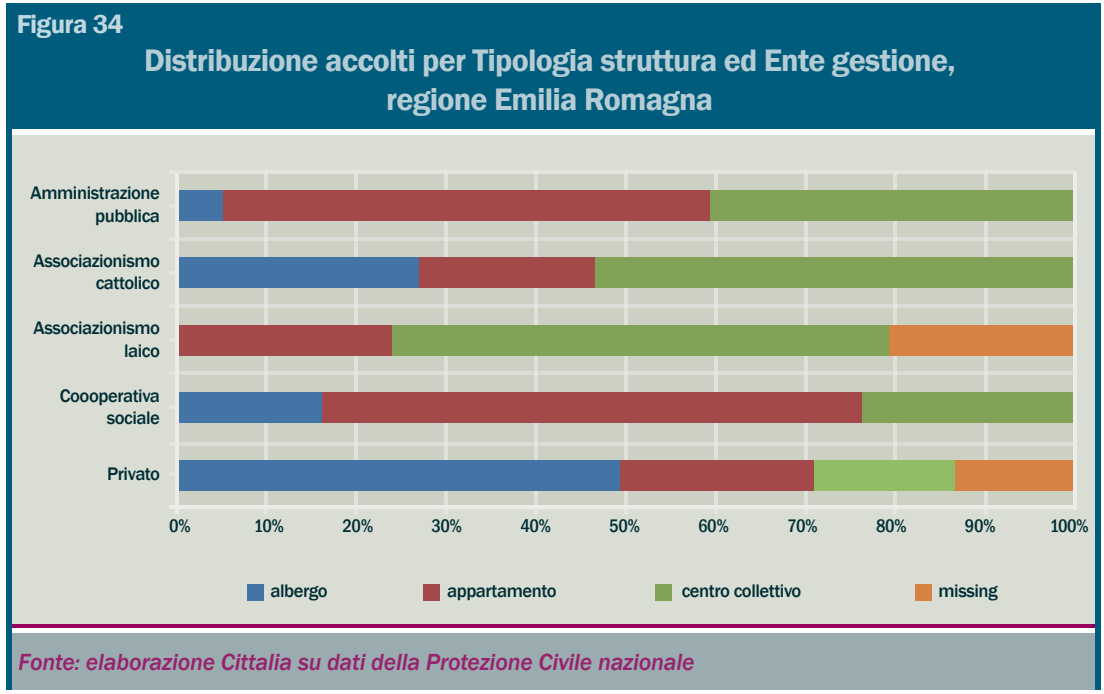
Se per numero di strutture l'Emilia Romagna si posiziona al secondo posto tra le regioni, per numero di accolti risulta essere in quinta posizione: infatti, con i suoi 1.509 migranti accolti, si posiziona dietro Lombardia (2.424), Sicilia (2.254), Campania (2.091) e Lazio (1.709) (vd. Tabella 7, pagina 80). Tali migranti sono accolti in maggioranza dall'amministrazione pubblica (46,5% pari a 701 individui), un quarto da cooperative sociali (25,5% pari a 385 migranti), il 17,7% dall'associazionismo cattolico (267 individui), il 5,2% dall'associazionismo laico e il 5,1% da privati (rispettivamente 79 e 77 individui), sebbene i privati abbiano 2 strutture in più a disposizione (vd. Tabelle A.36 e A.37 in appendice). L'amministrazione pubblica ha accolto il 54,6% dei migranti in appartamenti, il 40,5% in centri collettivi e il 4,6% in albergo (vd. Tabella A.37 in appendice e Figura 34). Confrontando questi dati con la tipologia di struttura, possiamo notare come il numero dei posti letto giochi un fattore determinante nell'accoglienza dei migranti: a fronte del 13,5% di strutture codificate come centri collettivi (17 in valore assoluto) e del 80,2% di appartamenti (101), sono stati accolti 284 migranti nei primi e 383 nei secondi, con uno scarto di soli 100 individui. Anche le cooperative sociali hanno accolto la maggior parte dei migranti in appartamenti (60,5%), seguiti da accoglienza in centri collettivi (23,4%) e alberghi (16,1%). L'associazionismo cattolico ha seguito uno schema differente – accogliendo il 53,2% dei migranti in centri collettivi, il 27,0% in alberghi e il 19,9% in appartamento – così come l'associazionismo laico. È da notare che il 20,3% degli accolti in gestione dell'associazionismo laico non è stato possibile associarli a nessuna struttura a causa di dati non sufficienti.

Infine, i privati hanno accolto quasi la metà dei migranti in alberghi, proporzione sensibilmente minore alle realtà regionali precedentemente analizzate, quasi un quarto in appartamenti e il 15,6% in centri collettivi (vd. Tabella A.37 in appendice e Figura 34).



Spostando l'attenzione sui minori, possiamo notare come i 73 minori accolti in Emilia Romagna siano stati accolti per quasi il 70% dall'amministrazione pubblica (28, pari al 38,4%) e dalle cooperative sociali (23, pari al 31,5%), mentre il restante 30% è suddiviso principalmente tra associazionismo cattolico (15,1%) e associazionismo laico (13,7%), e solo per un 1,4% riferibile ai privati (vd. Tabella A.39). I 28 minori accolti dall'amministrazione pubblica sono stati principalmente ospitati in appartamenti – 78,6%, proporzione nettamente maggiore rispetto al 54,6% riferito al totale dei migranti accolti –, mentre la ripartizione all'interno delle cooperative sociali risulta essere profondamente differente da quella riguardante il totale degli accolti. Infatti, a fronte del 60,5% di migranti accolti dalle cooperative sociali in appartamento, solo il 39,1% dei minori alloggia in strutture categorizzate come appartamento; e rispetto al 23,4% di migranti accolti in centri collettivi,

il 43,5% dei minori risulta essere ospitato in centri collettivi in gestione alle cooperative sociali.

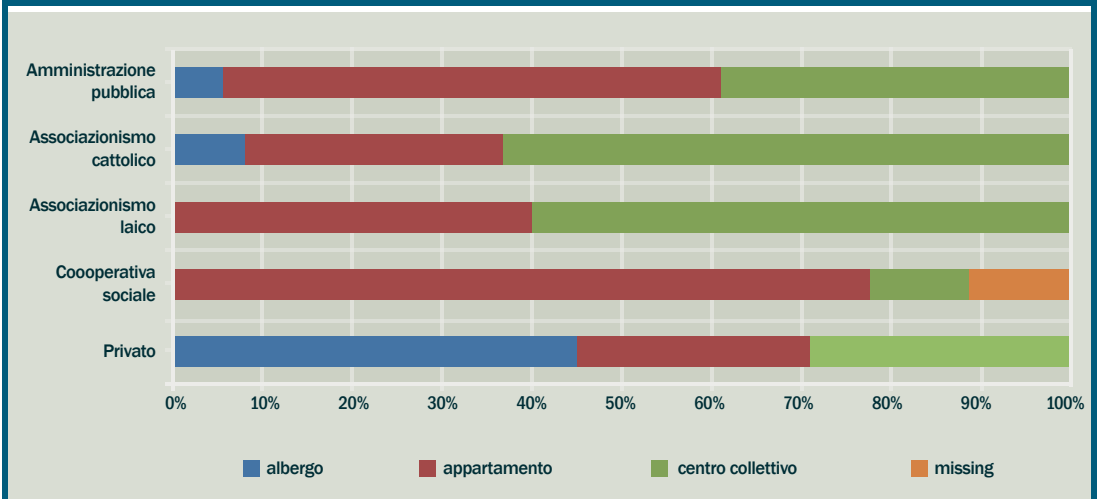


## 9 Toscana

In Toscana sono state predisposte per l'accoglienza 105 strutture, 38 in carico all'associazionismo cattolico (36,2%), 20 rispettivamente all'associazionismo laico e ai privati (19,1% per ciascun gestore), 18 all'amministrazione pubblica (17,1%) e 9, pari all'8,6% del totale, alle cooperative sociali. Il 63,2% delle strutture gestite dall'associazionismo cattolico sono centri collettivi, 29,0% appartamenti e 7,9% alberghi. 6 strutture su 10 in gestione dell'associazionismo laico sono centri collettivi, mentre 4 su 10 appartamenti. La maggioranza delle strutture in gestione all'amministrazione pubblica sono appartamenti (55,6%), seguiti da centri collettivi (38,9%) e alberghi (5,6%). La gestione delle cooperative sociali si concentra su centri collettivi (quasi 8 strutture su 10) e centri collettivi (11,1%), mentre i privati gestiscono in maggioranza alberghi (45,0%), quindi centri collettivi (30,0%) e appartamenti (25,0%) (vd. Tabella A.40 in appendice e Figura 35).

Figura 35

### Distribuzione strutture per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Toscana



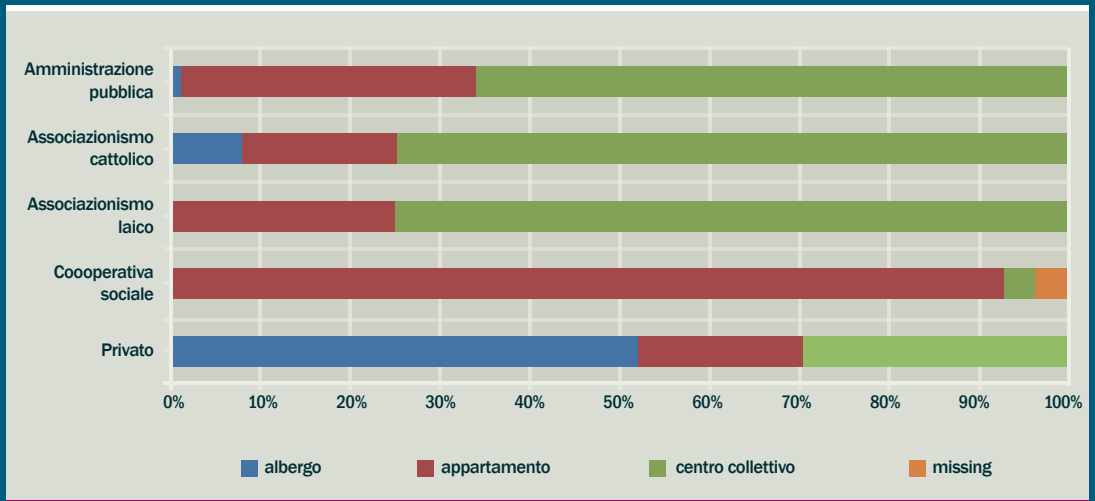
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Come già illustrato in precedenza, i 972 migranti accolti in Toscana sono tutti adulti. Di questi, 340 pari al 35,0% sono stati accolti dall'associazionismo cattolico e alloggiati per la maggior parte in centri collettivi (75,0%), mentre un 17,4% in appartamenti e un 7,7% in alberghi (vd. Tabella A.41 e Figura 36). Al secondo posto per numero di accolti troviamo l'associazionismo laico (23,3%), il quale ne ha accolti 170 in centri collettivi e 56 in appartamento. I 198 migranti in gestione dell'amministrazione pubblica sono stati accolti per il 66,2% in centri collettivi, per il 32,8% in appartamento e solo per l'1,0% in albergo. I gestori privati hanno deciso di accogliere la maggioranza dei 152 migranti in loro gestione in albergo (52,0%), quindi il 29,6% in centri collettivi e il 18,4% in appartamenti. Infine, più di 9 ogni 10 migranti in gestione alle cooperative sociali sono stati accolti in appartamento, mentre i rimanenti in centri collettivi.



Figura 36

### Distribuzione accolti per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Toscana



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

## 10 Umbria

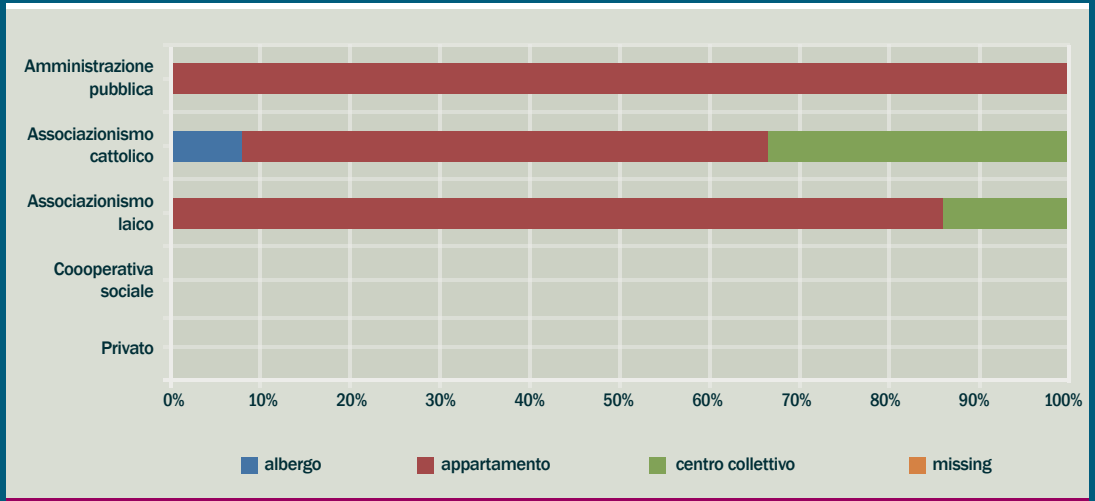
La Regione Umbria ha attivato 51 strutture per accogliere i migranti nell'ambito dell'Emergenza Nord Africa. Di queste, l'84,3% (in numero assoluto pari a 43 strutture) in gestione all'associazionismo laico, 11,8% (6) all'associazionismo cattolico e il 3,9% (2) in gestione all'amministrazione pubblica. Se quest'ultime risultano essere tutti appartamenti, per un terzo quelle in gestione all'associazionismo cattolico e per un 14,0% in gestione all'associazionismo laico sono centri collettivi mentre le restanti appartamenti (vd. Tabella A.43 e Figura 37).

Come facile aspettarsi, la ripartizione degli accolti segue quella delle strutture (vd. Tabella A.44 e Figura 38). Infatti, i 298 migranti sono stati accolti principalmente in strutture dell'associazionismo laico (241, pari all'80,9%), quindi dall'associazionismo cattolico (43, 14,4%) e in terza battuta dall'amministrazione pubblica (14 migranti pari al 4,7%). La maggioranza delle 241 persone accolte dall'associazionismo laico sono state ospitate in appartamenti (74,3%), mentre il restante 25,7% in centri collettivi. I 40 accolti dall'associazionismo cattolico, invece, sono stati ospitati per il 55,8% in appartamento e per il 44,2% in centri collettivi. Infine, tutti i minori accolti in Umbria (15, di cui 12 dall'associazionismo

laico e 3 da quello cattolico) hanno soggiornato in appartamento (vd. Tabella A.46).

**Figura 37**

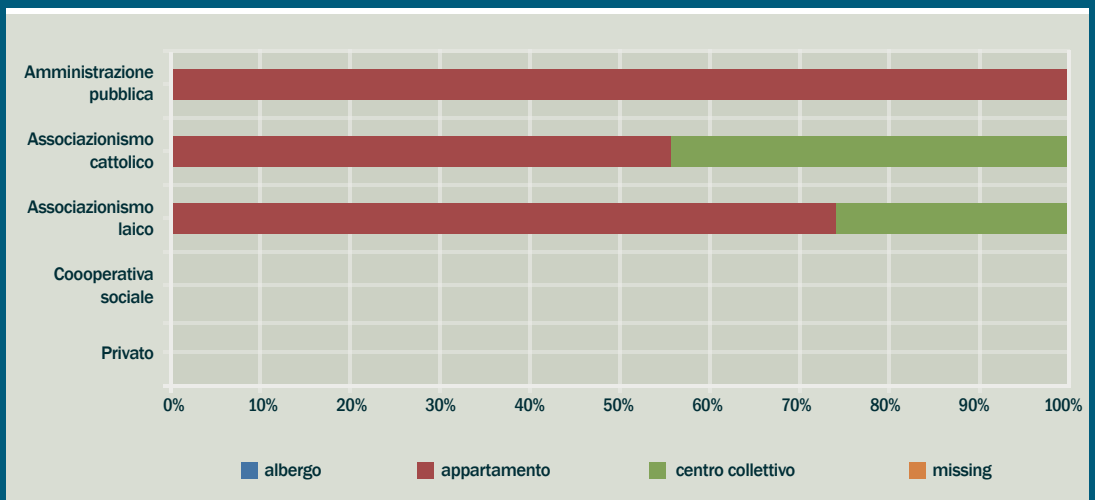
**Distribuzione strutture per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Umbria**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

**Figura 38**

**Distribuzione accolti per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Umbria**

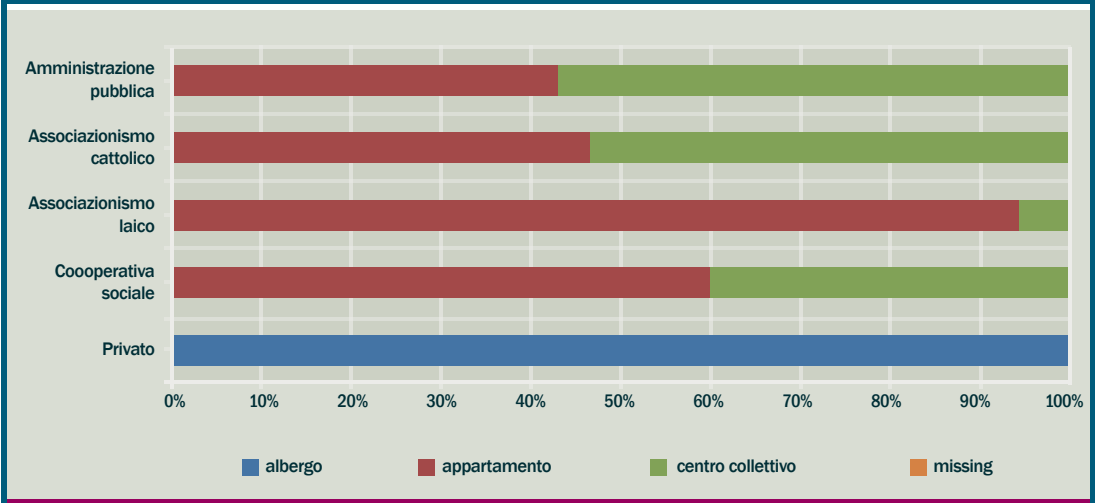


Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

### 11 Marche

Nelle Marche sono state predisposte 36 strutture d'accoglienza, di cui la metà (18) in gestione all'associazionismo laico. Il restante 50,0% ripartito tra amministrazione pubblica (19,4%), cooperative sociali (13,9%), associazionismo cattolico (11,1%) e privati (5,6%). Nessun ente gestore ha avuto in gestione alberghi, ad esclusione dei privati le cui strutture sono state catalogate tutte come alberghi. Mentre l'associazionismo laico e le cooperative sociali hanno gestito in maggioranza appartamenti e pochi centri collettivi – il 94,4 e il 60,0% delle strutture rispettivamente in gestione all'associazionismo laico e alle cooperative sociali sono appartamenti –, per l'amministrazione pubblica e l'associazionismo cattolico la situazione risulta essere invertita: il 57,1 e il 75,0% delle strutture di loro competenza sono centri collettivi, e le rimanenti appartamenti (vd. Tabella A.47 in appendice e Figura 39).

**Figura 39**  
**Distribuzione strutture per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Marche**



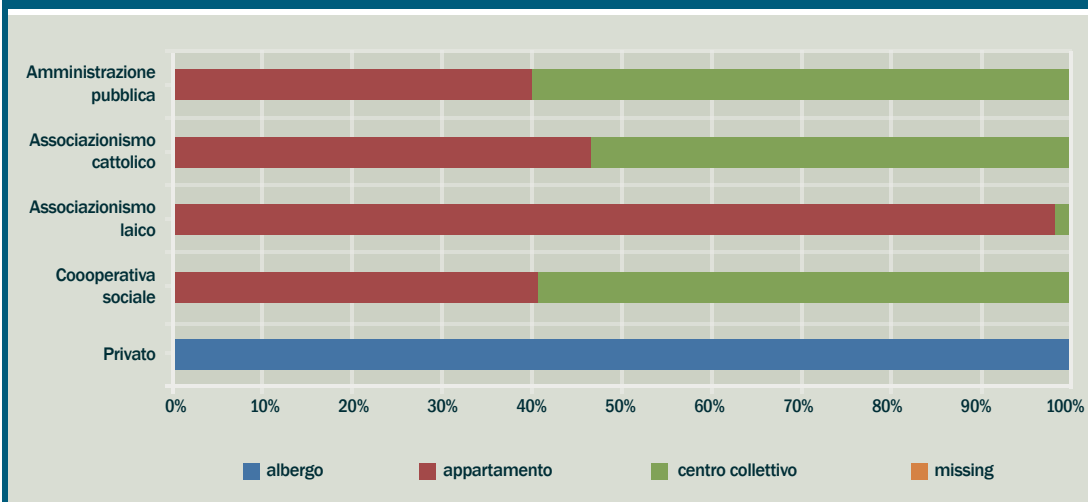
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Nelle strutture appena descritte la Regione Marche ha accolto 422 migranti, di cui il 5,7% (24 individui) sono minori. La quasi totalità dei migranti sono stati

accolti dall'associazionismo laico (326 persone, pari al 77,3%), mentre gli altri enti gestori hanno accolto da un massimo di 35 individui (8,3%) dei privati ad un minimo di 10 (pari al 2,4%) dell'amministrazione pubblica (vd. Tabella A.48 in appendice e Figura 40). È interessante notare come il 98,5% degli accolti dall'associazionismo laico risieda in appartamenti, mentre tutti gli altri enti gestori ad esclusione dei privati abbiano optato in maggioranza per i centri collettivi: infatti, in essi vi risiede il 84,2% degli accolti dall'associazionismo cattolico, il 60,0% dall'amministrazione pubblica e il 59,4% dalle cooperative sociali. Riguardo i 24 minori accolti in Regione, possiamo notare dalla Tabella A.50 (in appendice) come amministrazione pubblica e cooperative sociali ne abbiano accolti 10 ciascuna (in entrambi i casi, il 60,0% in centri collettivi e il 40,0 in appartamenti), mentre l'associazionismo laico abbia ospitato i rimanenti 4 minori

**Figura 40**

**Distribuzione accolti per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Marche**



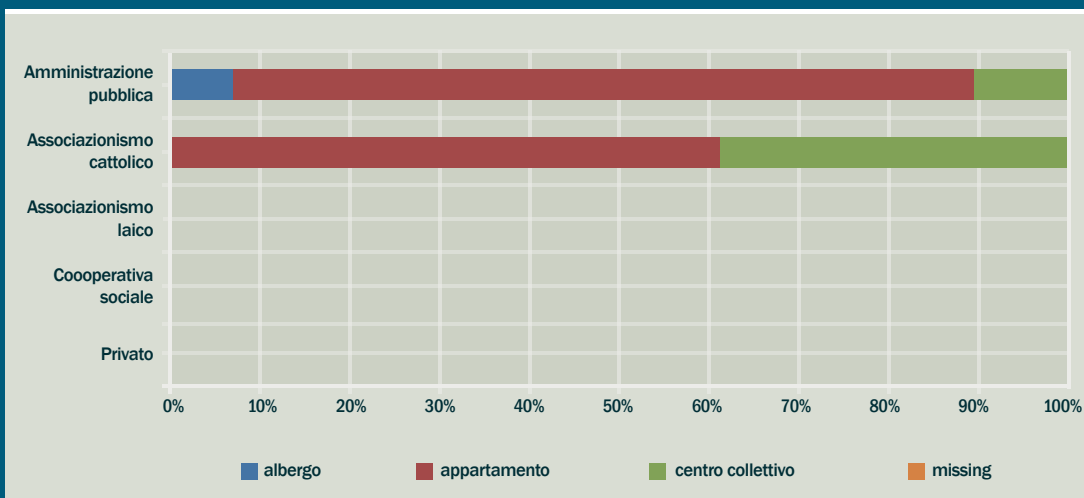
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

## 12 Lazio

Le strutture per accogliere i migranti in Lazio sono 60, di cui 29 (pari al 48,3%) a carico dell'amministrazione pubblica e 21 (51,7%) a carico dell'associazionismo cattolico (vd. Tabella A.51 in appendice). Se l'amministrazione pubblica ha gestito appartamenti (82,8% delle 29 strutture in gestione), centri collettivi (10,3%) e alberghi (6,9%), l'associazionismo cattolico si è principalmente focalizzato sulle prime due tipologie di strutture (61,3% appartamenti e 38,7% centri collettivi) (vd. Tabella A.51 in appendice e Figura 41).

**Figura 41**

### Distribuzione strutture per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Lazio



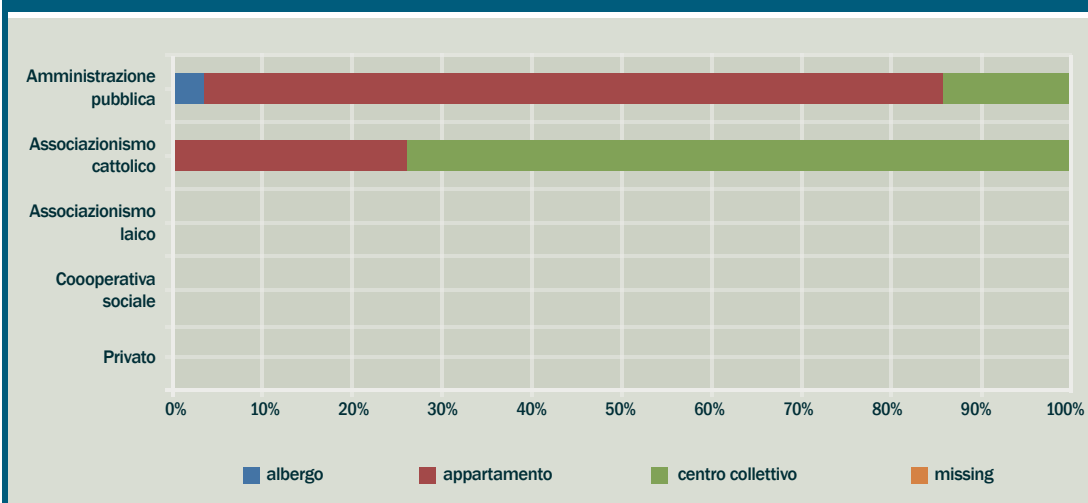
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Con i 1.709 migranti a carico, il Lazio si posiziona in quarta posizione per numero di accolti, dietro Lombardia (2.424), Sicilia (2.254) e Campania (2.091), e prima dell'Emilia Romagna (1.509) (vd. Tabella 7 a pagina 80). A fronte di un 51,7% di strutture, l'associazionismo cattolico accoglie oltre il 70% dei migranti presenti in Regione (1.199 pari al 70,2%) mentre l'amministrazione pubblica 510 (29,8%). La ripartizione di quest'ultimi per tipologia di struttura rispecchia quella delle strutture – infatti ad esempio l'82,8% degli accolti è ospiti in appartamenti,

rappresentanti l'82,8% delle strutture in amministrazione pubblica –, mentre l'associazionismo cattolico vede la stessa proporzione completamente capovolta: a fronte del 61,3% di appartamenti in gestione, vengono ospitati negli stessi il 26,2% dei migranti; e nel 38,7% di strutture catalogate come centri collettivi hanno trovato sistemazione il 73,8% di accolti (vd. Tabella A.52 e Figura 42). Tra i 1.709 migranti accolti 83 risultano essere minori, e di questi 17 in gestione all'amministrazione pubblica tutti accolti in appartamenti, mentre i 66 in gestione all'associazionismo laico hanno trovato alloggio per il 62,1% in centri collettivi e il 37,9% in appartamenti (vd. Tabella A.54 in appendice).

Figura 42

### Distribuzione accolti per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Lazio



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

## 13 Abruzzo

In Abruzzo è stata predisposta una sola struttura (appartamento) per accogliere i migranti, in gestione all'associazionismo laico (vd. Tabella A.55 in appendice). In tale struttura sono stati accolti 10 migranti (vd. Tabella A.56 in appendice), di cui 3 minori (vd. Tabella A.58).

## **14 Molise**

Il Molise ha messo a disposizione 11 strutture – tutti centri collettivi – per l'accoglienza dei migranti, di cui 7 in gestione dell'associazionismo laico, 3 dell'amministrazione pubblica e 1 dell'associazionismo cattolico (vd. Tabella A.59 in appendice).

In tali strutture sono state accolte 122 persone, di cui 32 – pari al 26,2% – minori. Il 73,0% del totale dei migranti è stato ospitati in centri collettivi in gestione all'associazionismo laico, il 22,1% all'amministrazione pubblica e il 4,9% all'associazionismo cattolico (vd. Tabella A.60 in appendice). La maggioranza dei minori (75,0%) è stata accolta in centri dell'associazionismo laico, mentre amministrazione pubblica e associazionismo cattolico si sono fatti carico di 4 minori ciascuno (vd. Tabella A.62 in appendice).

## **15 Campania**

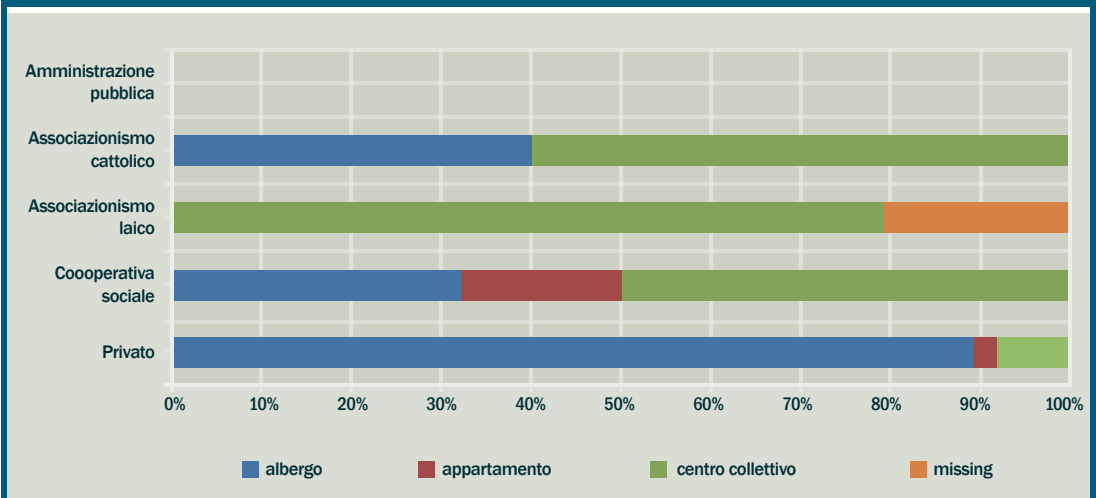
In Campania sono presenti 80 strutture predisposte per l'Emergenza, di cui il 47,5% in gestione privata (la proporzione più elevata tra le regioni italiane), il 35,0% in gestione a cooperative sociali, il 12,5% all'associazionismo cattolico e il 5,0% a quello privato. Le strutture in gestione a privati risultano essere per la grande maggioranza alberghi (89,5%), per il 7,9% centri collettivi e 2,6% appartamenti. L'associazionismo laico, quello cattolico e le cooperative sociali hanno in gestione, in maggioranza, centri collettivi. Se, infatti, l'associazionismo laico gestisce esclusivamente centri collettivi in Campania, l'associazionismo cattolico ne gestisce 6 su 10 – le restanti 4 sono alberghi –, mentre il 50,0% delle 28 strutture in gestione alle cooperative sociali sono catalogate come centri collettivi (il restante 32,1% sono alberghi e 17,9% appartamenti) (vd. Tabella A.63 in appendice e Figura 43).

Nelle 80 strutture campane sono accolti 2.091 migranti, posizionando la Campania terza come regione per numero di accolti (vd. Tabella 7 a pagina 80). Di questi, il 67,6% (1.414) sono accolti da privati, il 14,7% dall'associazionismo cattolico, il 13,4% da cooperative sociali e il 4,3% dall'associazionismo laico (vd. Tabella A.64 in appendice). Ad esclusione degli accolti dall'associazionismo laico, tutti ospitati in centri collettivi, i migranti sono stati principalmente ospitati in albergo, sebbene associazionismo cattolico e cooperative sociali abbiano in gestione soprattutto centri collettivi. Infatti, se coloro che sono accolti da privati risiedono in albergo nel 98,3% dei casi, quelli accolti da cooperative sociali e associazionismo cattolico vi risiedono rispettivamente per il 66,4 e 63,3% dei

casi (vd. Tabella A.64 in appendice e Figura 44). La situazione dei 16 minori accolti, invece, risulta molto più omogenea (vd. Tabella A.66 in appendice): ad esclusione dei 3 minori accolti da privati, tutti ospitati in albergo, i minori a carico dell'associazionismo cattolico, dell'associazionismo laico e delle cooperative sociali risiedono in centri collettivi.

**Figura 43**

**Distribuzione strutture per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Campania**

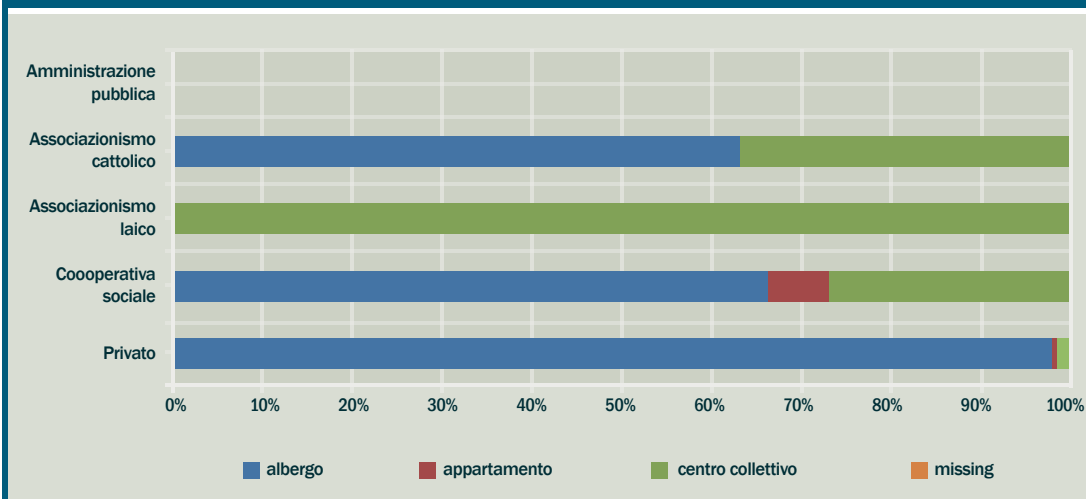


Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale



Figura 44

### Distribuzione accolti per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Campania



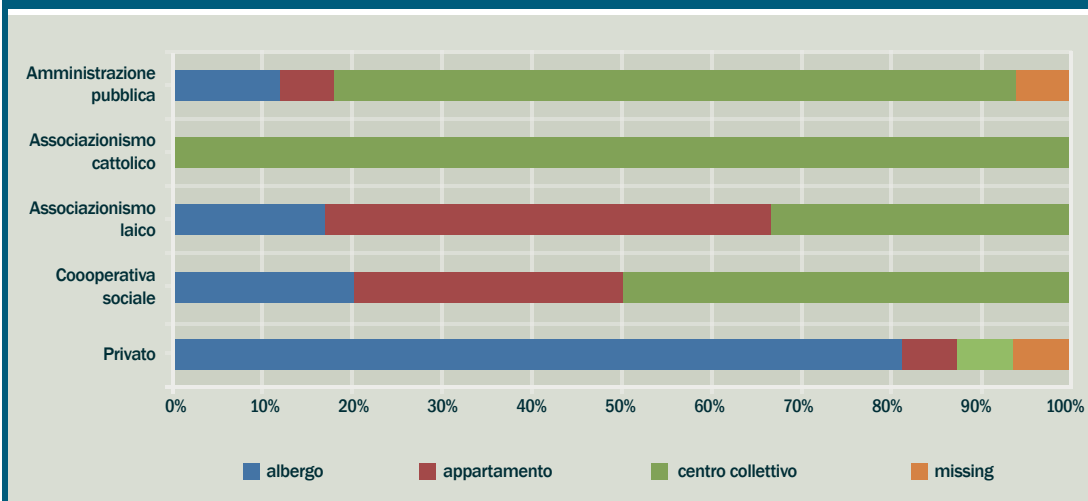
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

## 16 Puglia

Le 56 strutture attivate nella Regione Puglia risultano essere per il 30,4% in gestione all'amministrazione pubblica, per il 28,6% in gestione a privati, per il 17,9% a cooperative sociali, per il 12,5% all'associazionismo cattolico e per il 10,7% all'associazionismo laico. L'amministrazione pubblica e i privati hanno una distribuzione delle strutture per tipologia diametralmente opposta (vd. Tabella A.67 in appendice e Figura 45): il settore pubblico, infatti, gestisce in maggioranza centri collettivi (76,5%), quindi appartamenti (5,9) e alberghi (11,8); mentre il privato ha in gestione soprattutto alberghi (81,3% delle sue strutture), e il 6,3% di appartamenti e centri collettivi. Le 10 strutture in carico alle cooperative sociali sono per metà centri collettivi, per un 30,0% appartamenti e per un 20,0% alberghi. Le due forme di associazionismo, invece, seguono una gestione differente. Tutte le strutture dell'associazionismo cattolico (7) sono centri collettivi, mentre l'associazionismo laico ha in gestione una parte di appartamenti (50,0%), una di centri collettivi (33,3) e una parte di alberghi (16,7%).

Figura 45

### Distribuzione strutture per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Puglia

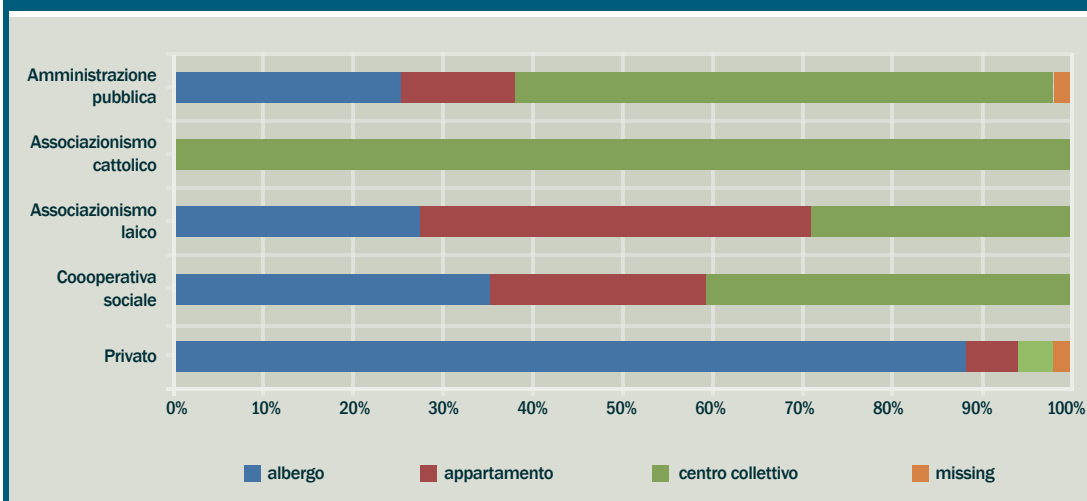


Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

In Puglia sono accolti 1.712 migranti (vd. Tabella A.68 in appendice), che ad esclusione di coloro accolti da privati sono ospitati in maniera relativamente omogenea rispetto all'ente gestore. Se il 39,4% degli accolti è a carico dei privati, per gli altri enti la proporzione di persone accolte varia da un massimo di 17,4% (pari a 297 migranti) per l'amministrazione pubblica ad un minimo di 12,2% (208 persone) dell'associazionismo laico. L'88,5% dei migranti accolti da privati hanno trovato ospitalità in alberghi, mentre il 5,8% in appartamento e il 4,0% in centri collettivi (vd. Figura 46). L'amministrazione pubblica, invece, ha ospitato il 60,3% degli accolti in centri collettivi, poco più di un quarto in albergo e il 12,8% in appartamento. Sebbene nei centri collettivi sia ospitata sempre la maggioranza dei migranti (40,4%), le cooperative sociali accolgono il 35,4% dei migranti a proprio carico in albergo e il 24,2% in appartamento. Le due forme di associazionismo, invece, mostrano strategie di accoglienza molto diversificate tra loro. Vista la disponibilità di strutture, l'associazionismo cattolico accoglie tutti i 260 migranti a proprio carico in centri collettivi, mentre quello laico li suddivide per un 43,8% in appartamento, un 28,9% in centri collettivi e un 27,4% in albergo.

Figura 46

### Distribuzione accolti per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Puglia



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Più di un quarto (26,2%) delle persone ospitate in Puglia sono minori. Di queste, la maggioranza è a carico dell'associazionismo laico (123 minori pari al 27,4%), quindi all'amministrazione pubblica (112, 24,9%), all'associazionismo cattolico (19,4%) e laico (15,6%), e infine ai privati (12,7%) (vd. Tabella A.70 in appendice). La distribuzione dei minori per strutture ricalca quella generale degli accolti per ente gestore, ad eccezione di quella dei privati: infatti, solo il 42,1% dei minori a carico dei privati è accolto in albergo (contro 88,5% del valore generale e 92,8% specifico per gli adulti), mentre in appartamento e in centri collettivi sono stati accolti il 19,3% ciascuno di minori. A questo, bisogna aggiungere che sono mancanti adeguate informazioni per il 19,3% dei minori a carico dei privati, quindi non è possibile sapere in che tipo di struttura tali minori alloggiano.

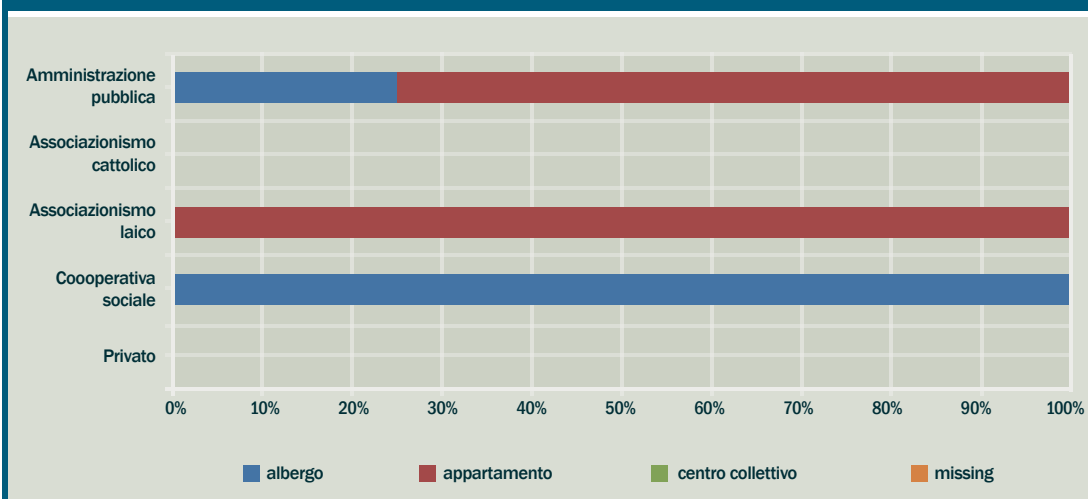
## 17 Basilicata

La Regione Basilicata ha attivato 14 strutture per l'Emergenza Nord Africa. Di queste, la metà sono gestite dall'associazionismo laico, il 28,6%

dall'amministrazione pubblica e il 21,4% da cooperative sociali. L'associazionismo laico ha in gestione solo appartamenti, così come le cooperative sociali solo alberghi, mentre l'amministrazione pubblica è l'unico gestore che ha differenziato l' 'offerta', con il 75,0% delle proprie strutture che sono appartamenti e il restante 25,0% alberghi (vd. Tabella A.71 e Figura 47).

**Figura 47**

**Distribuzione strutture per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Basilicata**

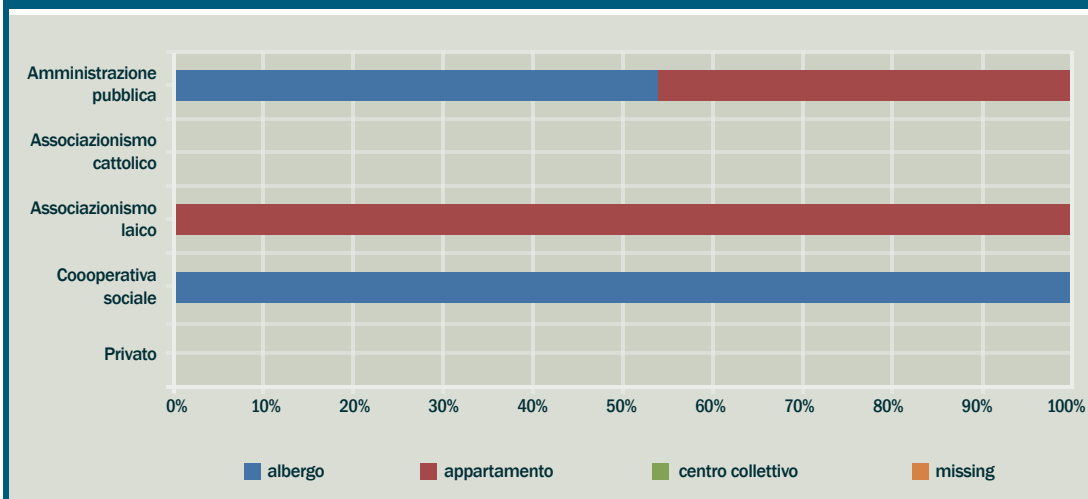


Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

La maggioranza dei 164 migranti accolti in Basilicata sono stati ospitati da cooperative sociali, pari a 55,5%, sebbene sia il gestore con meno strutture sul territorio. Quasi 3 migranti su 10 sono a carico, invece, dell'amministrazione pubblica, che li ha accolti per il 54,2% in alberghi e per il 45,8% in appartamenti. Infine, il 15,2% dei migranti è in gestione dell'associazionismo laico, tutti accolti in appartamenti (vd. Tabella A.72 in appendice e Figura 48). 11 dei 164 migranti accolti in Basilicata sono minori, e tutti accolti in appartamenti a carico dell'amministrazione pubblica (72,7%) e dell'associazionismo laico (27,3%) (vd. Tabella A.74)

Figura 48

### Distribuzione accolti per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Basilicata



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

## 18 Calabria

In Calabria sono presenti 21 strutture, di cui 14 (66,7%) gestite da cooperative sociali, 6 (pari al 28,6%) gestite dall'amministrazione pubblica, e 1 dall'associazionismo laico. Le cooperative sociali hanno attività 11 centri collettivi e 3 alberghi in cui ospitare i migranti, l'amministrazione pubblica 3 appartamenti e 3 centri collettivi mentre l'unica strutture in gestione all'associazionismo laico è un centro collettivo (vd. Tabella A.75 in appendice e Figura 49).

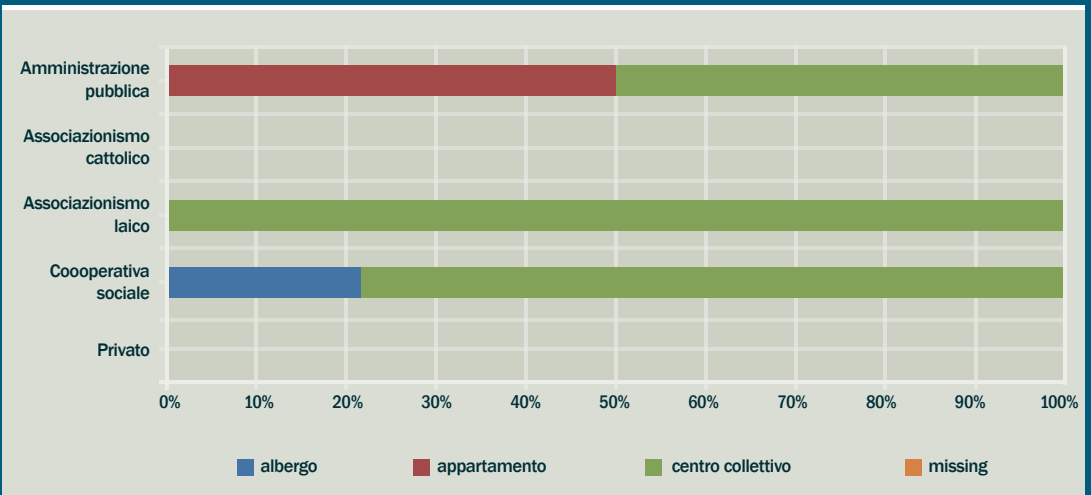
Degli 887 accolti nella Regione Calabria, il 79,4% è risultato a carico di cooperative sociali – ospitati per il 55,8% in centri collettivi e per il 44,2% in alberghi –, il 18,5% all'amministrazione pubblica, di cui l'83,6% in appartamenti e il 10,4% in centri collettivi, e il 2,1% all'associazionismo laico il quale li ha accolti in un unico centro collettivo (vd. Tabella A.76 in appendice e Figura 50).

In Regione, l'amministrazione pubblica e le cooperative sociali si sono fatti carico dei 35 minori accolti in Calabria (vd. Tabella A.78 in appendice). L'amministrazione pubblica ne ha accolti 25, pari al 71,4% di tutti quelli accolti in Calabria, ospitati per il 52,0% in appartamenti e per il 48,0% in centri collettivi;

mentre le cooperative sociali ne hanno accolti 10 (28,6% del totale), di cui 9 in albergo e 1 in un centro collettivo.

**Figura 49**

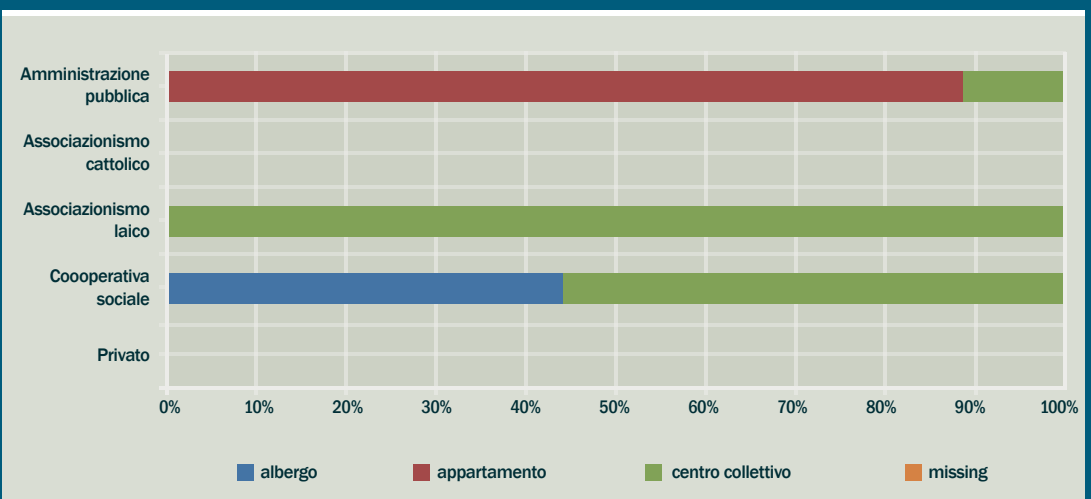
**Distribuzione strutture per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Calabria**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

**Figura 50**

**Distribuzione accolti per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Calabria**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

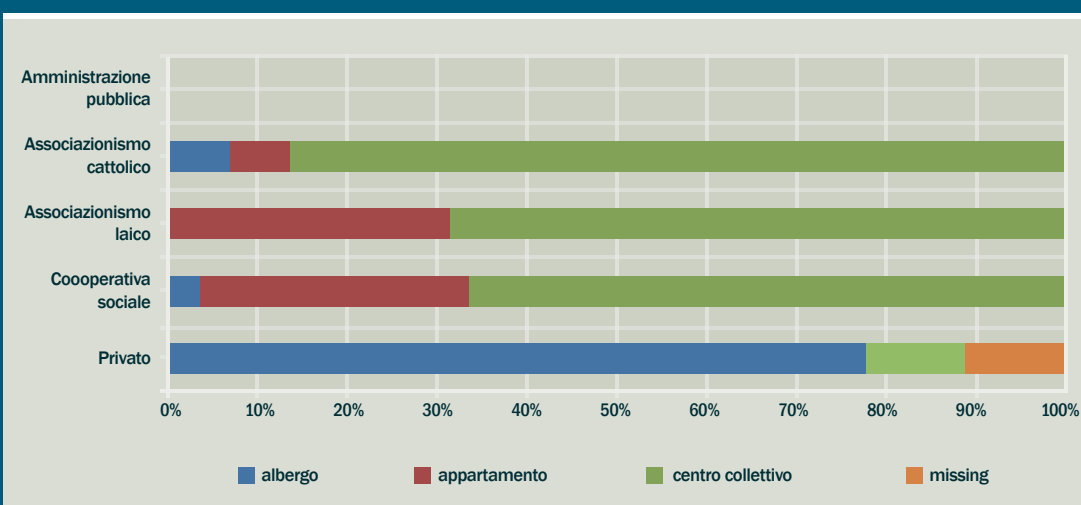
## 19 Sicilia

La situazione della Sicilia necessita un'analisi maggiormente accurata per via della presenza del centro d'accoglienza di Mineo (provincia di Catania), sia da un punto di vista delle strutture che degli accolti.

La Regione Sicilia ha predisposto 89 strutture per l'Emergenza, di cui 32 (pari al 36,0%) in carico all'associazionismo laico – tra queste 1 struttura si trova nel Comune di Mineo –, 30 alle cooperative sociali (di cui due nel Comune di Mineo) pari al 33,7%, 15 (15,9%) all'associazionismo cattolico e 9 (10,1%) ai privati (vd. Tabella A.79 in appendice). Se l'associazionismo laico ha in gestione per oltre due terzi centri collettivi e il rimanente 31,3% sono appartamenti, le cooperative sociali hanno sempre in gestione per due terzi centri collettivi ma per un 30,0% appartamenti e per un 3,3% alberghi. La proporzione di centri collettivi rispetto al totale delle strutture in gestione all'associazionismo cattolico cresce sino al 86,7%, identificando in un 6,7% la proporzione di alberghi e appartamenti. I privati, come nella maggior parte dei casi fin qui illustrati, gestisce per un 77,8% alberghi e per un 11,1% centri collettivi, sebbene sia presente una struttura non identificabile con una delle tipologie di struttura considerate in questo studio (vd. Figura 51).

Figura 51

### Distribuzione strutture per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Sicilia

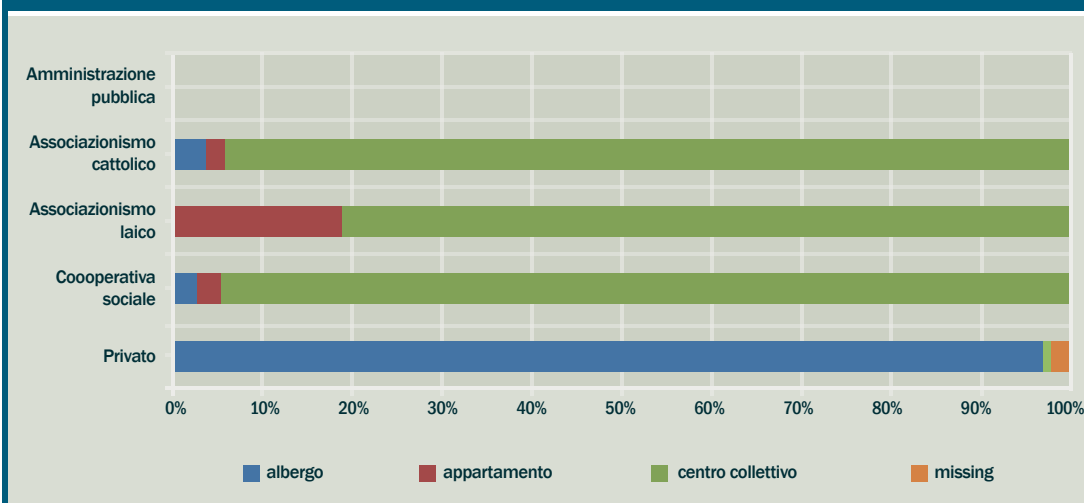


Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

Nelle 89 strutture di competenza, la Regione accoglie 2.254 migranti, seconda solo alla Lombardia (vd. Tabella 7 a pagina 80). Il 68,9% degli accolti, pari in numero assoluto a 1.552 unità, sono in gestione a cooperative sociali, il 15,4% all'associazionismo laico, l'11,0% all'associazionismo cattolico e solo il 4,8% di tutti i migranti accolti in Sicilia sono a carico di privati (vd. Tabella A.80). La quasi totalità (94,8%) degli accolti in carico a cooperative sociali sono accolti in centri collettivi – e il rimanente 2,6 e 2,5% si trova rispettivamente ospitato in appartamenti e alberghi –, così come la quasi totalità (94,3%) di migranti in gestione all'associazionismo cattolico. L'associazionismo laico ha optato di ospitare l'81,3% dei migranti a suo carico in centri collettivi e il 18,7% in appartamenti, mentre la scelta dei privati è diametralmente opposta: mentre il 97,2% degli accolti si trova in albergo, solo lo 0,9% è stato destinato a centri collettivi. In questo panorama, è interessante notare come all'interno delle cooperative sociali 1.131 migranti su 1.552, pari al 72,9% dei migranti in gestione a cooperative sociali e al 50,2% di tutti gli accolti dalla Regione Sicilia, sono stati destinati alle 2 strutture (centri collettivi) presenti a Mineo (vd. Figura 52).

Figura 52

### Distribuzione accolti per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Sicilia



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale



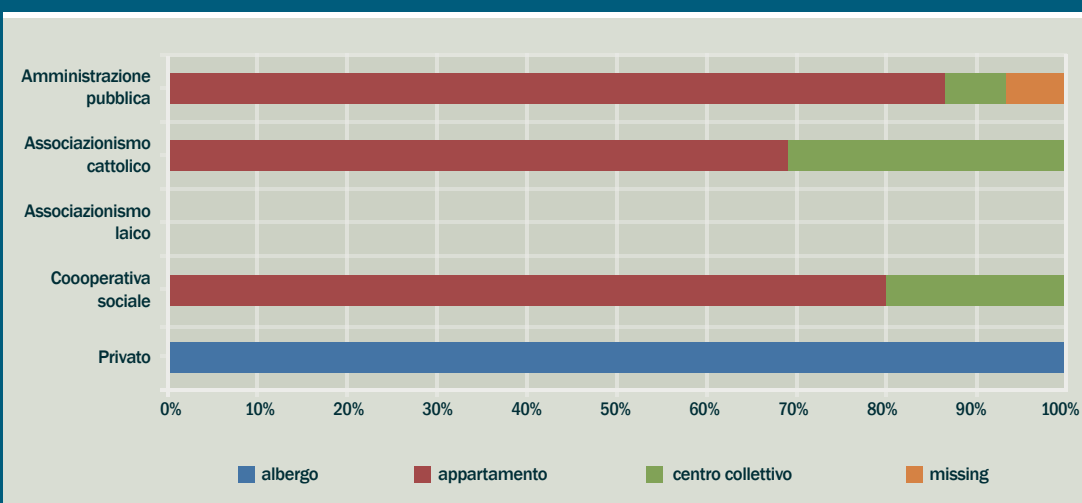
Il 9,2% di tutti gli accolti in Regione sono minori, pari a 207 unità. Di questi, il 62,3% risultano a carico di cooperative sociali (di cui il 93,0% ospitato in centri collettivi, il 7,0% in appartamento), il 33,3% all'associazionismo laico (di cui l'85,5% in centri collettivi e il 14,5% in appartamento), il 2,9% all'associazionismo cattolico e l'1,6% a privati. Anche in questo caso, la proporzione di accolti nei centri di Mineo risulta essere significativa, coprendo il 29,0% di tutti i minori accolti in Sicilia e il 46,5% di quelli a carico di cooperative sociali (vd. Tabella A.82 in appendice).

## 20 Sardegna

In Sardegna la Regione ha attivato 37 strutture, di cui il 40,5% gestito dall'amministrazione pubblica, il 35,1% dall'associazionismo cattolico, il 13,5% da cooperative sociali e il 10,8% da privati (vd. Tabella A.83). Ad eccezione delle 4 strutture private, che risultano essere tutte alberghi, gli enti gestori hanno in gestione principalmente appartamenti, rispettivamente l'86,7% delle strutture gestite dall'amministrazione pubblica, l'80,0% di quelle gestite da cooperative sociali e il 69,2% di quelle gestite dall'associazionismo cattolico (vd. Figura 53).

Figura 53

### Distribuzione strutture per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Sardegna



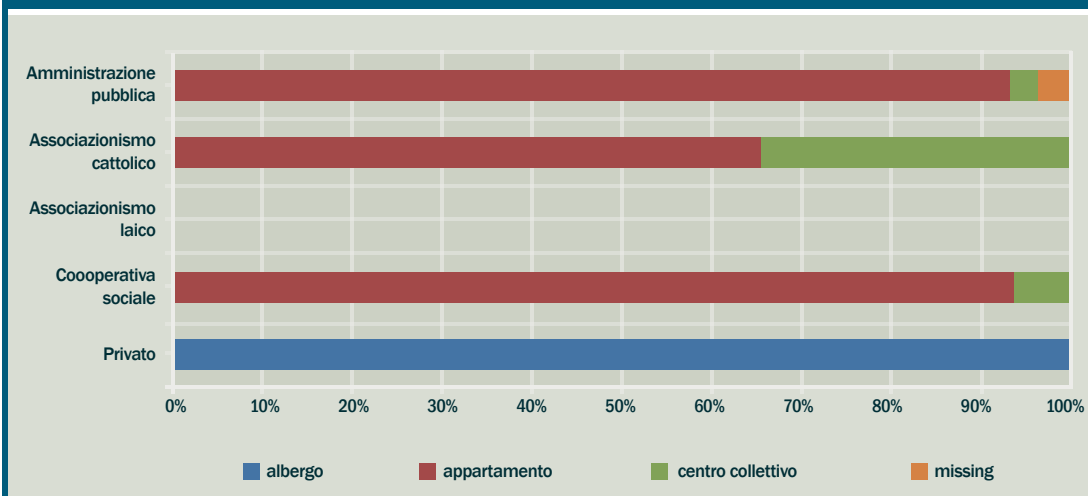
Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

In tali strutture, la Regione Sardegna ha accolto 371 migranti, di cui 70 (pari al 18,9%) minori. Poco più della metà degli accolti (51,2%) sono a carico dell'amministrazione pubblica – di cui il 93,2% accolti in appartamenti e il 3,2% in centri collettivi –, il 27,2% sono a carico dell'associazionismo cattolico, il 13,2% a privati e l'8,4% a cooperative sociali (vd. Tabella A.84). Mentre la proporzione di accolti in appartamento da cooperative sociali eguaglia quella dell'amministrazione pubblica (93,6%) e quella riferente l'associazionismo cattolico raggiunge i due terzi (65,4%), i privati accolgono la totalità dei migranti in alberghi (vd. Figura 54).

Il 42,9% dei minori accolti in Sardegna è gestito dall'amministrazione pubblica, i quali sono stati ospitati in 9 casi su 10 in appartamento (vd. Tabella A.86). Il 38,6%, invece, è a carico dell'associazionismo cattolico, che per il 59,3% ha ospitato minori in appartamento e per il 40,7% in centri collettivi; mentre per l'11,4% sono stati ospitati da cooperative sociali in appartamento. Infine, il restante 7,1% dei minori sono accolti in alberghi gestiti da privati.

**Figura 54**

**Distribuzione accolti per Tipologia struttura ed Ente gestore, regione Sardegna**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati della Protezione Civile nazionale

## Capitolo 2

### **LA GESTIONE “EMERGENZIALE” E LA RICADUTA SUI TERRITORI REGIONALI <sup>54</sup>**

#### **2.1. La gestione Emergenza Nord-Africa in Veneto**

La gestione dell’Emergenza Nord Africa in Veneto ha seguito un percorso singolare rispetto ad altre regioni, a causa di pronunciate criticità che hanno richiesto sin dall’inizio ripensamenti e riassetamenti nella struttura del Soggetto attuatore e che ne hanno condizionato le modalità operative nel corso del tempo. Come illustreremo più avanti, il quadro della gestione dell’Emergenza in Veneto appare come un mosaico frammentato, in cui a un sistema inizialmente centralizzato si è in pochissimo tempo sostituita una struttura più decentrata, spesso caratterizzata da una diversificazione di risposte, a livello locale, alle problematiche connesse al fenomeno. Le caratteristiche di frammentazione, disconnessione e disomogeneità di tale sistema regionale sono apparse evidenti nello svolgimento della presente indagine: le informazioni restituite dal Soggetto attuatore circa il modello organizzativo delle altre province venete al di fuori di quella veneziana sono risultate spesso frammentarie. Pur ricostruendo un quadro più generale, necessario ai fini della contestualizzazione e della piena comprensione del fenomeno a livello regionale, nell’analisi di seguito presentata si è ritenuto opportuno, in un’ottica di sintesi, di chiarezza e di individuazione degli aspetti caratterizzanti, riservare maggiore attenzione alle modalità di gestione dell’Emergenza nel territorio veneziano, dove ha sede il Soggetto attuatore e dove il fenomeno ha assunto tratti quantitativamente più rilevanti.

Il Piano nazionale per l’accoglienza dei migranti, prevedendo una distribuzione degli accolti sul territorio in rapporto al totale della popolazione residente in ciascuna regione al fine di garantire assistenza a una quota massima di 50.000 persone, aveva assegnato al Veneto una disponibilità massima di 4.270 accolti,

<sup>54</sup> Il presente capitolo, pur essendo frutto di un lavoro condiviso dall’intero gruppo di ricerca, è stato redatto da Chiara Minicucci per il paragrafo relativo al Veneto, da Giulia Andreoli per quello sulla Toscana e da Giuseppe Campesi per quello sulla Puglia.

ossia l'8,5% del totale previsto. I numeri effettivi, tuttavia, si sono rivelati ben più contenuti: secondo quanto riportato dal Dipartimento della Protezione Civile, all'11 maggio 2011 gli accolti presenti erano 1.516, mentre al 19 dicembre 2012 risultavano essere 1.069. Secondo il Soggetto attuatore, il picco massimo delle presenze si è registrato nel 2011 con l'accoglienza di 1.727 migranti.

Ciononostante, l'emergenzialità del fenomeno si è sostanziata sin da subito in una impreparazione a gestire l'accoglienza e in una difficoltà oggettiva, da parte del Soggetto attuatore, nell'individuare in tempi decisamente ristretti la disponibilità di posti di accoglienza adeguati a ospitare afflussi di volta in volta consistenti, in un clima di generale indeterminatezza relativamente all'entità dei successivi arrivi e alla durata dello stato emergenziale.

### **2.1.1. I migranti accolti e la distribuzione sul territorio**

Nel grafico che segue è riportato l'andamento delle presenze in Veneto dal mese di maggio 2011 a dicembre 2012. L'elevata quota di migranti ancora presenti alla fine del 2012 e il divario contenuto con i numeri registrati nei mesi precedenti rivelano una scarsa tendenza alla fuoriuscita dalle strutture, il che porta a desumere che gli interventi finalizzati all'autonomia e all'uscita degli

**Grafico 1**

#### **Accolti in Veneto durante l'Emergenza Nord Africa**



*Fonte: elaborazione Cittalia su dati Dipartimento della Protezione Civile e Prefettura di Venezia*

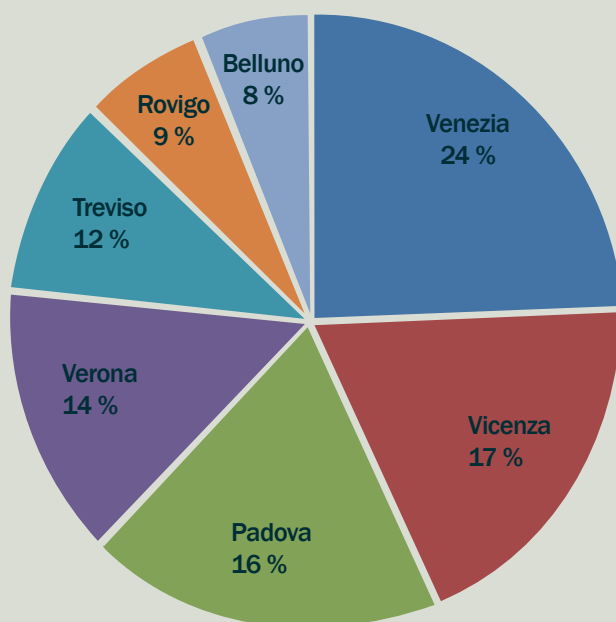
ospiti dall'accoglienza siano stati scarsi o poco efficaci<sup>55</sup>.

Secondo i dati illustrati dal Soggetto attuatore il 20 luglio 2011 nel corso di un incontro con i Comuni e la Presidente della Provincia di Venezia, dei 1.385 migranti presenti in regione a tale data, il 70% era di sesso maschile, il 30% di sesso femminile, mentre i minori erano circa 100. Inoltre, la quasi totalità (1.343) era costituita da richiedenti asilo, mentre solo 42 migranti (la quota residuale dei tunisini giunti nei primi mesi del 2011) erano titolari di un permesso di soggiorno per protezione temporanea.

Riguardo alla distribuzione per provincia, la porzione maggiore era collocata nel veneziano (326 migranti), mentre 231 erano accolti in provincia di Vicenza, 227 in quella di Padova, 191 a Verona, 168 a Treviso, 130 a Rovigo e 112 a Belluno.

**Grafico 2**

**Accolti per provincia al 20 luglio 2012**



*Fonte: elaborazione Cittalia su dati Prefettura di Venezia*

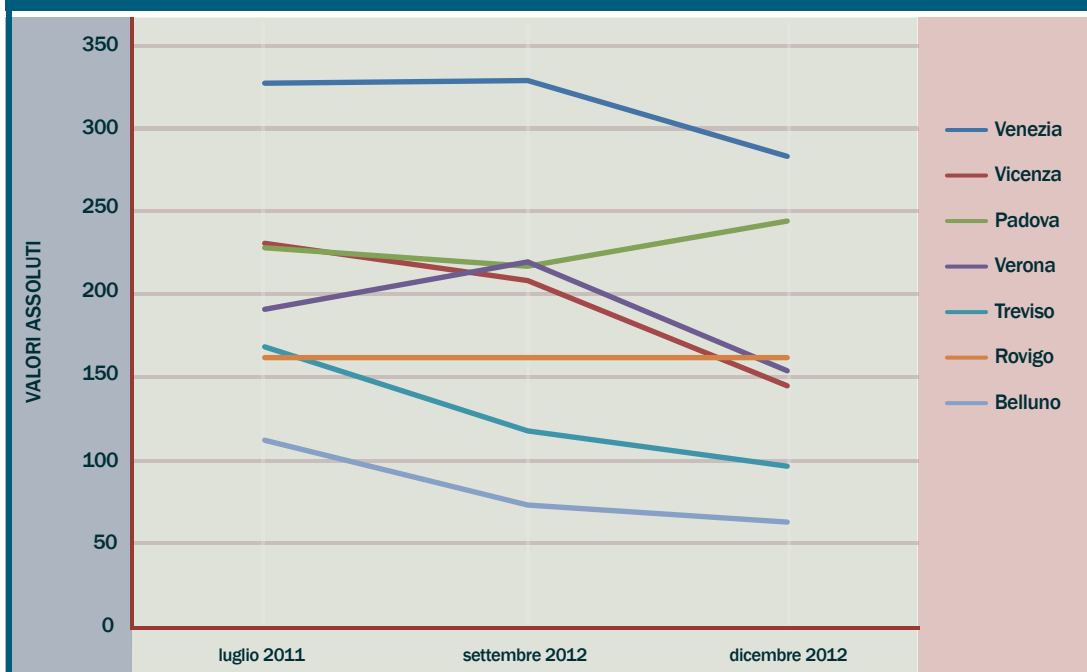
<sup>55</sup> Va considerato che i prolungati tempi di attesa per la definizione dello status giuridico degli accolti hanno contribuito a rallentare notevolmente i percorsi finalizzati al raggiungimento dell'autonomia delle persone.

I criteri di distribuzione dei migranti sul territorio hanno previsto, in linea di massima, una ripartizione tra le varie province venete in misura proporzionale alla popolazione residente, e in ogni caso sulla base della disponibilità delle strutture locali a ospitare migranti.

Confrontando l'andamento delle accoglienze per singola provincia da luglio 2011 a dicembre 2012, notiamo che in tutte le realtà vi è stata una tendenza di progressiva decrescita dei numeri, ad eccezione di Verona, dove si è registrato un incremento da luglio 2011 (191 accolti) a settembre 2012 (219 accolti), seguito però da un calo verso la fine dell'Emergenza (155), e di Padova, dove invece, dopo la lieve flessione di settembre 2012 (217 accolti, 10 in meno rispetto a luglio 2011), a fine 2012 si è registrato un aumento delle presenze (243).

Grafico 3

### Andamento delle presenze per provincia



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Dipartimento della Protezione Civile e Prefettura di Venezia

La seguente tabella, infine, illustra le presenze al 20 settembre 2012, nonché il resoconto dei principali dati riguardanti gli ingressi e le uscite degli accolti. Emerge fra gli altri la quota di migranti resisi irreperibili in seguito al diniego della propria richiesta di protezione internazionale (331 persone): gran parte di costoro hanno tentato di recarsi altrove, spesso all'estero, dove però sono stati respinti e ricondotti indietro in base al regolamento Dublino.

La prima riga riporta invece la quota massima di migranti che sono stati accolti nel corso dell'Emergenza.

Tabella 1

### Accolti per provincia al 20 settembre 2012 (valori assoluti)

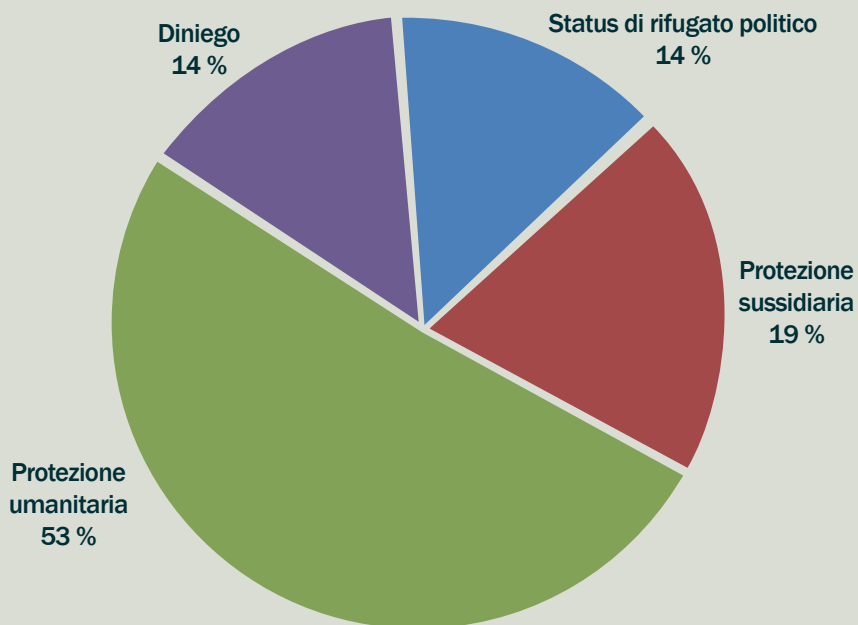
Provincia	Venezia	Belluno	Padova	Rovigo	Treviso	Verona	Vicenza	Totale
Migranti assegnati per provincia	371	166	286	156	180	262	306	1727
Nuovi nati	3	0	0	0	1	0	0	4
Irreperibili a seguito diniego	37	69	62	43	27	36	57	331
Abbandono struttura dopo ricorso	2	5	5	0	13	3	2	30
Abbandono struttura dopo riconoscimento protezione	2	3	0	6	0	2	21	34
Uscita concordata	0	0	0	0	12	1	7	20
Rimpatrio volontario assistito	2	12	2	0	1	0	6	21
Espulsioni	0	0	0	0	5	0	1	6
Ricongiungimento o trasferimento in altre regioni	3	2	1	0	4	0	3	13
Decessi	0	0	0	0	0	1	0	1
<b>Totale presenti</b>	<b>328</b>	<b>75</b>	<b>217</b>	<b>107</b>	<b>119</b>	<b>219</b>	<b>209</b>	<b>1274</b>
di cui minori non accompagnati	3	1	0	0	0	2	0	6

Fonte: Prefettura di Venezia

La decisione governativa di incanalare tutti i migranti provenienti dalla Libia nell'iter di richiesta di asilo ha causato un deciso incremento del carico di lavoro della Commissione territoriale di Gorizia, competente anche per il Veneto. Al fine di assicurare una maggiore speditezza nella trattazione delle domande e di ridurre

così i tempi di attesa dei richiedenti, il 28 giugno 2011 è stata costituita la Sezione distaccata di Verona, con competenza territoriale sulle domande presentate nelle province di Verona, Vicenza, Padova, Rovigo, Trento e Bolzano. Ciononostante, la grossa mole di istanze che tale Commissione ha dovuto esaminare nel medesimo arco di tempo ha comportato, di fatto, che non si registrasse un'accelerazione rilevante degli iter.

Da luglio 2011 al 1° gennaio 2012 la Commissione di Verona ha esaminato complessivamente 1.442 domande: di queste, 201 hanno avuto come esito il riconoscimento dello status di rifugiato politico, 278 la protezione sussidiaria, 756 la protezione umanitaria e 207 un diniego.

**Grafico 4****Esiti delle domande di riconoscimento della protezione internazionale**

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Commissione territoriale - Sezione di Verona



È interessante sottolineare la percentuale contenuta di riconoscimenti dello status di rifugiato politico, per l'ottenimento del quale in pochi possedevano i requisiti necessari, trattandosi in maggioranza di cittadini non libici emigrati nel Paese nordafricano per lavoro.

### **2.1.2. Ruoli e compiti degli attori coinvolti**

In una primissima fase la gestione dell'accoglienza è stata affidata, similmente a quanto avveniva in altre regioni, all'Ing. Roberto Tonnellato, Dirigente Regionale dell'Unità di Progetto della Protezione Civile, nominato Soggetto attuatore dal Capo Dipartimento della Protezione Civile, tramite decreto del 2 maggio 2011, n. 2090. Per ovviare alle criticità suddette, l'Unità regionale di Protezione Civile ha sin da subito rivolto la richiesta di posti d'accoglienza direttamente ad attori del privato sociale, per lo più enti religiosi. Un ruolo di primo piano è stato svolto dalla Caritas, in particolare quella di Venezia, il cui coinvolgimento è andato oltre il solo utilizzo delle sue strutture d'accoglienza e la presa in carico di migranti ospitati presso altre strutture (quali alberghi): rilevante è stato il suo contributo nell'attivare sin dal principio una rete di accoglienza presso le Caritas diocesane e altri enti religiosi del territorio provinciale, e, più in generale, regionale, oltre che nel delineare, al fianco del Soggetto attuatore, i modelli di convenzione con gli Enti gestori e con gli alberghi che ospitavano i migranti.

*“Il coinvolgimento avvenne attraverso una chiamata diretta del Presidente della Regione quando la Regione era ancora il Soggetto Attuatore, chiedendo che lo aiutassi a “dare un volto”, a costruire un sistema in questo momento emergenziale, dandogli alcuni suggerimenti per la gestione e la distribuzione degli immigrati. Dopodiché, quando il Soggetto Attuatore è diventato il Prefetto di Venezia, l'allora dott.ssa Lamorgese, si è rivolta anche lei a me [...]. Quindi, con il Vice Prefetto abbiamo costruito quel piano, per cui, per quanto riguarda tutto il mondo Caritas e via dicendo, ho creato tutti gli agganci della regione. [...] Noi abbiamo dato anche una mano a scrivere la convenzione materialmente, oltre a promuovere l'incontro con i direttori delle Caritas del Veneto”<sup>56</sup>.*  
(Direttore Caritas di Venezia)

<sup>56</sup> Tutte le interviste riportate nel presente capitolo sono state realizzate tra settembre e ottobre 2012.

Scarso è stato il coinvolgimento diretto degli Enti locali, che nutrivano forti preoccupazioni generate dall'incertezza riguardo all'entità degli afflussi nel tempo, alla durata dell'emergenza, alla disponibilità di sufficienti risorse per la copertura dei costi di accoglienza (per il cui finanziamento Comuni ed Enti gestori sono stati soggetti a lunghi tempi d'attesa), conducendo frequentemente a un ferma opposizione di amministratori comunali e provinciali all'accoglienza dei migranti in assenza di garanzie più precise. La carenza di informazioni chiare e la forte strumentalizzazione politica sul tema, a livello tanto regionale quanto nazionale, sono state determinanti nell'inasprire il clima, al punto che il 17 maggio 2011 il Presidente della Regione Veneto ha ritenuto opportuno comunicare la revoca della designazione dell'ing. Roberto Tonnellato per l'espletamento dell'incarico assegnatogli, richiedendo la nomina di un altro Soggetto attuatore. In ragione di ciò, il 20 maggio 2011 il Commissario Delegato ha decretato la nomina sostitutiva dell'allora Prefetto di Venezia, la dott.ssa Luciana Lamorgese. Tale incarico ha avuto termine il 9 febbraio 2012, quando il Capo Dipartimento della Protezione Civile ne ha decretato il conferimento al dott. Domenico Cuttaia, già designato nuovo Prefetto di Venezia.

Pertanto, a 18 giorni dalla nomina a Soggetto attuatore del Dirigente Regionale dell'Unità di Progetto della Protezione Civile, la gestione dell'Emergenza è stata assegnata alla Prefettura di Venezia. L'affidamento dell'incarico a un rappresentante del Governo ha aiutato a smorzare l'eccessiva strumentalizzazione politica a livello locale, sebbene siano persistite le difficoltà e le preoccupazioni inerenti le modalità di gestione dell'Emergenza, com'è emerso negli incontri che si sono svolti nei vari territori provinciali tra i diversi livelli istituzionali locali.

*“Da quel momento non c'è stata più strumentalizzazione politica, perché non c'era più un confronto tra una parte politica e l'altra, che fosse dello stesso colore o meno. C'era a capo un Prefetto, un rappresentante dello Stato, quindi si è affievolita quasi subito la componente politica. Gli altri problemi sono rimasti un po' in piedi, però nel bene o nel male ci si è barcamenati e li si è comunque risolti dal punto di vista logistico durante i mesi successivi”*

(Assessore regionale alla Protezione Civile)

Nel veneziano, la Prefettura ha inizialmente chiesto il supporto della Provincia nel realizzare un coordinamento tra i Comuni, invitandoli a mettere a disposizione posti di accoglienza; tuttavia, molti Enti comunali non hanno reputato vi fossero sufficienti garanzie per una gestione “sostenibile”, ossia che, da un lato,

permettesse di garantire un livello di accoglienza adeguato nel rispetto dei parametri definiti dalle convenzioni che il Soggetto attuatore stipulava, e, dall'altro, che non impattasse pesantemente sul sistema locale di servizi alla cittadinanza e godesse di adeguata copertura finanziaria.

*“Io ricordo un livello di tensione iniziale che poi, per carità, si è smorzato nel tempo, però una tensione non da poco, perché Comuni che un anno e mezzo fa già avevano i loro problemi erano estremamente perplessi all’idea non tanto di dare accoglienza di per sé alle persone, ma di attivarsi per dare accoglienza non sapendo in che termini, con che garanzie, fino a quando sarebbe durata, chi li avrebbe sostenuti economicamente... Allora poi non si sapeva quasi nulla rispetto a come sarebbero state impostate dalla Protezione Civile le convenzioni, i costi, i margini dell’accoglienza. La reazione allora fu gelida; poi, pian piano, avendo notizie rispetto a quale impegno lo Stato si prendeva per la gestione di queste persone e che corrispettivo dava alle strutture per la gestione dell’accoglienza, la cosa si è un po’ rimodulata”.*

(Funzionaria della Prefettura di Venezia)

In particolare, il Comune di Venezia ha dichiarato la disponibilità a offrire competenze e know how derivanti dall’esperienza dei centri SPRAR, ma non una presa in carico diretta dei migranti, ritenendo che ciò avrebbe appesantito un sistema che già ospitava centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati e per minori stranieri non accompagnati e che si trovava a gestire arrivi tramite frontiere portuali e aeroportuali.

Resistenze maggiori si sono registrate in altri territori provinciali, non solo da parte dei Comuni ma anche dalle Province, delineando un quadro variegato di risposte alla richiesta avanzata dalle Prefetture venete, che prescindeva dal colore politico delle singole Amministrazioni e che riportava divergenze di visione e di intenti non solo tra le varie Province, ma anche tra la singola Provincia e i Comuni presenti sul suo territorio di competenza. Mentre, ad esempio, gli Enti provinciali di Treviso e Vicenza hanno espresso forti perplessità, diversi Comuni del territorio hanno offerto la propria disponibilità; dall’altro lato, mentre il Comune di Venezia si dichiarava non disponibile ad accogliere in gestione diretta altri migranti oltre ai tanti già ospitati sul proprio territorio, la Provincia ha invece promosso fortemente l’accoglienza, avanzando la proposta di costruire un modello di gestione che, pur limitato alla durata dell’Emergenza, prevedesse progetti e interventi volti a favorire l’autonomia e l’integrazione degli accolti nel territorio, offrendosi, attraverso

l’Agenzia del Lavoro provinciale, di gestire a livello territoriale la formazione, la mediazione linguistica, l’inserimento dei migranti nei vari Comuni con l’affidamento di piccoli lavori di aiuto e utilità sociale, dalla manutenzione delle scuole alla raccolta dei rifiuti.

Tale proposta ha trovato legittimazione nella circolare del Capo Dipartimento della Protezione Civile del 6 luglio 2011, prot. n. DIP/0002703, che ha precisato che la normativa vigente già consente ai richiedenti asilo “di partecipare ad attività che rientrano nella più ampia categoria dell’attività formativa, volta al successivo inserimento nel mondo del lavoro”, pertanto i Soggetti attuatori avrebbero potuto elaborare progetti formativi che prevedessero “il graduale inserimento degli stranieri in questione nel mondo lavorativo e/o del volontariato sociale e di Protezione Civile”, pur sempre in conformità alla Convenzione di Ginevra del 1951 e ai decreti legislativi vigenti. In conseguenza di tale conferma, la Presidente della Provincia di Venezia ha annunciato la promozione, tramite gli Enti locali, di progetti di formazione e avviamento al lavoro, ad esempio nei settori della meccanica e dell’idraulica, o mediante la collaborazione con le I.P.A.B. per il coinvolgimento dei migranti nell’erogazione di servizi alle persone: un modello che avrebbe dovuto estendersi a tutta la regione.

Nel veneziano i Comuni che hanno offerto la propria disponibilità a ospitare non sono stati numerosissimi; una risposta migliore, secondo la Prefettura di Venezia, si è avuta nel vicentino, e, più in generale, laddove erano già attive sul territorio reti SPRAR, ossia dov’erano già maturati un capitale di esperienze e competenze e una propensione all’accoglienza, e dove pertanto è stato più agevole attivare progetti paralleli in occasione dell’Emergenza.

*“Una risposta migliore probabilmente c’è stata in altre zone. Credo che la migliore tutto sommato sia stata quella di Vicenza a livello di Enti locali, perché ha risposto l’Unione dei Comuni che già aveva un progetto SPRAR attivato, quindi lo stesso nucleo che poi ha attivato un progetto parallelo. Questo è successo in parte col Comune di Padova e in parte anche a Verona, dove in realtà i profughi dell’Emergenza Nord Africa nelle singole strutture sono stati poi seguiti dal Consiglio Italiano per i Rifugiati, che ha un progetto SPRAR. In conclusione, dove l’Ente locale ha risposto lo ha fatto perché c’erano già attive le reti SPRAR”.*

(Funzionaria della Prefettura di Venezia)

Secondo i dati illustrati dal Prefetto Lamorgese e dalla Presidente della Provincia

di Venezia Zaccariotto nell'incontro tenutosi in Prefettura il 20 luglio 2011, i Comuni veneti che avevano dichiarato la propria disponibilità erano 93, ossia il 16% del totale regionale: di questi, 24 erano Comuni del vicentino, 16 del bellunese, 13 del trevigiano, 9 del padovano, 8 del veronese e 6 del rodigino. Sui 44 Comuni della provincia di Venezia, 17 si erano offerti di dare accoglienza, ossia il 39%. Dato tale contesto, le Prefetture venete hanno proceduto, nella maggioranza dei casi, a individuare le disponibilità alloggiative esistenti sul territorio, affidandosi ancora una volta principalmente a enti religiosi e, in misura minore, ad altre organizzazioni del terzo settore, e a stipulare convenzioni direttamente con gli enti gestori, in un processo che ha visto un coinvolgimento di molte Amministrazioni comunali solo *a posteriori*.

### **Gli attori coinvolti**

Come accennato più sopra, a partire dal 17 maggio 2011 la gestione dell'Emergenza in Veneto si è realizzata attraverso una struttura decentrata coordinata dal Prefetto di Venezia e composta dalle singole Prefetture della regione, ognuna delle quali ha costituito un proprio staff interno generalmente formato da personale dell'Ufficio di Gabinetto. Pertanto, se il Prefetto di Venezia ha svolto un ruolo di coordinamento su questioni più generali riguardanti il territorio regionale nel suo complesso (quale, ad esempio, lo smistamento dei migranti), le singole Prefetture hanno dato corpo a una gestione sostanzialmente autonoma del proprio territorio di competenza, amministrando gli aspetti relativi alla gestione delle presenze, all'individuazione delle strutture, alla rendicontazione e alle attività di verifica e ispezione.

Tale livello di decentramento, unito al travagliato percorso che ha segnato sin dagli inizi il modello regionale di gestione dell'Emergenza, ha fatto sì che in Veneto non sia stato mai varato un Piano di accoglienza regionale discendente da quello nazionale, né che sia mai stato istituito un sistema di coordinamento strutturato e di costante condivisione di prassi e informazioni (al di là di quelle rendicontative), non solo tra le singole Prefetture, ma anche tra queste e il Soggetto attuatore, dal momento che né cabine di regia né tavoli di coordinamento a livello regionale hanno avuto piena e regolare operatività.

La prassi diffusa di stipulare convenzioni direttamente con gli enti gestori ha comportato nella maggioranza dei casi uno scarso raccordo anche con i Comuni: la necessità delle Prefetture di trovare in tempi ristretti (specialmente

nella prima fase dell’Emergenza) canali più diretti per l’individuazione di strutture d’accoglienza e la collocazione dei migranti, in un clima di dialogo interistituzionale poco favorevole al riguardo, ha con il tempo generato difficoltà per le Amministrazioni comunali, non sempre tenute aggiornate sul numero di migranti che giungevano o erano stati accolti nel proprio territorio e su quali strutture li ospitassero. Al contempo, tali Amministrazioni si trovavano a dover rispondere alla cittadinanza (singoli cittadini, associazioni per la tutela dei diritti dei migranti, stranieri accolti) di eventuali criticità che si generavano relativamente alle modalità di accoglienza nelle strutture, ai servizi di assistenza erogati ai migranti e all’impatto di tale presenza sul territorio.

*“Il Soggetto attuatore ha puntato a fare direttamente convenzioni con gli enti gestori. Gli enti gestori hanno fatto tutto in proprio e noi come Comune non eravamo neanche a conoscenza di quali enti gestori fossero stati coinvolti, di quali convenzioni fossero state attuate, di quanta gente fosse accolta. È stata una fase molto difficile, durata 4-5 mesi, perché il Comune è stato abbastanza esautorato nelle decisioni, mentre noi avevamo sempre ribadito in tutte le sedi istituzionali che volevamo avere il controllo di quello che succedeva, perché poi la gente non va a lamentarsi dall’ente gestore, ma viene da noi. Abbiamo sempre sottolineato l’impatto che ha una situazione del genere sul contesto esistente”.*

(Responsabile Servizio Immigrazione del Comune di Venezia)

Successivamente, tuttavia, ai sensi di quanto previsto all’art. 7 dell’ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 giugno 2011<sup>57</sup>, il Soggetto attuatore ha ritenuto di avvalersi della collaborazione dei Comuni per l’attività di monitoraggio e di riscontro dei servizi di accoglienza e di assistenza erogati dagli enti gestori in regime di convenzione. Al riguardo, il Prefetto di Venezia, con circolare del 28 luglio 2011, n. 200, ha invitato i Sindaci a segnalare eventuali inadempienze delle strutture d’accoglienza, in modo da garantire prestazioni corrispondenti agli impegni assunti dagli enti gestori. La verifica da parte dei Comuni andava ad affiancarsi agli interventi ispettivi effettuati dalle Prefetture, che, seppure in maniera più occasionale e mirata che sistematizzata, hanno permesso di porre rimedio alle situazioni maggiormente critiche.

<sup>57</sup> All’art. 7 dell’Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3948 del 20 giugno 2011 si prescrive che “per l’attività di monitoraggio e di riscontro dei servizi resi in convenzione e per la liquidazione dei relativi corrispettivi, i Soggetti attuatori potranno avvalersi anche degli Enti locali nel cui territorio sono collocate le strutture”.

Proprio tale attività di monitoraggio ha rappresentato l'occasione per tessere una forma efficace e durevole di sinergia tra il Comune di Venezia e la Prefettura. Il coinvolgimento dell'Ente comunale è andato consolidandosi a partire da due tipi di intervento: da un lato, il sollecito nei confronti della Prefettura affinché verificasse e ponesse rimedio ad alcuni casi critici riguardanti strutture non adeguate ad ospitare i migranti; dall'altro lato, il Comune ha offerto la disponibilità di 5 posti all'interno dei propri centri SPRAR da dedicare all'accoglienza nell'ambito dell'Emergenza, oltreché ad attivare gratuitamente servizi alla persona (ad esempio, corsi di italiano e attività di orientamento) laddove fosse stata rilevata un'inadeguatezza delle prestazioni fornite dagli enti gestori.

*“Sono successe due cose: la prima è che il Comune di Venezia dentro l'ombrello SPRAR ha offerto dei posti di accoglienza a un ente gestore locale, ma soprattutto ha dato la disponibilità ad attivare dei servizi alla persona, anche non pagati, che almeno evitassero di far succedere un disastro. La seconda è che durante l'estate alcune di queste accoglienze “improvvisate” sono scoppiate<sup>58</sup> [...]. Noi come Comune [...] abbiamo chiesto che ci fossero delle condizioni minime di accoglienza e che le Prefetture si assumessero un ruolo di controllo e non solo di smistamento. Dopodiché, c'è stata una maggiore interazione [tra Comune e Prefettura]”.*

(Responsabile Servizio Immigrazione del Comune di Venezia)

La necessità avvertita dal Comune di Venezia di acquisire piena contezza della rete di accoglienza attivata *in loco* in occasione dell'Emergenza (ossia del numero di accolti e degli enti gestori coinvolti), di gestire in prima persona l'impatto di tale fenomeno sulla città e sul sistema di servizi alla collettività, e di far sì che fosse garantito il rispetto di parametri minimi di accoglienza riscontrando e controllando le situazioni di rischio che si verificavano sul proprio territorio, lo ha spinto a farsi promotore di un tavolo di coordinamento locale comprendente il Comune stesso, la Prefettura, gli enti gestori e le associazioni

<sup>58</sup> In particolare, secondo le parole della Funzionaria della Prefettura di Venezia (che all'epoca dei fatti non aveva ancora ricevuto un incarico formale per l'Emergenza), l'episodio più degradante ha riguardato, “una trentina di persone che si sono trovate a ricevere un'accoglienza indegna, in un capannone, un gigantesco open space, in una zona industriale di Marghera (tenendo anche conto che a maggio-giugno si faceva sentire il caldo umido). Nessuno aveva capito quanto indegno fosse quel luogo, per cui avevano pensato di poterli lasciare lì come in un luogo di smistamento e di dare risposta ad altre questioni più urgenti e poi rispostarli. In realtà quello non era un posto in cui si potesse stare più di 3 giorni e comunque c'era una serie di cose che non andavano, tanto è vero che è stato chiuso”.

di tutela dei diritti dei migranti, in cui i primi due soggetti esercitavano una funzione di raccordo, monitoraggio e informazione relativamente alle disposizioni emanate dagli organi governativi e alle prassi da adottare. Il tavolo, che si riuniva bimestralmente, è stata l'occasione per attivare delle sinergie, per coordinare la gestione dell'Emergenza a livello locale, per monitorare e, nel caso, avviare alle criticità.

Tale raffronto tra i diversi enti gestori mirava altresì a favorire una costante condivisione di informazioni e prassi finalizzata all'ottimizzazione del sistema locale di accoglienza, secondo la logica della comunità di pratiche. Il confronto non è stato tuttavia semplice e privo di tensioni: in primo luogo perché accanto ad alcuni enti gestori con un adeguato bagaglio di esperienza e conoscenze sul tema dei migranti (adulti e minori), dei richiedenti asilo e dei rifugiati, facenti per lo più parte della rete SPRAR, ve ne erano molti altri (almeno la metà) appena approcciatisi a tali campi d'azione, il che ha comportato la profusione di molto tempo ed energie nel chiarire gli aspetti basilari dell'accoglienza, nel persuadere alcuni enti della necessità di adottare prassi più corrette e nel negoziare la scelta di soluzioni alle criticità emerse; in secondo luogo perché il tavolo permetteva di dar voce anche alle osservazioni espresse dalle associazioni di tutela dei diritti dei migranti, spesso critiche nei confronti dell'operato di alcuni enti.

*“Il compito di monitoraggio e di confronto è stato svolto fundamentalmente dal Comune di Venezia, che ha anch'esso un'esperienza di gestione di un progetto SPRAR, quindi questo ha facilitato. [...] Il coordinamento [svolto dal Comune] è stato più che sufficiente. La difficoltà si trovava nella diversità di persone coinvolte nel coordinamento, nel senso che se un referente o operatore di un ente gestore non sa cos'è un C3, o cos'è un attestato nominativo, o cos'è la Commissione, allora nel coordinamento sono stati spesi molto tempo e molta energia in questa formazione. Per chi lavora nell'ambito dell'immigrazione da 10 anni è come dire a un insegnante cos'è una lavagna o un gesso”.*

(Responsabile di una cooperativa appartenente alla rete SPRAR)

Ciononostante, il coordinamento ha permesso intese su un'interpretazione univoca di circolari ministeriali non sufficientemente chiare, nonché l'emersione di problematiche, il confronto fra i diversi attori coinvolti, un monitoraggio, seppur parziale, dei livelli di assistenza fornita agli accolti, la promozione di



soluzioni da adottare, il chiaro delineamento di un quadro complessivo della situazione e un tentativo di armonizzazione delle prassi a livello locale. Non a caso, il Comune di Venezia è divenuto nel tempo soggetto di riferimento anche per altre realtà al di fuori dei confini cittadini (Amministrazioni comunali ed enti gestori), che ad esso si sono rivolti richiedendo consulenze e pareri.

Gli enti gestori hanno generalmente dato atto al Comune di Venezia di aver promosso un coordinamento ritenuto necessario, andando a colmare almeno in parte una lacuna creatasi nel modello di gestione adottato dal Soggetto attuatore. La pertinacia con cui l'Amministrazione ha evidenziato le criticità e ha sollecitato ad adottare delle soluzioni ha però generato, in alcuni casi, anche dello scontento in chi l'ha ritenuta eccessivamente propensa ad accogliere le osservazioni critiche che le associazioni di tutela dei diritti dei migranti rivolgevano ad alcuni enti, o in chi non ne ha riconosciuto la legittimità a monitorare e valutare i livelli di assistenza erogata, dal momento che tali enti ritenevano di dover dare conto esclusivamente al Soggetto attuatore, con cui avevano firmato la convenzione.

In altri territori le modalità di gestione coordinata tra i vari attori interessati sono state variabili da provincia a provincia, sia nella loro forma, sia nella loro efficacia. Nel padovano, ad esempio, vi è stato un coordinamento dei 17 Comuni il cui territorio costituisce l'ambito dell'Azienda U.L.S.S. n.13: la Conferenza dei Sindaci ha infatti adottato un indirizzo comune che ha delegato la Cooperativa "Olivotti" di Mira (VE) a stipulare con la Prefettura una convenzione per l'attivazione di interventi di alfabetizzazione, mediazione culturale e inclusione sociale in tutti i Comuni afferenti all'U.L.S.S. n.13. Nel trevigiano, invece, la gestione è stata più frammentata e meno coordinata, essendo generalmente carente sul territorio un corredo di esperienze e competenze relative all'accoglienza di migranti. Nel vicentino, al contrario, l'esperienza della rete SPRAR, che vede capofila il Comune di Santorso, ha in qualche modo improntato di sé la gestione provinciale: le associazioni e i Comuni della rete, essendo stati contattati dalla Prefettura, hanno richiesto di impostare il modello d'accoglienza sui medesimi standard dello SPRAR. Da ciò è derivato un livello di servizi generalmente più qualificato rispetto ad altre province e maggiormente finalizzato all'autonomia e all'integrazione degli accolti; allo stesso tempo, si è riusciti a dar vita a un lavoro di rete che ha permesso il coinvolgimento e il coordinamento efficace di tutti gli attori interessati e l'omogeneizzazione delle prestazioni erogate dai vari enti gestori.

In generale, il rapporto fra le Prefetture e le Amministrazioni locali è andato

armonizzandosi con il trascorrere del tempo, al pari di un assestamento del sistema di gestione delle accoglienze e dello smorzamento dell'emergenzialità che aveva caratterizzato la prima fase di afflussi di migranti nella regione.

### ***Gli enti gestori***

Il sistema di accoglienza per l'Emergenza Nord Africa si è dunque imperniato in massima parte sulle reti del privato sociale preesistenti, nella fattispecie quelle proprie di enti, perlopiù religiosi, che hanno offerto la loro disponibilità a ospitare i migranti in arrivo, in un contesto iniziale di emergenzialità e di scarsa chiarezza su come dovesse essere gestito il fenomeno. In particolare, come illustrato più sopra, grazie al ruolo decisamente rilevante assunto dalla Caritas di Venezia al fianco del Soggetto attuatore nell'attivazione di una rete regionale di strutture ospitanti e nella definizione del modello di accoglienza, alcuni enti, cooperative e associazioni religiose hanno gestito una consistente porzione degli accolti, sia in forma diretta, sia indiretta, provvedendo cioè a stipulare accordi con soggetti terzi (ad esempio, strutture alberghiere) in base ai quali la fornitura dei servizi alla persona era affidata all'ente o associazione. Altre Caritas locali, pur non avendo in carico accolti, hanno fatto da tramite per l'affidamento dei migranti ad altri enti religiosi.

*“Qui la Caritas ha una grossa fetta dell'accoglienza, aumentata poi nei numeri per quello che riguarda i servizi alla persona. Questo perché ha dato disponibilità di strutture ed è riuscita a stipulare accordi con altri soggetti che avevano strutture a disposizione, come il Centro Italiano Femminile, che ha una grossa struttura a Bibione, e due strutture alberghiere di Chioggia, dove i servizi alla persona vengono forniti dalla Caritas, e altre ancora. Ha dato sicuramente un sostegno enorme nel momento dell'emergenza perché avere strutture individuate ha aiutato; aveva però molta meno esperienza in materia di gestione di richiedenti asilo, per cui lì è stato, ed è ancora in parte, più faticoso gestire, per chi ha avuto un permesso, l'inserimento nel territorio e, per chi non l'ha avuto, quello stato di limbo in cui saranno fino a che non avranno l'udienza”.*

(Funzionaria della Prefettura di Venezia)

La Caritas di Venezia nel settembre 2012 contava 14 strutture in propria gestione, ospitanti circa 160 migranti nel territorio provinciale. Di queste, poche erano grossi centri, altre erano strutture medio - piccole. Inoltre, grazie a un protocollo stipulato con l'A.T.E.R. (Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale), ospitava parte degli accolti in appartamenti presi in affitto. La maggioranza delle strutture erano aggiuntive, ossia prese in gestione in occasione dell'Emergenza. In seguito, l'intenzione della Caritas di creare ulteriori posti di accoglienza non ha incontrato un parere favorevole da parte delle Amministrazioni dei comuni presso i quali si sarebbero dovute attivare tali strutture, né dalla maggior parte della cittadinanza: è stata infatti sollecitata a tener presente l'impatto di un'accoglienza eccessivamente concentrata nel territorio sul sistema locale dei servizi.

*“Quando sono strutture già consolidate, il rapporto con la cittadinanza è di un certo tipo; se invece sono strutture nuove, il rapporto va costruito e alle volte la cittadinanza può essere già stanca o appesantita da altre vicende. [...] Anche il Comune ci ha detto che si rischiava di appesantire il territorio, rischiavamo di mettere in crisi il sistema, perché l'emergenza andava a pesare sempre sugli stessi servizi che già dovevano far fronte alla gestione ordinaria dei centri SPRAR che abbiamo nel Comune di Venezia, che tra l'altro è anche una città di frontiera”.*

(Direttore Caritas di Venezia)

Il ricorso a strutture alberghiere è stato frequente soprattutto nella prima fase dell'Emergenza: in tal modo, si riusciva a garantire rapidamente a un consistente numero di persone in arrivo il vitto e l'alloggio, sebbene ciò comportasse che per gli ulteriori servizi di assistenza previsti si dovesse provvedere successivamente, mediante la stipula di una convenzione con altri enti in grado di fornire tali prestazioni, o smistando gli accolti presso altre strutture. Proprio l'inadeguatezza degli alberghi a fungere da strutture ospitanti persone a cui doveva essere garantita molto di più della mera assistenza di base, a partire dall'orientamento e dal supporto legale, ha portato le Prefetture a limitare gradualmente il ricorso ad essi, usufruendone soprattutto come primi centri di smistamento.

In aggiunta a ciò, è stata attivata la rete SPRAR, che ha offerto posti straordinari da dedicare agli accolti nell'ambito dell'Emergenza, finanziati tramite le risorse del Dipartimento della Protezione Civile. Infine, altre strutture (appartamenti,

centri collettivi e altro) sono state gestite da cooperative e organizzazioni del terzo settore o dai Comuni.

Il criterio prevalente dell’“emergenzialità”, ossia di affidarsi agli enti gestori che più celermente offrivano la propria disponibilità a ospitare (in assenza di una reale pianificazione da parte del Soggetto attuatore fondata su criteri qualitativi), ha tuttavia comportato il coinvolgimento di molti enti con scarsa o nulla esperienza né competenze in merito alla gestione di richiedenti asilo o di minori stranieri non accompagnati: numerosi fra loro hanno per l’occasione mutato la natura dei loro servizi “reinventandosi”. In molti casi ne sono derivati una esigua o assente conoscenza e padronanza degli iter burocratici e procedurali, in particolar modo quelli legati alle domande di protezione internazionale, e un conseguente rallentamento di tali processi; l’inadeguatezza di alcune strutture ospitanti; un’impreparazione nel gestire le dinamiche che si creavano fra gli accolti o nel far fronte alle esigenze di migranti portatori di particolari vulnerabilità; una scarsa efficienza nel garantire adeguati livelli di assistenza “integrata” (ossia più estesa rispetto alla mera fornitura di vitto e alloggio) previsti dalle convenzioni stipulate; una maggiore difficoltà nell’attivare opportunità e percorsi di autonomia e inserimento socio-lavorativo per gli accolti, soprattutto laddove erano deboli o carenti l’esperienza e la capacità dell’ente ospitante di creare sinergie con altri attori del territorio.

*“Si è pagata la scelta di individuare gli enti gestori tra coloro che avevano dato disponibilità, che spesso però non erano soggetti adeguati per esperienza pregressa, né hanno avuto il tempo di formarsi e prepararsi. La causa credo vada cercata in questo: una grossa difficoltà di risposta immediata [all’esigenza di collocare nelle strutture un consistente numero di persone] all’inizio e l’incapacità di capire probabilmente che sarebbe servito attivare un servizio ben diverso dopo, per lo meno riguardo a quegli enti gestori che non avevano esperienza”.*

(Funzionaria della Prefettura di Venezia)

Tutto ciò ha ovviamente generato maggiori criticità nella gestione delle accoglienze. In particolare, l’insufficiente formazione e preparazione di molti operatori di enti gestori ha frequentemente fatto sì che vi fosse poca coscienza, almeno nei primi tempi, della difficoltà di gestire una convivenza forzata fra ospiti con percorsi pregressi di vita, esigenze, livelli di scolarizzazione, conoscenza della lingua italiana o di lingue veicolari e capacità di comprensione

molto differenti fra loro, con consapevolezza alcuna né informazioni sul proprio futuro e sul percorso verso il quale li si stava instradando. Sarebbe stato, al contrario, fondamentale che si fornissero loro sin da subito informazioni chiare e puntuali sulle pratiche legali e burocratiche avviate o da avviare, sul loro stato d'avanzamento nel corso del tempo e sulle motivazioni alla base delle disparità assistenziali tra titolari di protezione internazionale e richiedenti asilo: un necessario orientamento giuridico-legale che non tutti gli Enti sono stati in grado di fornire, spesso perché a loro volta carenti di adeguate conoscenze.

Il Soggetto attuatore ha constatato come, laddove il Comune e l'ente gestore erano parte integrante di una rete SPRAR, il complesso di conoscenze e competenze pregresse abbia fatto sì che il livello di assistenza e le risposte fornite alle problematiche connaturate al fenomeno fossero più adeguati.

*“Laddove sono entrati in progetti paralleli allo SPRAR con l'ente gestore SPRAR c'era comunque una struttura e una preparazione alla base che ha fatto sì che la risposta fosse migliore: penso a Vicenza, in particolare, un po' perché l'accoglienza era più frammentata sul territorio e quindi c'erano gruppi più ridotti da seguire, un po' perché hanno creato un buon coordinamento”.*

(Funzionaria della Prefettura di Venezia)

### **2.1.3. Le strutture di accoglienza e i servizi erogati**

Il modello regionale ha tendenzialmente privilegiato un'accoglienza diffusa basata su strutture di piccole e medie dimensioni, spesso costituite da appartamenti in grado di accogliere gruppi di circa 5 persone. Pochi sono stati i grossi centri, quali, ad esempio, il centro gestito dalla Croce Rossa a Jesolo (svuotato nel maggio 2012) e la colonia estiva di proprietà del Centro Italiano Femminile a Bibione (i cui accolti erano in gestione alla Caritas di Venezia), entrambi non utilizzati al pieno della loro capienza (secondo la Caritas, il centro di Bibione ospitava all'incirca 30 persone nel settembre 2012; secondo la Prefettura di Venezia, ne avrebbe potuto accogliere il triplo). Altre soluzioni abitative, come abbiamo già illustrato, comprendevano alcune strutture alberghiere.

Gli accolti sono stati generalmente smistati in maniera abbastanza diffusa sul territorio regionale, sebbene vi fosse una maggiore concentrazione nei comuni capoluogo facenti parte della rete SPRAR (Venezia, Padova, Verona e Rovigo), dove, come abbiamo menzionato in precedenza, oltre alle strutture individuate dal Soggetto attuatore, la rete SPRAR ha messo a disposizione alcuni posti di accoglienza straordinaria finanziati tramite le risorse straordinarie del Dipartimento della Protezione Civile: secondo i dati forniti dal Servizio Centrale dello SPRAR, a Padova ne sono stati finanziati 20<sup>59</sup>, a Rovigo 19, a Verona 5 e altrettanti a Venezia.

<sup>59</sup> Secondo i dati forniti dal Comune di Padova, titolare del progetto territoriale SPRAR, nei 20 posti straordinari attivati dal Sistema di protezione sono state accolte complessivamente, da luglio 2011 a dicembre 2012, 25 persone, di cui 18 uomini e 7 donne, di nazionalità sudanese, nigeriana, ciadiana, eritrea, ghanese, irachena e maliana. Prima della scadenza del 31/12/2012 si è registrata l'uscita dall'accoglienza di 8 persone: 4 hanno abbandonato volontariamente l'alloggio e 4 sono stati trasferiti presso altre strutture. Tra i fuoriusciti, 2 erano titolari del permesso di soggiorno per protezione umanitaria, mentre gli altri 6 erano richiedenti asilo. Tra le persone in accoglienza al 31/12/2012, invece, 4 godevano di protezione umanitaria, 2 di protezione sussidiaria e 11 di protezione internazionale. I tempi di attesa per la definizione dello status giuridico sono stati prolungati: 13 accolti su 17 hanno dovuto attendere dagli 8 ai 20 mesi.

Tabella 2

## Strutture d'accoglienza al 31 dicembre 2012

Provincia	Struttura	Comune	Accolti
<b>Belluno</b>	Appartamento Comune	Belluno	8
	Appartamento Comune	Belluno	6
	Appartamento Comune	Feltre	7
	Appartamento Comune	Feltre	10
	Appartamento Comune	Fonzaso	8
	Appartamento Comune	Fonzaso	4
	Appartamento Comune	Perarolo di Cadore	1
	Appartamento Comune	Pieve di Cadore	5
	Appartamento Comune	S. Stefano di Cadore	8
	Appartamento Comune	Sedico	3
	Appartamento Comune	Taibon	2
	Appartamento Comune	Trichiana	2
			<b>64</b>
<b>Padova</b>	Appartamenti e centri collettivi	Padova	229
	Appartamento Comune	Cadoneghe	5
	Appartamento Comune	Vigodarzere	4
	Appartamento Comune	Corezzola	5
			<b>243</b>
<b>Rovigo</b>	Cooperativa Porto Alegre	Rovigo	26
	Consorzio Co.ro.s.	Rovigo	7
	Comunità missionaria Villaregia	Rovigo	4
	Arcisolidarietà	Rovigo	10
	Cooperativa Camelot	Ferrara	34
			<b>81</b>
<b>Verona</b>	Appartamenti	Verona	
	Centri collettivi	Verona	
	Centri collettivo	Salizzole	
	Appartamento	Bovolone	
	Centro collettivo	Zevio	
	Appartamento	Zevio	
	Appartamento	Badia calavena	
	Appartamento	San Giovanni Lupatoto	
	Appartamento	Villafranca di Verona	
			<b>155</b>

Provincia	Struttura	Comune	Accolti
<b>Treviso</b>	Centro collettivo Caritas	Treviso	34
	Appartamento Comune	Borso del Grappa	4
	Appartamento Coop. Emmaus	Crocetta del Montello	2
	Appartamento Coop. Servire	Casier	12
	Centro collettivo Caritas	Vittorio Veneto	10
	Hotel Parè	Conegliano	35
<b>Vicenza</b>	Appartamento Comune	Arcugnano	3
	Appartamento Comune	Arzignano	4
	Appartamento Comune	Bassano	4
	Appartamento Comune	Bolzano V.no	2
	Appartamento Comune	Chiampo	3
	Albergo Chiampo	Chiampo	2
	Appartamento Comune	Isola v.na	2
	Appartamento Comune	Lonigo	1
	Appartamento Comune	Roana	1
	Appartamento Comune	Sandrigo	4
	Appartamento Rete Comuni	Santorso	8
	Casa famiglia Santorso Rete Comuni	Santorso	10
	Appartamento Comune	Sovizzo	2
	Appartamento Comune	Torri di Q.lo	4
	Appartamento Coop. Casa a Colori	Vicenza	6
	Appartamento Cosep	Vicenza	6
	Appartamento Coop. Studio Progetto	Cornedo Vicentino	7
	Appartamento Coop. Verlata	Cornedo Vicentino	6
	Appartamento Coop. Il Cosmo	Cornedo Vicentino	20
	Appartamento Ass. Il mondo nella città	Schio	13
	Appartamento Coop. Con te	Quinto vicentino	28
Appartamento Coop. Con te	Quinto vicentino	10	
			<b>146</b>



Provincia	Struttura	Comune	Accolti
<b>Venezia</b>	Appartamento Comune	San Donà di Piave	14
	Appartamento Comune	Santo Stino di Livenza	5
	Appartamento Comune	Campagna Lupia	2
	Appartamento Comune	Camponogara	5
	Centro Italiano Femminile	San Michele Tagliamento	22
	Coop. Villaggio Globale	Venezia	27
	Coop. Villaggio Globale	Mirano	12
	Hotel Lepre	Chioggia	33
	Locanda Val d'Ostreghe	Chioggia	4
	Opere Pie Buon Pastore	Venezia	14
	Cooperativa Olivotti	Mira	8
	Cooperativa Olivotti	Mira	22
	Cooperativa Olivotti	Dolo	9
	Cooperativa Co.ge.s.	Venezia	15
	Caritas	Venezia	82
Cooperativa Codess	Venezia	9	
			<b>146</b>

*Fonte: Dipartimento della Protezione Civile*

I criteri di distribuzione dei migranti nelle strutture non sono stati omogenei e chiari: d'altronde, anche laddove si è scelto di perseguire un principio quale, ad esempio, quello della nazionalità, ciò non ha evitato talvolta la nascita di problematiche relazionali fra gli ospiti. Ai disagi personali e/o familiari che erano propri di alcuni accolti si sommavano, in alcuni casi, difficoltà relative al rapporto e alla comunicazione fra questi e gli operatori degli enti gestori: ad esempio, non sempre l'uso di lingue veicolari come l'inglese e il francese era sufficiente, dato il diverso livello di scolarizzazione e di conoscenza di tali lingue da parte degli ospiti. Se a ciò si aggiungeva eventualmente una certa inesperienza da parte degli operatori, poteva non esservi la comprensione del fallimento totale o parziale di tale processo comunicativo, il che comportava conseguentemente maggiore confusione. In ogni caso, non giocava sicuramente a favore la generale condizione di incertezza e di limbo in cui versava la maggior parte degli accolti, lungamente in attesa di una risposta sul proprio destino, il che generava in loro

non poca frustrazione.

Riguardo all'accoglienza di persone portatrici di esigenze particolari di cui all'art. 8 del D.Lgvo 140/2005 (quali disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime di forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale), non sono state generalmente previste strutture specificatamente dedicate oltre a quelle preesistenti (per lo più afferenti allo SPRAR), sia perché la maggioranza degli accolti era costituita da giovani uomini singoli con un'incidenza percentuale di vulnerabilità non altissima, sia perché la modalità emergenziale della prima fase, quando l'urgenza riguardava il "dove" prima ancora che il "come" collocare i migranti che giungevano di volta in volta in gruppi numerosi, ha poi finito per orientare anche il *modus operandi* delle fasi successive. Con lo scorrere del tempo, esaurito il periodo maggiormente caotico degli arrivi, non di rado sono progressivamente emersi casi di vulnerabilità che non erano stati riconosciuti come tali e che pertanto non erano stati gestiti adeguatamente. Le Prefetture hanno quindi tentato di porre rimedio laddove le problematiche si presentavano con evidenza, coscienti, tuttavia, della possibile esistenza di casi analoghi non giunti alla loro attenzione. Relativamente ai nuclei familiari, si è cercato di garantire un adeguato trattamento, smistandoli presso strutture (solitamente miniappartamenti) preesistenti e già a loro dedicate o adibite in occasione dell'Emergenza.

### ***La regolamentazione dei rapporti fra enti gestori e Soggetto attuatore***

In Veneto sono stati adottati due modelli di convenzione: l'uno attribuisce a un soggetto, quale la struttura alberghiera, l'erogazione di vitto e alloggio, conferendo a terzi la prestazione di servizi di assistenza ulteriori mediante altra convenzione; l'altro prevede che un unico ente gestore fornisca la totalità dei servizi previsti in convenzione, pur potendosi avvalere della collaborazione di altri soggetti per la realizzazione di alcune attività e prestazioni. Rispetto ad altri modelli, come lo schema di capitolato d'appalto dei CARA o le linee guida dello SPRAR, si è provveduto a dettagliare sufficientemente gli aspetti riguardanti l'assistenza di base, ossia la fornitura di pasti, abiti, beni di uso quotidiano, servizi di lavanderia e pulizia, mentre meno particolareggiata e strutturata risulta essere la delineazione degli ulteriori servizi (orientamento giuridico-legale, insegnamento della lingua italiana, servizi di trasporto, mediazione linguistico-culturale, formazione e

inserimento lavorativo e così via).

In particolare, il primo modello di convenzione, ossia quello riferito alle strutture alberghiere, disponeva che l'affidatario garantisse i seguenti servizi:

**a.** Servizio di assistenza generica alla persona, consistente in:

- Alloggio in regime di pensione completa comprensivo della fornitura di 3 pasti giornalieri (prima colazione, pranzo e cena). L'allegato "A" della convenzione prescriveva nel dettaglio la composizione dei pasti e le modalità della loro somministrazione;
- Servizio di lavanderia (settimanale);

**b.** Servizio di gestione amministrativa consistente in:

- Registrazione degli ospiti (dati anagrafici, nazionalità, entrata, data della dimissione, tempi di permanenza) e produzione di un report giornaliero destinato al Soggetto attuatore, per il tramite della Prefettura territorialmente competente;

**c.** Fornitura dei seguenti beni:

- Prodotti per l'igiene personale (1 dentifricio, 1 spazzolino, 1 pettine, carta igienica, 1 sapone liquido, 1 shampoo);
- Servizio di pulizia ed igiene ambientale;
- Generi di conforto (1 scheda telefonica del valore di 5€ ogni 10 gg.).

Il corrispettivo previsto era pari a 38,00 euro pro capite giornalieri, a cui si aggiungeva l'importo di 8,00 euro pro capite pro die per ogni posto reso disponibile.

Il secondo modello di convenzione disponeva che il soggetto ospitante si impegnasse a garantire i seguenti servizi:

**a.** Servizio di gestione amministrativa e di minuta sussistenza e manutenzione consistente in:

- registrazione ospiti (rilevazione dei dati anagrafici, estremi dei documenti di ammissione/identificazione, tempi di permanenza);
- tenuta di un'apposita scheda su supporto informatico riservato

dei dati relativi agli ospiti ed ai richiedenti asilo (riportanti almeno cognome e nome, nazionalità, sesso ed età);

**b. Servizio di assistenza generica alla persona, consistente in:**

- alloggio;
- tre pasti giornalieri (prima colazione, pranzo e cena). L'allegato "A" della convenzione prescriveva nel dettaglio la composizione dei pasti e le modalità della loro somministrazione;
- assistenza, ove necessario, ai bambini, ai neonati e alle donne incinte;
- altri servizi di assistenza generica alla persona "di volta in volta individuati come necessari, in accordo con il Soggetto Attuatore" e descritti nell'allegato "B" della convenzione;

**c. Servizio in caso di necessità per assistenza sanitaria consistente in:**

- accompagnamento dei pazienti negli ambulatori ASL al fine di effettuare le prime misure di profilassi, assistenza sanitaria, visite preliminari e specialistiche, eventuali trasferimenti presso le strutture ospedaliere;
- somministrazione dei farmaci a seguito di prescrizione medica;

**d. Servizio di pulizia e igiene ambientale:**

- pulizia (dei locali diurni e notturni, uffici ed aree comuni), da mantenersi in collaborazione con gli ospiti;
- disinfezione, disinfestazione, derattizzazione e deblattizzazione delle superfici;
- raccolta e smaltimento dei rifiuti speciali.

L'allegato "B" della convenzione definiva "i beni e/o servizi accessori" che l'Ente ospitante "fornirà ove possibile, e con modalità differenti a seconda delle situazioni di accoglienza". I beni elencati erano:

- vestiario: fornitura di una dotazione di un kit di vestiario a seconda del sesso e dell'età degli ospiti;
- prodotti per l'igiene personale: fornitura periodica di kit di prodotti

necessari all'igiene personale dei singoli ospiti a seconda delle esigenze (per uomo/donna o bambino);

- biglietti per i mezzi pubblici: fornitura dei biglietti di trasporto pubblico locale eventualmente necessari per recarsi ai luoghi ove si svolgevano le attività nonché per recarsi presso gli uffici istituzionali per attività connesse all'iter relativo alla domanda di protezione internazionale presentata e il rientro presso le strutture di accoglienza;
- mezzi di comunicazione: messa a disposizione degli ospiti secondo modalità regolamentate di almeno un PC connesso ad internet dotato di skype o di altro sistema di comunicazione voce a mezzo web, da usarsi a norma di legge. In subordine fornitura settimanale a ospite di una scheda telefonica di € 5,00.

I servizi alla persona elencati erano i seguenti:

- orientamento giuridico-legale sulla normativa concernente l'immigrazione e la protezione internazionale, con cadenza settimanale o bisettimanale, direttamente presso la struttura di accoglienza o presso una sede differente;
- insegnamento della lingua italiana, direttamente presso la struttura di accoglienza o presso una sede differente;
- servizio di trasporto per raggiungere l'ufficio istituzionale necessario al prosieguo e al perfezionamento della domanda di protezione internazionale;
- interfaccia ospiti-istituzioni, tramite l'individuazione di un responsabile all'interno della struttura in funzione di interfaccia tra le istituzioni pubbliche, le associazioni del territorio, le comunità religiose e gli ospiti;
- mediazione linguistico-culturale, "qualora necessario al fine di assicurare la corretta fruizione dei servizi da parte dei beneficiari";
- possibili percorsi di formazione professionale e di inserimento lavorativo o del tessuto sociale, promossi dall'ente ospitante (su cui non gravavano costi a carico) e concordati con gli enti istituzionalmente preposti.

La convenzione, che aveva durata di sei mesi ed era rinnovabile, disponeva che l'ente gestore si impegnasse a relazionare con cadenza mensile al Soggetto

attuatore circa l'avvenuto rilascio dei documenti di soggiorno in favore dei migranti ospitati e la collaborazione degli ospiti rispetto all'erogazione dei suddetti servizi alla persona, non precisando tuttavia secondo quali modalità. Veniva invece fatta precisa menzione dell'impegno del Soggetto attuatore a porre in essere i provvedimenti necessari, relativamente sia agli aspetti poc'anzi citati, sia al rilascio dei locali da parte delle persone ospitate, e a collaborare con l'ente ospitante per favorire l'accesso degli ospiti ai servizi territoriali, sanitari, sociali, scolastici e di formazione professionale. All'ente era data inoltre facoltà di avvalersi della collaborazione di altri soggetti per la realizzazione delle attività previste, per la fornitura di beni e del servizio pasti, del servizio di pulizia e igiene ambientale e di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Il corrispettivo previsto dal secondo modello di convenzione era pari a 46,00 euro pro capite giornalieri, comprensivo della somma (2,50 euro) per il pocket money, a cui si aggiungeva l'importo di 8,00 euro al giorno pro capite pro die per ogni posto reso disponibile.

Oltre all'ammontare della retta per ciascun ospite, un'ulteriore differenza tra i due modelli di convenzione risiedeva nell'entità di eventuali penali applicabili in caso di riscontrati disservizi, che per le strutture alberghiere era pari al 10% dell'importo giornaliero (in questo caso la convenzione precisava che le penali si intendevano cumulative tra loro, fino al raggiungimento del 10% del valore complessivo della convenzione), mentre per le altre tipologie di strutture era pari "ad almeno il 3%" del corrispettivo mensile, sebbene l'entità dei servizi d'assistenza da garantire in quest'ultimo caso fosse quantitativamente e qualitativamente più rilevante. Per ciò che riguarda gli interventi di verifica da parte del Soggetto attuatore, non si faceva menzione a un'attività di monitoraggio e controllo strutturata nel tempo, bensì esclusivamente alla facoltà di questi di poter effettuare accertamenti in qualsiasi momento.

Nel complesso, a fronte di un importo non irrisorio per l'accoglienza di ogni singolo ospite, l'offerta di servizi alla persona (in particolar modo quelli non strettamente legati alla mera sussistenza e definiti dalla convenzione come "accessori") appariva debole, poco articolata e sistematizzata, imperniata su singoli interventi che l'ente gestore aveva la facoltà di valutare "di volta in volta" come "necessari" o meno, in assenza di un sistema di monitoraggio e controllo periodici che ne verificassero l'adeguatezza e l'efficacia. Un modello che, lasciando ampia facoltà di interpretazione e discrezione sulle modalità di realizzazione di tali servizi, non faceva che ingenerare una confusionaria disomogeneità nei livelli di assistenza erogati.

## ***I servizi erogati***

Sul livello e l'efficacia dei servizi erogati dagli enti gestori ha influito molto il loro diverso grado di esperienza, conoscenze e competenze possedute. Se da un lato vi era una minoranza di enti che, essendo già da lungo tempo impegnati sul fronte dell'accoglienza ai richiedenti asilo e ai rifugiati, era in grado di fornire agli accolti dell'Emergenza Nord Africa un livello di assistenza quanto più simile al modello SPRAR, dall'altro lato vi era una maggioranza di enti che ha iniziato ad acquisire esperienza grazie all'Emergenza, producendo tuttavia risultati non sempre soddisfacenti. In quest'ultimo caso, molti hanno beneficiato dei corsi di formazione per operatori organizzati dai Comuni afferenti alla rete SPRAR o da soggetti esterni (associazioni del terzo settore, Ordini degli Avvocati, e altro); hanno inoltre dovuto integrare il proprio personale con altre risorse, non sempre però qualificate: ad esempio, per ciò che riguarda la mediazione linguistico-culturale, scegliendo di avvalersi di altri stranieri che potessero fare da semplici interpreti in virtù del fatto che conoscevano le lingue in uso. Non di rado le risorse umane impiegate si sono rivelate numericamente insufficienti in rapporto alla quota di persone accolte, non riuscendo pertanto a garantire un'assistenza uniforme e adeguata per tutti gli ospiti.

*“Da parte delle istituzioni sono stati fatti degli incontri dove si informava ma non si formava. Alcuni dei nostri hanno partecipato a dei corsi a Roma alla Caritas Italiana, che ci ha dato una grande mano. Poi ci sono stati dei tavoli comunali di coordinamento in cui ci si informava delle circolari e si cercava di trovare un'interpretazione univoca per non creare confusione sul territorio. [...] La minoranza [dei nostri operatori] aveva già una formazione, in proporzione all'utilità che avevamo avuto fino a quel momento, per altri abbiamo dovuto “raffazzonarci”. Nel tempo abbiamo dovuto recuperare qualche risorsa ricalibrandoci: ad esempio, chi sapeva parlare l'arabo o qualche straniero che era passato per le nostre strutture e di cui ci fidavamo, o qualche avvocato per i ricorsi, chiedendo loro che si formassero sul tema e pagandoli. In ogni caso, alla fine di questo “tsunami”, avremo delle risorse formate che rimarranno”.*

(Direttore Caritas di Venezia)

Pertanto, molto spesso l'accoglienza e l'assistenza fornite sono state “improvvisate”, procedendo per tentativi non sempre fruttuosi, per rimedi e ricalibrature *a posteriori*, nei limiti di ciò che si riusciva a garantire in base alle capacità e alle competenze proprie dell'ente, limiti spesso ben lontani non solo

dai livelli di accoglienza integrata garantiti all'interno della rete SPRAR, ma anche da quanto previsto, seppure in maniera approssimata, dalle convenzioni stipulate. L'improvvisazione e il non utilizzo di figure professionali adeguate ha sicuramente generato conseguenze importanti, che nei casi peggiori hanno condotto alla decisione di svuotare le strutture interessate e ricollocare gli accolti altrove.

*“Sono stati fatti dei tentativi e dei “mostri”, dal mio punto di vista. A cominciare dal tentativo di garantire la mediazione linguistica, che è riuscito in parte, pagando anche qui le conseguenze: la chiusura della struttura di Jesolo è stata in buona parte determinata da questo, perché non si sono utilizzate figure professionali adeguate per un numero di 80-90 accolti e questo ha creato caos, per cui è stato necessario svuotare la struttura e ricollocare gli ospiti”.*

(Funzionaria della Prefettura di Venezia)

La maggioranza delle volte, tuttavia, si è proceduto a svolgere un'opera di “contenimento dell'impatto” delle storture e delle inefficienze, cercando di limitare e tenere sotto controllo, per quanto possibile, le situazioni di caos e di rischio.

Appare ad esempio rilevante, al riguardo, il contributo apportato dal Comune di Venezia, che, come illustravamo prima, ha svolto un'opera di coordinamento, controllo e stimolo in assenza di una efficace attività di monitoraggio da parte del Soggetto attuatore, esortando gli enti gestori al rispetto di parametri minimi di accoglienza e assistenza e a garantire percorsi di integrazione. L'intervento del Comune si è esplicitato, tuttavia, anche su un piano più operativo: in ragione del consistente numero di enti con limitata preparazione, esso ha attivato un percorso di formazione e aggiornamento per gli operatori, organizzando dei cicli di incontri aperti a tutti gli enti della provincia e mettendo a disposizione propri mediatori qualificati per l'assistenza nella stesura delle memorie e la corretta compilazione dei modelli C3; ha inoltre garantito un orientamento giuridico agli ospiti presso le singole strutture in collaborazione con l'Arci, in preparazione delle audizioni presso le Commissioni territoriali; ha infine organizzato corsi di lingua italiana per gli accolti, anche in seguito alle rimostranze di alcuni di costoro in merito alla carenza di servizi erogati da taluni enti. Il Comune ha dunque svolto un fondamentale ruolo sussidiario, o, sotto diversi aspetti, addirittura sostitutivo, nel colmare diverse lacune, non senza difficoltà, data la generale situazione economica che ha gravato molto sui bilanci comunali.



*“Relativamente alla capacità di offrire servizi, da un anno mezzo lavoriamo in un contesto che era già in sofferenza allora e va peggiorando, perché i Comuni hanno obiettivamente delle difficoltà a tenere in piedi un servizio di mediatori che per lo più sono a contratto, hanno poche ore, ai quali non sappiamo se rinnovano il contratto, e parliamo di mediatori con una certa esperienza, su cui sai di poter contare per affrontare situazioni critiche, non l’interprete che semplicemente mi traduce”.*

(Funzionaria della Prefettura di Venezia)

Nel complesso, le criticità hanno riguardato in particolar modo i servizi di assistenza alla persona quali l’orientamento giuridico-legale, la mediazione linguistico-culturale, l’insegnamento della lingua italiana, l’attività di interfaccia tra gli ospiti e le istituzioni e il disbrigo di pratiche burocratiche, la formazione professionale e l’inserimento lavorativo. Pochi enti dotati di personale esperto e qualificato hanno saputo garantire un’assistenza integrata, dall’accompagnamento per gli screening sanitari ai corsi di alfabetizzazione di base e di livello avanzato, dall’orientamento al lavoro tramite l’assistenza nella stesura del curriculum e l’interfaccia con uffici del lavoro e agenzie interinali alla promozione di tirocini, laboratori, corsi e attività socialmente utili. Nella gran parte dei casi tale livello di assistenza è stato garantito da enti SPRAR in parallelo ai servizi attivati per i richiedenti asilo e rifugiati ordinari.

Alcune disparità tra il sistema di gestione dell’accoglienza dello SPRAR e quello dell’Emergenza hanno creato qualche tensione tra i migranti accolti sul territorio. Il contrasto era tanto più evidente laddove l’assistenza fornita agli accolti del Nord Africa era maggiormente distante dal modello integrato dello SPRAR; dall’altro lato, il confronto veniva criticamente proposto anche da altri stranieri accolti al di fuori dell’Emergenza e del Sistema di protezione per richiedenti asilo, che guardavano al modello di assistenza per gli ospiti del Nord Africa come a un regime di tutela ben maggiore di quella garantita loro. In tale situazione di confusione, gli enti che operavano nel settore da più tempo, che avevano maggiori conoscenze degli iter giuridici e burocratici e maggiore dimestichezza nel gestire le dinamiche relazionali con e fra gli ospiti hanno capito l’importanza di fornire a questi ultimi sin dal primo istante spiegazioni quanto più possibile chiare ed esaurienti riguardo ad alcune divergenze che oggettivamente sussistevano tra i sistemi di accoglienza. In generale, allorché l’ente aveva stabilito, già prima dell’Emergenza, delle prassi burocratiche consolidate sul territorio e attivato canali relazionali preziosi al fine di interfacciarsi agevolmente con gli altri attori coinvolti (istituzioni, uffici di igiene o del lavoro, altri enti e associazioni), ciò ha aiutato non solo a garantire un

miglior livello di servizi assistenziali, ma anche a sopperire alle eventuali carenze conoscitive riguardo agli iter burocratici e legislativi di chi operava all'interno di sportelli e uffici, agevolando la gestione della quotidianità.

*“Avendo una prassi consolidata nel territorio tramite canali come l'Ufficio igiene o relativamente a visite mediche di un certo tipo, questo ha facilitato molto. Immagino invece che per un ente che inizia ora questo percorso non sia facile. [...] Se io non ho ben chiara la direzione da prendere e non ho un'abitudine e una prassi nel lavorare con la Questura, con l'Ufficio igiene o altro, questo mi rallenta tutto, perché non so come vadano fatte le cose e con quali tempi. [...] L'operatore formato e preparato si presenta a determinati uffici o in ospedale in un determinato modo, dicendo «la normativa rispetto a questi problemi dice questo», cosa che a volte neanche chi è dietro allo sportello sa. Il fatto di avere dieci anni di esperienza credo che ci abbia facilitato molto nella gestione della quotidianità, che appunto è fatta di relazioni, dinamiche di incontro, del come porsi, ma anche di tante cose pratiche che devi sbrigare (tesserini sanitari, visite, ecc.), che fondamentalmente sono simili a quelle dello SPRAR”.*

(Responsabile di una cooperativa appartenente alla rete SPRAR)

Altre criticità hanno riguardato l'erogazione del pocket money. Oltre alle incertezze iniziali sulle modalità di erogazione (l'ordinanza apposita è stata emanata dopo la primissima fase in cui era stata già stipulata la maggior parte delle convenzioni), molti enti hanno lamentato la scomodità di non poter consegnare i soldi in contanti, bensì attraverso carte prepagate o buoni spendibili solo negli esercizi convenzionati. Un ulteriore motivo di confusione è derivato dalle differenti modalità di accoglienza:

*“Le difficoltà più grosse ci sono state riguardo, ad esempio, alla mediazione, e nel far comprendere agli ospiti la differenza di scelte e di modalità di erogazione del pocket money tra una struttura e l'altra: in una gli ospiti si trovano con il pasto pronto, in un'altra hanno la libertà con delle carte di andare a fare la spesa, acquistare i beni che vogliono e prepararsi da mangiare; infine c'è chi ha un mix di queste due modalità. Il problema è stata la grande varietà di modalità di accoglienza diverse e la difficoltà nello spiegare agli ospiti il perché di queste differenze, facendole in qualche modo accettare”.*

(Funzionaria della Prefettura di Venezia)

*“Difficoltà ce ne erano state all’inizio perché il decreto non chiariva bene quando e come fornirlo [il pocket money], ma una volta chiarito ci siamo attenuti. Neanche tra gli accolti ci sono state criticità, perché avendo esperienza di queste dinamiche abbiamo cercato di essere chiari sin dall’inizio, perché è importante dare dei messaggi chiari. Altrimenti è rischioso, perché le persone a livello cittadino e provinciale si parlano tra loro, per cui se ci sono messaggi non chiari bisogna subito fermarsi, riprendere il contesto e spiegare alle persone che la realtà è questa, perché il rischio è che si montino cose che non sono reali”.*

(Responsabile di una cooperativa appartenente alla rete SPRAR)

Alcuni hanno altresì segnalato la prassi della compravendita di schede telefoniche tra gli ospiti, che avrebbero preferito avere liquidità di contante per poterne disporre come meglio credevano: ad esempio, inviando soldi ai propri familiari all'estero, o acquistando altri beni o merci, eventualmente da poter rivendere.

Il tentativo di avviare autonomamente attività di compravendita, benché illecite, non stupisce: la grande maggioranza degli accolti ha vissuto lungamente in uno stato di limbo, assistita ma troppo spesso privata di stimoli e di strumenti per impegnare il proprio tempo in maniera attiva e costruttiva e ricrearsi un futuro nel mercato del lavoro, in attesa di risposte che tardavano ampiamente ad arrivare dalle Commissioni territoriali. La circolare del Capo Dipartimento della Protezione Civile del 6 luglio 2011, prot. 0002703, precisando che la normativa consentiva ai richiedenti asilo di partecipare ad attività formative volte al successivo inserimento nel mondo del lavoro, sembrava aver sciolto la situazione di stallo dettata dalla normativa sui richiedenti asilo, ai quali è permesso svolgere un'attività lavorativa solo dopo sei mesi di permanenza sul territorio nazionale senza che sia intervenuta la decisione sulla domanda di asilo. Il Soggetto attuatore, al pari di altri Prefetti come quello di Verona, aveva quindi annunciato la promozione di progetti di formazione lavorativa, in un contesto che avrebbe dovuto vedere la sinergia tra Enti locali, mondo del volontariato e sistema produttivo.

Il positivo stimolo iniziale ha trovato, tuttavia, una concretizzazione solo parziale, a causa di molteplici ragioni: in primo luogo, il contesto economico sfavorevole ha decisamente determinato minori opportunità per l'attivazione di tirocini o, per coloro a cui era permesso dalla legge, di attività lavorative. In secondo luogo, alla difficoltà della grande maggioranza degli accolti nell'ottenere in tempi brevi un permesso di soggiorno che consentisse di svolgere un impiego retribuito

si sommava quella derivante dalla breve validità di molti permessi, che non consentiva di progettare nel medio-lungo termine e non offriva sufficienti garanzie per i datori di lavoro. Nondimeno, anche coloro che avevano ottenuto una forma di protezione internazionale e che quindi avevano prospettive più favorevoli per il futuro hanno incontrato molte difficoltà a inserirsi nel mercato del lavoro. Tutto ciò era fonte di particolare destabilizzazione, dal punto di vista pratico ma ancor più da quello psicologico, in quanto, non favorendo un seguito ai progetti formativi intrapresi, di fatto scoraggiava *a priori* o vanificava *a posteriori* l'impegno in tali progetti da parte del migrante.

Alcuni datori di lavoro hanno impiegato stranieri irregolarmente; altri si sono rifiutati di accettarli avanzando richieste di requisiti non necessari, come la residenza; pochissimi altri hanno assunto per un periodo strettamente limitato alla durata del permesso di soggiorno. Nell'estate del 2012 si è tentato di realizzare delle "uscite concordate", ossia dei trasferimenti temporanei di alcuni migranti a capo di nuclei familiari presso le campagne del Meridione, previo accordo con i datori di lavoro e garanzia del rispetto delle norme e della dignità delle persone: tuttavia, proprio in virtù dell'attenzione a tali aspetti, le esperienze sono state scarsissime (il Soggetto attuatore ha registrato 20 casi<sup>60</sup>). Qualche altro migrante, di sesso femminile, è stato inserito nel lavoro domestico, grazie alla mediazione del privato sociale.

Eppure, nell'ambito di un'accoglienza prolungata come quella dell'Emergenza Nord Africa, era fondamentale garantire percorsi volti all'autonomia degli accolti, fornendo loro strumenti e risorse per ricostruirsi un progetto di vita, in Italia o altrove, ed evitando, com'è invece accaduto, di renderli dipendenti da un sistema di assistenza che, da un lato, li tutelava e, dall'altro, lesinava occasioni di stimolo, formazione e accrescimento personale. Gli enti che hanno attivato percorsi finalizzati all'autonomia e all'inclusione degli accolti sono stati però ben pochi, per lo più facenti parte della rete SPRAR e pertanto abituati a garantire un'assistenza integrata. Non a caso, la Prefettura di Venezia ha teso a concentrare coloro che, nel territorio provinciale, avevano ottenuto una forma di protezione internazionale presso enti veneziani afferenti a tal rete, pur cercando di non sovraccaricare il sistema comunale di servizi socio-sanitari. Anche in questo caso ha giocato un peso rilevante la capacità degli enti gestori di indagare il territorio e attivare le proprie reti relazionali con altri enti, associazioni e mondo produttivo e del volontariato sociale per la ricerca di opportunità formative e lavorative. Ugualmente preziosa è stata la capacità di offrire un sostegno qualificato non solo nelle pratiche di avviamento

<sup>60</sup> Vedasi tabella 1 del presente capitolo.

al mondo del lavoro, ma anche nelle attività di formazione e insegnamento della lingua italiana, poiché in un contesto ove vi è carenza di opportunità, il possesso di conoscenze insufficienti riduce le possibilità di coglierle.

*“La difficoltà dipende dal fatto che obiettivamente non c’è lavoro, ed è la stessa che abbiamo per gli accolti ordinari dello SPRAR. Anche se poi c’è una differenza nei due casi riguardo alla capacità degli enti gestori di rivolgersi al territorio per trovare opportunità lavorative e nella modalità di accompagnamento e sostegno nella formazione e nell’apprendimento dell’italiano [...] che non sempre è fatto con i dovuti crismi, considerando anche che si registra fra gli ospiti un tasso di analfabetismo nella propria lingua abbastanza elevato. È chiaro che una cooperativa che svolge attività in diversi ambiti riesce con più facilità a inserire l’ospite nelle proprie attività, tenendo conto anche delle professionalità già acquisite dagli ospiti prima dell’arrivo in Italia”.*

(Funzionaria della Prefettura di Venezia)

Va inoltre fatto accenno ad alcune iniziative interessanti, realizzate per lo più su promozione dei Comuni più attivi: a Vicenza, ad esempio, il Comune è riuscito a ottenere un finanziamento, nell’ambito del bando FEI (Fondo Europeo per l’integrazione di cittadini di paesi terzi), di 54.222,00 euro, a cui si sarebbe aggiunto il contributo di 2.282,00 euro da parte del Ministero dell’interno<sup>61</sup>, per la realizzazione del progetto “Comunità in divenire: prassi per la promozione del nuovo cittadino di Vicenza”: le aree di intervento progettuale riguardavano l’incremento della conoscenza della lingua italiana e del territorio da parte degli immigrati, la costruzione di un patto educativo di corresponsabilità civica, la condivisione tra migranti e comunità accogliente di pratiche di cura materna e paterna. Il Comune di Venezia, dal canto suo, ha messo a disposizione, anche per gli enti ospitanti nell’ambito dell’Emergenza Nord Africa, i finanziamenti relativi al FAI (Fondo di Accompagnamento all’Integrazione)<sup>62</sup>, che avrebbero vincolato maggiormente gli enti al rispetto di determinati parametri. Il Comune di Padova ha attivato alcuni tirocini grazie a contatti con singole aziende interessate e al Fondo di solidarietà,

<sup>61</sup> La quota non coperta dai finanziamenti sarebbe stata stanziata dal Comune.

<sup>62</sup> Nella primavera del 2012 ha preso avvio il FAI – Fondo di Accompagnamento all’Integrazione, un programma di sostegno agli enti locali aderenti alla rete strutturale dello SPRAR (composta dai progetti territoriali finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo) per rafforzare i percorsi di autonomia e di inserimento socio-economico dei richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria. Il FAI, attuato grazie alle risorse Otto per Mille assegnate ad ANCI nel 2010, è uno strumento straordinario, complementare agli interventi dello SPRAR, che consente di prevedere tutte quelle misure finalizzate all’integrazione che non hanno copertura nel budget ordinario del Sistema di Protezione.

finanziato dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo. Altri Comuni hanno dato il proprio apporto nella promozione di stage formativi di inserimento lavorativo, ad esempio nel settore della manutenzione del verde pubblico.

Ad ogni modo, nella maggior parte dei casi i progetti di integrazione, laddove attivati, risultavano ancora una volta improntati all'improvvisazione e privi di un disegno organico e coerente che guardasse al futuro degli ospiti. Il più delle volte si è puntato a fornire servizi di accoglienza, più che di integrazione, attraverso attività ricreativo-sportive; le attività di volontariato non sono state numerose e ancor meno lo sono stati i tirocini. Scarsa attenzione è stata riservata alle abilità pregresse e alle inclinazioni degli accolti (ad esempio, grado di manualità, propensione per determinate attività o settori, occupazioni svolte in precedenza). I migranti ospitati negli alberghi, seppure formalmente destinatari anch'essi di servizi di assistenza forniti da enti terzi come la Caritas, hanno fatto scarsissima o, più spesso, nessuna esperienza di progetti di autonomia e integrazione.

*“C'è stata una bella esperienza con il Comune di Portogruaro, molto probabilmente perché lì avevamo numeri molto più limitati di stranieri, perché c'erano figure valide nei servizi sociali del Comune e perché avevamo contrattualizzato una cooperativa di mediazione culturale [...]. Poi con un'altra struttura grossa che avevamo a Mestre, tramite un'associazione locale, abbiamo organizzato corsi di computer, tornei,... Qui a Venezia siamo riusciti a organizzare qualcosa con alcuni mediatori culturali, ad esempio tramite l'esperienza delle diverse tradizioni culinarie... Insomma, qualcosa si è tentato di fare, anche se non in modo organico. Per esempio, non con quelli alloggiati negli alberghi a Chioggia, lì non c'era neanche una struttura adeguata, essendo appunto alberghi, diventava molto complesso”.*

(Direttore Caritas di Venezia)

La capacità di trovare opportunità e di inserirsi nel contesto socio-lavorativo era allora lasciata in massima parte ai migranti stessi, alle risorse di cui disponevano, alle abilità che riuscivano a spendere sul mercato, alle reti relazionali che riuscivano a tessere. Taluni si sono “arrangiati” nel sommerso; pochi sono riusciti a inserirsi in attività di connazionali; a molti altri, con meno risorse, non è rimasto che attendere stancamente una risposta sul proprio futuro e vivere nell'incertezza, divisi tra la frustrazione, derivante dal non poter avere in tempi brevi un permesso che consentisse quantomeno di recarsi in altri territori o all'estero, e l'indolenza verso un percorso di accoglienza tutelante ma che non garantiva alcuno sbocco concreto e che era gestito spesso in maniera approssimativa.

*“Vige l’arte di arrangiarsi, sapendo però che c’è anche chi si prostituisce, chi abbiamo trovato a fare l’elemosina quando proprio non ce n’era necessità. Se va a vedere nelle strutture, loro riportano “a casa” di tutto e di più di quello che trovano, biciclette e altra roba vecchia, che poi loro caricano in un container e mandano non so dove. Si sono messi in affari in proprio. C’è comunque anche chi l’ha fatto in forma regolare e positiva. C’è anche chi non ha nessuna intenzione di rimanere nel nostro Paese: «Dammi la carta così me ne vado, ma non una carta per cui mi tocca ritornare qui per rinnovarla»; magari vogliono andare in Francia, in Germania, in America, in Svezia, in Danimarca... L’idea assistenziale è rapidissima a entrare nella mentalità della gente; poi però ho visto anche chi si è dato da fare, si è impegnato. Onestamente, però, è una minoranza, perlomeno fra i nostri”.*

(Direttore Caritas di Venezia)

*“Qualcuno è riuscito a muoversi nel contesto sociale locale, qualcun altro fa più fatica perché ha meno risorse personali, è più instabile psicologicamente per via dell’incertezza. Poi ci sono ad esempio quelli che non avevano un progetto migratorio, non hanno scelto loro di venire qui, li hanno caricati sulle navi e spediti qua e questo fa la differenza, perché loro pensano: «Io mi trovavo bene a lavorare lì dov’ero, avevo dei soldi; adesso mi trovo qui, non posso tornare indietro, né posso tornare nel mio Paese d’origine», per cui si trovano a 35/40/50 anni a rielaborare un progetto migratorio e questo è un problema. C’è tutta una serie di problematiche e resistenze dovute a questa cosa”.*

(Responsabile di un ente gestore)

### **L’accesso all’assistenza sanitaria**

Le modalità di erogazione dell’assistenza sanitaria sono state oggetto di riconsiderazioni e modifiche nell’ambito della legislazione regionale, che originariamente, al pari di talune prassi messe in atto da alcune Aziende Locali Socio Sanitarie, si poneva in contrasto con quanto stabilito dalla normativa nazionale ed europea in materia di assistenza ai richiedenti asilo. La circolare della Regione Veneto del 28 giugno 2011, prot. 308364, aveva impartito indicazioni operative in merito ai livelli di assistenza da garantire ai richiedenti asilo accolti all’interno del piano straordinario per l’Emergenza, specificando che, mentre l’immigrato già in possesso del permesso di soggiorno per richiesta protezione internazionale

aveva diritto all'iscrizione al SSN con scelta del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta per tutta la durata del permesso di soggiorno, coloro che erano in possesso solo della ricevuta della domanda di permesso di soggiorno per protezione internazionale sarebbero stati iscritti al SSN senza scelta del medico di medicina generale o del pediatra per un periodo di tre mesi, prorogabili fino al rilascio del permesso di soggiorno.

Inoltre, la nota del 10 giugno 2001, prot. 277367, considerava al pari di stranieri irregolari coloro che, pur intendendo chiedere il permesso di soggiorno per protezione internazionale, non fossero ancora stati convocati dalle locali Questure per la compilazione della richiesta: "Rimangono tuttavia dei cittadini stranieri, che pur intendendo chiedere il permesso di soggiorno per protezione internazionale, non sono stati ancora identificati da parte delle autorità competenti e non possono rientrare nelle casistiche sopra descritte, trovandosi quindi in una situazione di momentanea irregolarità. Questa categoria di immigrati avrà diritto alle prestazioni sanitarie [...] con il rilascio della tessera con codice STP che garantisce le prestazioni urgenti e indifferibili ancorché continuative a carico del Ministero dell'interno". Di carattere ancor più restrittivo erano alcune prassi attuate da talune Aziende Sanitarie Locali (è il caso di Padova<sup>63</sup>), che non consentivano la scelta del medico di base neanche ai possessori del permesso per richiesta di asilo, costringendoli a far affidamento a singole cure specialistiche.

Tali prassi e disposizioni erano in contrasto con quanto stabilito dal Titolo V del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, secondo cui anche i richiedenti asilo "hanno l'obbligo di iscrizione al servizio sanitario nazionale e hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal servizio sanitario nazionale e alla sua validità temporale". Si ponevano altresì in contrasto con la circolare del Ministero della salute del 24 marzo 2000, n. 5, che specifica che ai richiedenti asilo deve essere garantita "la tutela del periodo che va dalla richiesta all'emanazione del provvedimento, incluso il periodo dell'eventuale ricorso contro il provvedimento di diniego del rilascio del permesso di soggiorno, e viene documentata mediante esibizione della ricevuta di presentazione dell'istanza alle autorità di polizia", senza specificare il dovere di esibire il verbale della domanda (C3) o la ricevuta di richiesta del permesso, ma un documento che attesti l'avvenuta richiesta della protezione internazionale. D'altronde, la direttiva europea 2003/09/CE vincola gli Stati membri a provvedere "affinché, entro tre giorni dalla presentazione della domanda di asilo all'autorità competente, ai richiedenti asilo

<sup>63</sup> <http://www.meltingpot.org/articolo17517.html>.



sia rilasciato un documento nominativo che certifichi lo status di richiedente asilo o che attesti che il richiedente asilo è autorizzato a soggiornare nel territorio dello Stato”; i ritardi eventualmente registrati nell’iter seguito per l’espletamento delle procedure per la richiesta della protezione internazionale, quali quelli verificatisi durante l’Emergenza (a causa della dilatazione dei tempi tra la prima identificazione a Lampedusa, il trasferimento in altri territori, la convocazione per la compilazione del modello C3 e la verbalizzazione della domanda), non possono pertanto ricadere sulla possibilità di accesso alla piena assistenza da parte dei richiedenti.

Con la circolare del 7 marzo 2012, n. 109746, la Regione Veneto ha rivisto parzialmente le disposizioni impartite in precedenza consentendo, a norma di legge, la scelta del medico di base anche a chi non fosse in possesso della domanda di richiesta del titolo di soggiorno: “in seguito a contatti intercorsi con alcune Questure, è emerso che il tagliandino rilasciato dalla Questura come ricevuta della richiesta di permesso di soggiorno per asilo politico/protezione internazionale ha la stessa valenza giuridica del permesso di soggiorno per richiesta asilo politico/protezione internazionale. Pertanto, contrariamente a quanto riportato nelle note precedenti, a fronte della presentazione del tagliandino in oggetto da parte del richiedente asilo politico/protezione internazionale l’iscrizione al SSN, si effettua con la scelta del medico. Si informa, inoltre, che, sempre a seguito dei contatti summenzionati, è stato evidenziato che per motivi di convenienza le Questure potrebbero non rilasciare il permesso di soggiorno cartaceo per richiesta di asilo politico/protezione internazionale, consegnando come documentazione comprovante la legalità del soggiorno la sola ricevuta della richiesta”. La circolare, tuttavia, non ha modificato quanto in precedenza previsto per gli stranieri non ancora convocati dalle Questure per la verbalizzazione della richiesta di asilo, che pertanto dovevano essere assistiti con tessera con codice STP e ai quali non venivano assegnati i codici di esenzione alla spesa sanitaria: situazione che, ad ogni modo, con il trascorrere del tempo ha interessato sempre meno accolti.

Lo specifico regime di erogazione dell’assistenza sanitaria riservato agli accolti nell’ambito dell’Emergenza ha dunque comportato l’attivazione di due nuovi codici di esenzione alla spesa sanitaria: il codice 6E1 per gli immigrati in possesso di soggiorno per motivi umanitari e il codice 6E2 per i profughi richiedenti protezione internazionale già in possesso del relativo permesso di soggiorno. L’esenzione interessava non solo le cure ambulatoriali e specialistiche, ma anche la fornitura di farmaci, garantendo una tutela più estesa rispetto a quella riservata ai richiedenti asilo ordinari. Il regime straordinario ha generato, soprattutto nella prima fase, molta confusione negli uffici preposti al rilascio delle tessere sanitarie: il Soggetto

attuatore ha quindi lavorato in stretta collaborazione con la Regione affinché venissero diramate ai presidi ospedalieri informazioni corrette ed esaurienti al riguardo; raccogliendo le segnalazioni degli Enti gestori sulle disfunzionalità presenti, si è infine riusciti a garantire un iter regolare.

Tra le ASL si è registrata una certa variabilità nelle modalità di gestione dell'assistenza sanitaria, per cui a fronte di alcune, come quella di Venezia, abituate al trattamento degli ospiti in arrivo nei centri di accoglienza presenti sul proprio territorio, ve ne erano altre con meno dimestichezza, che hanno adottato misure di profilassi anche più estese del necessario in virtù di una preoccupazione eccessiva. Ciononostante, nel complesso il sistema sanitario locale, costituito da una rete efficiente e capillare di presidi ospedalieri sul territorio, ha saputo fornire una risposta celere in termini di servizi erogati.

#### **2.1.4. Il monitoraggio sull'accoglienza da parte dell'ente attuatore**

Come già accennato in precedenza, da parte del Soggetto attuatore non è stata progettata un'attività di monitoraggio strutturato a cadenze regolari, quanto per lo più interventi di verifica mirati, che spesso avvenivano sulla base di segnalazioni di inefficienze e criticità da parte di terzi, e che erano finalizzati a fornire una risposta *ad hoc* alle problematiche emerse, più che a valutare nel complesso l'efficienza, l'adeguatezza e l'efficacia dei servizi di assistenza erogati. D'altronde, la struttura stessa dello staff del Soggetto attuatore (costituito da tre dirigenti dell'Ufficio di Gabinetto, dal personale della contabilità impegnato a gestire le convenzioni e le rendicontazioni degli enti gestori e da un'unica risorsa amministrativa, un'assistente sociale funzionaria dell'Area Immigrazione, impegnata a verificare per lo più i servizi di assistenza non puramente di base<sup>64</sup>) appariva sottodimensionata e debole dal punto di vista del know how sui temi connessi al fenomeno.

Abbiamo illustrato come a Venezia, in particolare, il tavolo di coordinamento promosso dal Comune abbia rappresentato un sostegno prezioso. Il coinvolgimento, benché tardivo, dell'Ente comunale da parte della Prefettura

<sup>64</sup> Tale attività di verifica da parte della Prefettura di Venezia è stata per lungo tempo limitata al solo territorio provinciale; a partire dal luglio 2012, in seguito a una riorganizzazione interna, il territorio di competenza della funzionaria ha compreso anche le altre province, dove tuttavia le prassi erano ormai strutturate, per cui il suo intervento ha avuto una portata estremamente marginale.

si era dimostrato necessario non solo in considerazione del fatto che esso era diventato involontariamente il collettore dei disagi e delle difficoltà patite dagli ospiti nei centri d'accoglienza, che vi si rivolgevano per le rimostranze, ma anche perché, nelle intenzioni stesse della Prefettura, il Comune, in quanto ente gestore dello SPRAR, veicolasse in qualche modo le proprie competenze e conoscenze agli enti che si affacciavano per la prima volta a tale esperienza e facilitasse il lavoro di coordinamento. Nell'ambito del tavolo bimestrale, il Comune ha svolto in qualche modo un monitoraggio, legato tuttavia più ai bisogni della città e all'impatto del sistema emergenziale di accoglienza sul territorio. Per quanto finisse di fatto per interessare l'efficienza delle prestazioni erogate dagli enti, tale controllo non era di per sé volto a verificare la conformità dei servizi alle convenzioni stipulate, né a valutarne l'efficacia: un compito che, secondo molti, sarebbe spettato in primo luogo al Soggetto attuatore, con il quale gli enti avevano firmato la convenzione.

Sempre in collaborazione con il Comune, la Prefettura di Venezia ha tentato anche di operare in coordinamento con l'ANCI Veneto attraverso l'attivazione di un numero verde per le segnalazioni riguardanti le criticità (inadeguatezza delle strutture ospitanti, inefficienze degli enti gestori, rapporti conflittuali tra ospiti e operatori, e così via): in seguito alle segnalazioni pervenute, si organizzavano colloqui con gli ospiti al di fuori delle strutture, in un contesto neutro che li predisponesse a riportare le problematiche vissute. Ad ogni modo, è apparsa forte la consapevolezza della Prefettura nel riconoscere di aver potuto individuare e porre rimedio solo a una parte delle criticità esistenti, ancorché la parte più evidente e rilevante.

Nel fornire rimedi alle difficoltà di gestione degli ospiti nelle strutture, la Prefettura ha cercato, laddove possibile, di prendere provvedimenti che non contemplassero esclusivamente lo spostamento *tout court* di tali migranti in altre strutture, bensì in prima battuta la ricerca di una soluzione per affrontare la questione *in loco*, cosa che non sempre è stata gradita dagli enti gestori, in particolar modo quelli meno qualificati. Tale approccio da parte dell'Ente prefettizio s'inseriva nel tentativo, seppure intempestivo, di spostare la gestione del fenomeno da una visione e da un *modus operandi* puramente emergenziali a un livello più articolato e specializzato, su cui però non tutti gli enti erano disposti a (o in grado di) operare. In ogni caso, anche allorquando sussisteva la necessità di allontanamento dalle strutture, ad esempio in seguito a una denuncia di reato che non precludesse la presentazione dell'istanza di asilo, la Prefettura ha preferito evitare provvedimenti ufficiali di espulsione dalla struttura, cercando di trovare una situazione alloggiativa più opportuna e di

preservare l'interesse del richiedente.

Al pari degli interventi di verifica dei servizi erogati, il monitoraggio delle presenze è stato svolto in maniera disomogenea sul territorio regionale, con prassi diverse da provincia a provincia. Se in alcune zone, come quella di Padova, si provvedeva a redigere un registro delle presenze firmato dagli ospiti stessi, in altre, come a Venezia, si lasciava all'ente gestore dichiararle, comunicando alla Questura uscite e allontanamenti. Ad ogni modo, la Prefettura di Venezia non ha mai rilevato discrepanze tra le presenze dichiarate dagli Enti e il numero di istanze di protezione internazionale presentate. Riguardo alla cadenza con cui le strutture avrebbero dovuto inviare il resoconto delle presenze, il modello di convenzione adottato specificava che gli enti avevano l'obbligo "di trasmettere *quotidianamente* alle Forze dell'Ordine di competenza l'elenco degli ospiti effettivamente presenti nella struttura al fine di consentire i previsti controlli di legge". Il resoconto della visita che il Gruppo di Monitoraggio e Assistenza (GMA) ha effettuato nei giorni 11, 12 e 13 ottobre 2011 in Veneto riporta: "le strutture inviano *quasi* quotidianamente l'allegato C della convenzione con le presenze dei migranti, comunicando gli eventuali allontanamenti"; tuttavia, alcuni enti gestori intervistati hanno esplicitato che l'invio da parte loro avveniva a cadenza mensile.

### **2.1.5 Aspetti positivi e criticità emerse**

Con la scadenza del 31 dicembre 2012 si è aperta la fase temporanea di gestione definita "ordinaria", che si sarebbe definitivamente chiusa il 28 febbraio 2013. In base a quanto previsto dalla circolare ministeriale del 28 dicembre 2012, prot. 0010908, le Prefetture hanno riformulato le convenzioni e negoziato con gli enti gestori un compenso giornaliero di 30,00 euro<sup>65</sup> per ciascun ospite, prevedendo la prestazione di servizi essenziali quali vitto, alloggio e attività formative/di volontariato, volte a favorire la progressiva uscita degli accolti dalle strutture. In molte realtà, tuttavia, le nuove convenzioni sono state stipulate solo

<sup>65</sup> Il nuovo modello di convenzione elaborato dalla Prefettura di Venezia specificava: "In caso di presenza di soggetti appartenenti alle categorie vulnerabili, come definiti nelle fattispecie di cui all'art. 8 del D.lgs 140/05, che richiedano un programma diversificato di assistenza, concordato con la parte committente, la quota pro-capite e pro-die è aumentata del rimborso delle spese aggiuntive sostenute e documentate fino ad un massimo complessivo di €.35.00, IVA inclusa, ove dovuta, comprendente vitto, alloggio e quota di attività aggiuntive".

alla fine di gennaio, per cui diversi enti, in assenza di comunicazioni e chiarimenti, hanno continuato a erogare fino a febbraio lo stesso livello di assistenza fornito in precedenza.

Secondo quanto pubblicato il 7 febbraio 2013 dalla Prefettura di Venezia<sup>66</sup>, a quella data erano presenti nel veneziano 280 cittadini extracomunitari di varia provenienza, con diversa posizione giuridica. In particolare: 13 avevano ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato e 36 la protezione sussidiaria. In 170 avevano proposto ricorso al Tribunale contro il rigetto dell'istanza dalla Commissione territoriale. Infine, 231 stranieri avevano ottenuto dalla Questura un permesso di soggiorno per motivi umanitari che consentiva loro di poter lavorare in Italia e di muoversi liberamente in qualsiasi area dello spazio Schengen.

Al riguardo va sottolineato che ai migranti non ancora usciti dall'accoglienza si erano aggiunti, già dalla fine del 2012, coloro che, avendo abbandonato volontariamente le strutture e tentato di inserirsi in un altro Paese europeo, erano stati ricondotti indietro in base al regolamento Dublino: per costoro la situazione si era rivelata da subito critica, poiché di norma non avrebbero potuto essere riaccolti nell'ambito dell'Emergenza, né all'interno dello SPRAR, essendogli stato già rifiutato il riconoscimento della protezione internazionale dalle Commissioni territoriali (al 20 settembre 2012 il Soggetto attuatore ha registrato 331 casi di irreperibilità a seguito di diniego<sup>67</sup>). In alcuni casi gli enti gestori sono stati disponibili a riaccolgerli, seppure al di fuori della contabilità dell'Emergenza.

La scelta di concedere un permesso di soggiorno per motivi umanitari, da più parti lungamente invocato come soluzione più ragionevole per evitare la congestione delle Commissioni territoriali e per promuovere l'uscita dall'accoglienza, è stata adottata dal Ministero dell'interno ormai all'approssimarsi della fine dell'Emergenza, assieme a misure volte a sollecitare la fuoriuscita dai confini nazionali (concessione di titoli di viaggio e promozione di programmi di rimpatrio volontario assistito<sup>68</sup>). Il Ministero ha infine indicato come ulteriore misura la

<sup>66</sup> <http://www.prefettura.it/veneziana/contenuti/1640129.htm>.

<sup>67</sup> Vedasi tabella 1 del presente capitolo.

<sup>68</sup> In Veneto, proposte precedenti riguardanti il rimpatrio volontario assistito avevano incontrato scarso interesse negli accolti. Esempi positivi si sono comunque registrati a Vicenza, dove, in collaborazione con l'OIM, sono stati realizzati progetti di reinserimento di persone che avevano precedentemente lavorato in Libia con qualifiche specifiche e in condizioni di regolarità: proprio in ragione di ciò si è riusciti a riattivare i rapporti con gli ex datori di lavoro, nonché con le ambasciate per l'ottenimento del visto di ingresso. In altri casi, si è promosso il ritorno in madrepatria agevolando, grazie a economie di scala, l'acquisto di strumenti di lavoro in loco. Tuttavia, tali esperienze, realizzate da poche cooperative attive nel campo già da lungo tempo, hanno interessato un numero molto limitato di accolti: 21, secondo quanto riportato dal Soggetto attuatore al 20 settembre 2012 (vedasi tabella 1 del presente capitolo).

corresponsione di 500,00 euro a ciascun accolto in uscita dall'accoglienza.

L'allontanamento degli ospiti dalle strutture venete ha trovato tuttavia ostacoli nel ritardo che ha continuato a caratterizzare gli iter burocratico-legali: all'avvicinarsi della scadenza del 28 febbraio, numerose persone erano ancora in attesa di avere risposta dalle Commissioni territoriali, o di ottenere documenti necessari come i titoli di viaggio e la carta d'identità.

Riguardo al contributo all'uscita, sono state annunciate iniziative diverse nelle varie realtà provinciali, alcune delle quali miravano a offrire agli ospiti una somma di denaro aggiuntiva: a Padova, ad esempio, il Comune aveva annunciato un contributo ulteriore di 700 euro; con una delibera di giunta<sup>69</sup> ha inoltre stanziato 20.000 euro, che, sommati ai 15.000 euro stanziati dalla Caritas e al contributo che sarebbe stato possibile raccogliere da altre associazioni e fondazioni, avrebbero dovuto essere destinati a borse lavoro per chi fosse restato nel territorio.

La divergenza fra l'entità dei vari contributi offerti nelle diverse province e in diverse occasioni (sempre a Padova, negli ultimi giorni del 2012, era stato offerto ad alcuni migranti un incentivo economico di soli 200 euro pro capite<sup>70</sup>) e la vaghezza con cui si è annunciata l'attivazione di borse lavoro (non dettagliandone le modalità, la tempistica e i destinatari) hanno ingenerato molta confusione e incertezza, che, unite alle problematiche già emerse nel corso di un anno e mezzo di accoglienza non costruttiva e alla mancanza di prospettive rosee, hanno provocato grande malcontento e agitazione negli accolti, spesso sfociando in proteste.

Rimane tuttora incerto il futuro di tutti coloro che, per mancanza di risorse personali e di reti di conoscenze altrove, sono rimasti nel territorio, allontanati dopo un anno e mezzo da un regime di accoglienza tutelante ma incapace di fornire loro strumenti per la qualificazione professionale, l'autonomia e l'equilibrata e fruttuosa interazione con il contesto d'accoglienza. In considerazione della difficile situazione socioeconomica generale, è elevatissimo il rischio che tali soggetti scivolino nelle maglie del lavoro nero e della marginalità.

<sup>69</sup> [http://ricerca.gelocal.it/mattinopadova/archivio/mattinodipadova/2013/01/06/NZ\\_22\\_01.html](http://ricerca.gelocal.it/mattinopadova/archivio/mattinodipadova/2013/01/06/NZ_22_01.html).

<sup>70</sup> <http://mattinopadova.gelocal.it/cronaca/2013/01/09/news/in-quattro-hanno-preso-800-euro-per-andarsene-1.6321751>.

## ***Riassumendo...***

La gestione dell’Emergenza Nord Africa in Veneto è stata inficiata da diverse criticità che in parte sono discese dalla visione di partenza con cui il Governo ha ritenuto opportuno affrontare il fenomeno, e in parte dalla modalità in cui tale visione è stata declinata a livello regionale.

Lo schema organizzativo adottato sin da principio a livello nazionale ha teso a creare un modello di accoglienza altro rispetto a quelli preesistenti, come lo SPRAR, e puramente improntato all’emergenza; un modello in cui, tuttavia, si pretendeva di gestire la straordinarietà attraverso l’ordinarietà. Sebbene, infatti, fosse stato previsto l’arrivo di numeri ben più consistenti di quelli poi giunti effettivamente sulle nostre coste, l’organizzazione attivata non si è rilevata adeguata a un afflusso massiccio: non si è provveduto, ad esempio, a rafforzare gli apparati coinvolti nella gestione, dagli uffici dei Soggetti attuatori a quelli delle Questure, il cui organico era spesso già sottodimensionato prima dell’Emergenza. Al contrario, inducendo tutti gli accolti provenienti dalla Libia a presentare richiesta di asilo per la quale moltissimi di loro non avevano i requisiti (essendo non di cittadinanza libica, ma immigrati e da tempo occupati nel mercato del lavoro libico) e che in un’alta percentuale di casi è stata loro rifiutata (nonostante l’invito affinché le Commissioni territoriali applicassero un’interpretazione più estensiva), si è causato un aggravio di lavoro e una congestione a carico degli Uffici Immigrazione delle Questure e delle Commissioni giudicanti, comportando un pesante rallentamento burocratico, un grande dispendio di tempo, energie e risorse economiche in iter burocratico-legali e inficiando, almeno in parte, il percorso di autonomia e integrazione degli accolti. La scelta di adottare un modello emergenziale ha inoltre fatto sì che non si sia programmato di ampliare sin da subito neanche il sistema di accoglienza SPRAR, che pure si è rivelato una risorsa preziosissima nelle realtà locali in termini di saperi, competenze, professionalità, reti e modelli di riferimento (oltre che di posti di accoglienza).

Queste “tare” iniziali hanno pesato molto sulle possibilità di garantire nel concreto un sistema efficace ed efficiente di accoglienza a livello locale. A ciò va aggiunta una difficoltà derivante da disposizioni e indicazioni governative spesso poco chiare e tempestive, che lasciavano a volte eccessivo spazio all’interpretazione e all’incertezza, o che, seppure valide di per sé, non sempre trovavano una facile ricaduta nella gestione del quotidiano. Nondimeno, le scelte adottate in regione hanno giocato un ruolo fondamentale nel delineare un sistema di accoglienza non ottimale, spesso esacerbando gli aspetti più critici.

Sin da principio, il passaggio di competenze dalla Regione alla Prefettura

di Venezia e l'elevato livello di aspre divisioni all'interno del dibattito politico e pubblico hanno minato la possibilità di elaborare una visione univoca e condivisa del modello di accoglienza da adottare. L'assenza di un Piano di accoglienza e di una cabina di regia regionali ha prodotto un sistema frammentato, confusionario, "a compartimenti stagni", privo di un efficace grado di coordinamento che favorisse la partecipazione di tutti gli attori interessati dal fenomeno a ciascun livello, nonché un regolare interscambio di saperi, informazioni e prassi. Se è vero che l'ostracismo iniziale di alcuni Enti locali si scontrava con l'esigenza di trovare tempestivamente una sistemazione alloggiativa per quanti giungevano sul territorio, è altrettanto vero che nella governance dell'accoglienza si è spesso sottovalutato il ruolo chiave dei Comuni, molte volte all'oscuro di quanto veniva disposto dal Soggetto attuatore sul loro territorio di competenza. Il mancato coinvolgimento è stato in alcuni casi molto sofferto dall'Ente comunale; altre volte si è invece unito alla scarsa o inesistente volontà dell'Ente di prender parte attivamente alla gestione dell'accoglienza. Pur tuttavia, un ruolo partecipativo e costruttivo dei Comuni avrebbe dovuto essere in ogni caso favorito ai fini dell'implementazione dei progetti locali di accoglienza e di una loro efficace e sostenibile interazione/integrazione con il contesto territoriale. Il contributo degli Enti comunali, laddove è stato presente, si è rivelato inoltre prezioso nel controllare e contenere per quanto possibile le criticità e nel promuovere percorsi di qualificazione professionale e avvicinamento al mondo del lavoro tramite lo svolgimento di attività socialmente utili.

Da parte del Soggetto attuatore si è frequentemente fatto ricorso, per converso, a un dirigismo eccessivo e controproducente, che talvolta è stato necessario ridimensionare successivamente. La prassi decisionale e operativa iniziale ha infatti mirato a interessare enti gestori in molti casi scarsamente qualificati e privi di esperienza sul tema dei richiedenti protezione internazionale, e a escludere attori, quali appunto le Amministrazioni locali, a volte ben più qualificati (si pensi ai Comuni della rete SPRAR), certamente detentori di una visione più globale delle caratteristiche del proprio territorio e della tipologia di strutture in esso presenti, e destinati in ogni caso a esperire direttamente e ad affrontare le ricadute in termini di impatto sul sistema dei servizi alla cittadinanza e di problematiche generate dal sistema di accoglienza.

La scelta di individuare le strutture non sulla base di prerequisiti qualitativi, bensì affidandosi a chi per primo ha saputo cogliere l'opportunità di gestire una grossa fetta dell'accoglienza, ha prodotto, come abbiamo finora illustrato, pesanti conseguenze, a cui si è cercato di porre rimedio in maniera non sistematizzata. In questo senso, va riconosciuto che l'operato congiunto delle Prefetture, dei Comuni



e del sistema socio-sanitario locale, ha saputo, nonostante tutto, rimediare alle situazioni maggiormente critiche e contenere gli effetti più negativi, garantendo generalmente un'accoglienza tutelante e dignitosa. Ciò che è mancato, tuttavia, è una visione di medio-lungo periodo che si distaccasse dall'emergenzialità iniziale e che, dato il prolungarsi dell'accoglienza, ridisegnasse un sistema che avrebbe dovuto essere imperniato non solo sull'assistenza di base, ma anche sui percorsi di autonomia e di integrazione degli accolti. Al contrario, a fronte di un contributo non irrilevante per ciascun ospite, le attività di promozione dell'uscita dall'accoglienza sono state generalmente molto esigue, per lo più improvvisate e approssimative: di fatto, quello che si è delineato è stato un sistema tanto più redditizio per gli enti gestori quanto più prolungata era la permanenza degli ospiti nelle strutture, e quanto più elevato era il grado di dipendenza di questi ultimi dall'assistenza erogata.

A dispetto dell'inesperienza di molti enti, non è stata generalmente prevista alcuna attività preliminare di formazione da parte delle Prefetture: il supporto formativo è giunto più frequentemente da enti terzi (ad esempio, Comuni della rete SPRAR o associazioni con lunga esperienza nel settore). D'altro canto, proprio grazie all'Emergenza Nord Africa numerosi enti hanno avuto l'opportunità di qualificare maggiormente le proprie risorse interne e hanno potuto acquisire (benché in maniera non indolore per il sistema nel suo complesso) l'esperienza e le conoscenze necessarie, che saranno spendibili anche in futuro.

Un'ulteriore carenza ha riguardato l'attività sistematica di monitoraggio da parte del Soggetto attuatore. Anche laddove tale deficit è stato almeno in parte colmato altrimenti, come nel caso di Venezia, tale processo non è stato privo di ostacoli: la confusione di ruoli e competenze tra Soggetto attuatore e Comuni, unita alla diffidenza di taluni enti a cui erano state mosse delle critiche, ha portato a privare di forza, o, talvolta, a delegittimare il tentativo di mediazione e controllo. Da un lato, infatti, la figura del Soggetto attuatore appariva debole, poco presente e incisiva; dall'altro lato, il Comune veneziano era indotto dalla necessità di un maggior controllo sul territorio a svolgere una funzione sostitutiva, ma per la quale non aveva alcun mandato vincolante.

L'incapacità di progettare e costruire un sistema d'accoglienza differente nel medio-lungo termine è in parte ascrivibile alla struttura del Soggetto attuatore: la scelta di coinvolgere in massima parte personale degli Uffici di Gabinetto piuttosto che dirigenti e risorse delle Aree Immigrazione delle Prefetture ha comportato che i saperi messi in campo non fossero sempre sufficienti e adeguati a comprendere le eventuali problematiche e le direzioni che era più opportuno intraprendere. A ciò si sono aggiunte la grande frammentazione della gestione tra le varie province e la

forte disomogeneità tra le diverse modalità di accoglienza (strutture alberghiere, grossi centri, accoglienza diffusa, rete SPRAR e così via), che hanno implicato livelli di assistenza molto differenti sul territorio regionale.

Lo stimolo a un raccordo e a un'omogeneizzazione del *modus operandi* e delle misure attuate in Veneto sarebbe probabilmente disceso più facilmente da un'autorità di gestione e coordinamento regionale più centralizzata, quale poteva essere la Regione, che avrebbe avuto un quadro globale delle diverse realtà territoriali. L'autorità di gestione avrebbe dovuto favorire:

- una visione più chiara, unitaria e coerente del modello di accoglienza e di gestione da adottare;
- una progettualità di più ampio respiro attraverso l'elaborazione di un Piano di accoglienza regionale, che determinasse con maggiore chiarezza e precisione i livelli di accoglienza da garantire, in considerazione di standard minimi già sperimentati in altri modelli quale lo SPRAR, sulla base dei quali operare la scelta delle strutture d'accoglienza. Al contempo, sarebbe stato auspicabile un sistema strutturato di verifica e monitoraggio periodico delle prestazioni erogate per garantirne l'adeguatezza e l'efficienza e valutarne le ricadute;
- l'attivazione di una cabina di regia regionale per un coordinamento costante e la promozione di linee di indirizzo condivise;
- un coinvolgimento più articolato di tutti gli attori interessati, tanto nei processi operativi quanto in quelli decisionali, anche attraverso l'istituzione di tavoli tecnici provinciali a cadenza regolare in grado di agevolare l'interscambio e la condivisione di informazioni e prassi e di individuare a livello locale le *best practices* replicabili sull'intero territorio regionale;
- l'elaborazione di una *exit strategy* condivisa che individuasse in tempo utile, ben prima della fine dell'Emergenza, percorsi comuni finalizzati a fornire agli accolti una qualificazione professionale e strumenti utili all'acquisizione di autonomia e all'inserimento socioculturale e lavorativo, anche sollecitando l'attivazione di reti locali più ampie nel tessuto produttivo e nel mondo del terzo settore.

All'interno di tale cornice si sono comunque registrate esperienze positive. In particolare, ci pare degna di nota quella del vicentino, cui in precedenza

abbiamo accennato: grazie al coinvolgimento della rete SPRAR (a cui hanno aderito 15 Comuni dell'alto vicentino), la Prefettura ha accettato l'adozione dei medesimi standard di accoglienza del Sistema per richiedenti asilo e rifugiati. L'associazione onlus "Il Mondo nella Città"<sup>71</sup>, che da dieci anni è parte della rete e che in occasione dell'Emergenza ha firmato una convenzione con il Comune capofila di Santorso per l'accoglienza dei migranti, ha provveduto sin da subito a organizzare un corso formativo rivolto a Comuni, cooperative e associazioni coinvolti nell'accoglienza, fornendo le prime informazioni di base riguardo all'iter di richiesta del permesso di soggiorno. Ha inoltre offerto assistenza e orientamento legale non solo ai propri accolti, ma anche alla gran parte degli ospiti della provincia. Ha infine attivato i servizi che comunemente garantisce agli accolti del Sistema, dai corsi di alfabetizzazione e di lingua italiana all'orientamento socioculturale al territorio e l'accompagnamento alle prime forme di integrazione.

Sebbene alcune di queste attività fossero previste, in maniera più approssimata, anche dalle convenzioni stipulate con la Prefettura, l'ottica sottesa a ciascun intervento era quella di un percorso di accoglienza e assistenza non fine a sé stesso, bensì funzionale a promuovere l'autonomia dei migranti e a fornire loro strumenti utili all'inserimento socioculturale ed economico nel contesto d'accoglienza. In tale prospettiva s'inseriva la scelta di ospitarli in appartamenti dove potessero gestire la loro quotidianità in maniera autosufficiente, nonché la realizzazione di attività di orientamento socioculturale, volte a incrementare la consapevolezza del contesto in cui si trovavano, e l'attivazione di corsi di formazione, tirocini lavorativi<sup>72</sup> e borse lavoro<sup>73</sup> che potessero offrire una qualificazione professionale e permettessero di entrare in contatto con il mercato del lavoro, creando reti di conoscenze e relazioni. Sebbene le opportunità di occupazione fossero molto esigue, si è riconosciuta l'importanza di aumentare il livello di competenze e di offrire strumenti preziosi per costruire un futuro, non necessariamente nel territorio veneto; fatto ancor più degno di rilievo è che tali percorsi sono stati attivati sin dall'inizio dell'accoglienza, nell'ambito di una progettualità a lungo termine, la sola che potesse sortire benefici.

L'inserimento dei migranti nelle strutture ha seguito un criterio di diffusione sul territorio, il che ha comportato che i servizi di assistenza fossero destinati a gruppi numericamente contenuti, in grado di avere minore impatto sulla

<sup>71</sup> <http://www.meltingpot.org/articolo18372.html>.

<sup>72</sup> Ad esempio, nel settore della manutenzione del verde pubblico, grazie alla collaborazione attiva dei Comuni.

<sup>73</sup> Interventi previsti anche nel progetto che l'associazione ha presentato, in collaborazione con altre cooperative, nell'ambito del Fondo Europeo per i Rifugiati.

collettività. Il modello di coordinamento fra tutti gli attori coinvolti, infine, è stato improntato al lavoro di rete, alla condivisione di saperi e all'armonizzazione delle prassi, anche grazie al supporto attivo della Prefettura, e mediante il confronto nell'ambito di tavoli bimestrali in cui si relazionava sulle attività realizzate.

Quello vicentino si presenta pertanto come un caso di buone pratiche nella cornice dell'Emergenza, e di cui tuttavia si è avuta vaga conoscenza al di fuori della provincia.

## 2.2. La gestione Emergenza Nord-Africa in Toscana

L'accoglienza riservata ai migranti della cosiddetta Emergenza Nord Africa dalla Regione Toscana ha seguito modalità del tutto particolari, se confrontate con quelle adottate nelle altre Regioni italiane, tanto che si è parlato di un vero e proprio modello di accoglienza, definito "accoglienza diffusa".

I primi arrivi di migranti in Toscana si sono verificati nel mese di Aprile 2011, quando sono stati accolti coloro che erano partiti dai porti della Tunisia in seguito alla Rivoluzione dei Gelsomini, per un totale di circa 550 persone, giunte nell'arco di pochi giorni. Per una quota consistente (tra l'80% e il 90%) questi migranti si sono fermati circa un mese, e sono anche andati via nell'arco di pochi giorni<sup>74</sup>, dopo aver ottenuto il Permesso di Soggiorno per motivi umanitari concessogli in base al Decreto del PCM del 5 aprile 2011<sup>75</sup>, diretti verso gli altri Paesi europei.

La regione Toscana sin dal mese di marzo 2011 ha dichiarato la propria disponibilità all'accoglienza di 3.500 migranti, avviando contestualmente la prima definizione di un modello alternativo alle logiche cui da sempre è stata ispirata la distribuzione e l'accoglienza a livello nazionale, cioè le logiche della grande concentrazione di persone e dei CARA.

Tale modello è stato promosso con forza dalle istituzioni locali, in primis dalla Regione, che si sono opposte alla linea adottata dal Governo come soluzione per l'accoglienza dei cosiddetti profughi, considerata inadeguata. Il Governo aveva infatti già individuato un sito nel quale collocare una tendopoli per la prima accoglienza di 500 migranti che si trovavano a Lampedusa, identificando l'area di Coltano, Area demaniale in provincia di Pisa in cui in passato era ospitato un centro radar dell'esercito USA, come possibile luogo da destinare a campo profughi.

Il modello decentrato proposto dalle istituzioni locali è stato concordato con gli attori locali nel corso di alcuni incontri svolti nel mese di marzo 2011, cui hanno preso parte vari rappresentanti delle istituzioni, tra i quali il Prefetto di Firenze, i presidenti delle Province di Firenze e di Prato, il sindaco di Livorno e presidente dell'ANCI Toscana, l'Assessore al welfare della Regione, l'Assessore alle politiche socio sanitarie del Comune di Firenze.

La proposta della Regione ha rappresentato una vera e propria alternativa

<sup>74</sup> Intervista al funzionario Sistemi informativi e tecnologie del Sistema Regionale di Protezione Civile.

<sup>75</sup> DPCM del 5 aprile 2011 "Misure di protezione temporanea per i cittadini stranieri provenienti dai Paesi nordafricani", Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 81 dell'8 aprile 2011.

al campo di Coltano, garantendo l'accoglienza dello stesso numero di persone, ma collocandole presso piccole strutture di accoglienza dislocate su tutto il territorio regionale. L'obiettivo della proposta è stato duplice: da un lato garantire l'integrazione dei cittadini stranieri nel tessuto sociale locale, valorizzando le competenze del terzo settore, dall'altro tutelare la sicurezza dei residenti, evitando di esporsi ai possibili rischi derivanti da una gestione che preveda grandi concentrazioni di persone alle quali vengono offerte poche prospettive di integrazione, tipici dei campi di accoglienza<sup>76</sup>.

Per la gestione dell'Emergenza e della distribuzione e assistenza dei migranti a livello regionale, sono stati individuati due soggetti attuatori: la Prefettura di Firenze, con il compito stipulare le convenzioni, di garantire la sicurezza e di occuparsi della gestione ordinaria dell'accoglienza presso le strutture, e il Sistema regionale di Protezione Civile, che fa parte della Presidenza della Regione Toscana, con il compito di selezionare le strutture di accoglienza. I due enti hanno stipulato un accordo quadro<sup>77</sup> nel quale la Regione, con il supporto delle Sezioni provinciali della Protezione Civile Regionale, ha messo a disposizione 500 posti e ha garantito i servizi di accoglienza, mentre la Prefettura si è impegnata a tutelare la sicurezza delle strutture individuate e a verificare la correttezza degli adempimenti previsti per l'accoglienza.

I rispettivi compiti (così come quelli degli altri organismi che hanno partecipato all'accoglienza nell'ambito dell'Emergenza) sono stati ulteriormente definiti dal Decreto Regionale n. 3343 del 9 Agosto 2011<sup>78</sup>, o meglio dalle Procedure Operative per la gestione dell'Emergenza ad esso allegate, che elencano le competenze di ciascun Ente:

<sup>76</sup> Dichiarazioni del Presidente della Regione Toscana del 29/03/2011: "Immaginate 900 persone a Coltano in un unico campo; non sarà facile tenere 900 giovani forti dal punto di vista fisico, chiusi in un recinto con la ghiaia".

Fonte: [http://www.pisanotizie.it/news/news\\_20110329\\_tendopoli\\_coltano\\_profughi\\_libia.html](http://www.pisanotizie.it/news/news_20110329_tendopoli_coltano_profughi_libia.html);

"Se il governo vuol decidere così, si prenderà le responsabilità. Noi vigileremo sul rispetto dei diritti umani, sulla sicurezza dei nostri cittadini e sulle tensioni che potrebbero generarsi".

Fonti: [http://firenze.repubblica.it/cronaca/2011/03/29/news/sopralluogo\\_a\\_coltano\\_per\\_la\\_tendopoli\\_dei\\_migranti-14219459/](http://firenze.repubblica.it/cronaca/2011/03/29/news/sopralluogo_a_coltano_per_la_tendopoli_dei_migranti-14219459/);

[http://www.lanazione.it/pisa/cronaca/2011/03/29/481571-rossi\\_coltano.shtml](http://www.lanazione.it/pisa/cronaca/2011/03/29/481571-rossi_coltano.shtml).

<sup>77</sup> Delibera della Giunta regionale n. 222 del 4 aprile 2011, allegato A.

<sup>78</sup> Regione Toscana, Decreto n. 3343 del 9 Agosto 2011, Emergenza migranti Opcm 3924/2011. Approvazione prima versione delle procedure operative per la gestione della prima accoglienza dei migranti.

## ▣ **Regione Toscana**

- Coordina il reperimento e il primo allestimento delle strutture;
- Predisporre e segue il trasferimento dal punto di arrivo al punto di smistamento in Toscana;
- Predisporre il supporto di mediazione culturale nel punto di smistamento;
- Predisporre l'assegnazione dei rifugiati nelle varie strutture e l'assegnazione per i trasferimenti finali nel punto di smistamento;
- Predisporre il primo supporto sanitario;
- Gestisce le banche dati a supporto dell'attività di accoglienza.

## ▣ **Prefettura di Firenze**

- Coordina le Prefetture della Toscana;
- Predisporre il trasferimento con bus di grossa capienza dai porti di arrivo al punto di smistamento;
- Predisporre l'eventuale servizio di scorta del trasferimento con pullman ad opera della Polizia Stradale;
- Predisporre l'eventuale servizio di scorta dal punto di smistamento alle strutture ubicate nella provincia di Firenze;
- Predisporre gli aspetti relativi all'identificazione dei migranti assegnati a strutture ubicate nella provincia di Firenze;
- Gestisce tutti gli aspetti convenzionali e amministrativi della fase gestionale dell'emergenza;
- Verifica i dati del sistema di gestione per gli aspetti di propria competenza.

## ▣ **Provincia**

- Reperisce le strutture di accoglienza in stretto rapporto con i Comuni;
- Predisporre il trasferimento dal punto di smistamento regionale alle strutture;

- Gestisce la prima attivazione degli strumenti informatici – SART per la gestione dei dati delle strutture (Aree di ricovero/Gestori).

#### ▣ **Comune**

- Mette a disposizione le strutture di accoglienza;
- Supporta il gestore della struttura nella gestione;
- Provvede all'avvio del processo di integrazione sociale in collaborazione con gli altri soggetti.

#### ▣ **Gestore struttura di accoglienza**

- Provvede all'accoglienza;
- Provvede all'inserimento e all'aggiornamento dei dati sulle presenze e su ogni informazione relativa alla gestione della struttura.

Le Procedure Operative definiscono in maniera estremamente dettagliata tutte le operazioni che ciascun soggetto deve svolgere sia al momento dell'arrivo dei migranti, con attività finalizzate alla presa in carico e al collocamento presso le strutture, sia quotidianamente durante la permanenza degli accolti presso le strutture stesse, distinguendo varie fasi: 0) "Attività ordinarie di gestione", 1) "Arrivo della comunicazione del Dipartimento Protezione Civile di un arrivo in Toscana", 2) "Disponibilità dell'elenco definitivo delle strutture di accoglienza", 3) "Durante il giorno di arrivo fino alla conclusione dei trasferimenti".

L'esistenza di indicazioni operative particolarmente chiare e dettagliate ha certamente semplificato, almeno in parte, la gestione di un fenomeno così complesso, suddividendo i compiti e le responsabilità di ciascun soggetto coinvolto nell'accoglienza; anche se, come osservato da alcuni tra i soggetti intervistati nel corso della presente ricerca, le indicazioni rivolte ai gestori delle strutture di accoglienza non sono state sufficienti:

*"La criticità grossa, l'unica, che poi a cascata ha ripercussioni anche sul resto, ma ce n'è una fondamentale che non riguarda il rapporto con i nostri ospiti, ed è l'assoluta incertezza, il dover lavorare senza nessuna certezza su*



*quello che noi dovevamo o non dovevamo fare, dovevamo o non dovevamo comprare, dovevamo o non dovevamo atteggiarci”.*

(Presidente dell'ARCI di Siena)

### 2.2.1. Il piano di accoglienza regionale

I primi migranti tunisini sono arrivati a Livorno il giorno stesso della firma dell'accordo, e sono stati ospitati presso 22 strutture di accoglienza, con la seguente distribuzione sul territorio regionale:

**Tabella 1**

#### Distribuzione per Provincia dei primi arrivi di migranti Tunisini

Provincia	Arrivi 4 aprile	Arrivi 6 aprile	Totale
Arezzo	50	32	82
Grosseto	44	0	44
Firenze	75	31	106
Livorno	45	25	70
Lucca	0	10	10
Pisa	20	90	110
Pistoia	40	0	40
Siena	30	15	45
<b>TOTALE ARRIVI</b>			<b>507</b>

Fonte: Regione Toscana. <http://toscana-notizie.it/wp-content/uploads/2011/04/accoglienza-migranti.pdf>

Successivamente, il 18 maggio, è stato stipulato un protocollo d'intesa<sup>79</sup> tra Regione, Province e ANCI Toscana, nel quale viene ribadito che gli enti

<sup>79</sup> Delibera della Giunta Regionale n. 402 del 18 maggio 2011, allegato "Protocollo d'intesa tra la Regione Toscana, Province e ANCI Toscana per la emergenza umanitaria relativa all'eccezionale afflusso di cittadini dai Paesi del Nord Africa".

locali avrebbero dovuto individuare le strutture di accoglienza, privilegiando quelle di piccole dimensioni, a gestione sia pubblica sia privata (terzo settore e associazionismo). L'accordo stabilisce inoltre che "i cittadini stranieri appartenenti ai Paesi del Nord Africa assegnati complessivamente alla Regione Toscana verranno accolti in forma diffusa sul territorio", definendo la quota di migranti assegnata a ciascuna Provincia, sulla base del Piano nazionale di accoglienza migranti, che attribuiva alla Toscana un totale di 3.221 persone da accogliere in previsione di un afflusso di 50.000 migranti, e una quota di 1.611 persone nel caso di un afflusso inferiore, pari a 25.000 migranti. Come si evince dalla tabella che segue, il numero di migranti previsti per ciascun territorio è proporzionato alla popolazione residente.

Tabella 2

**Protocollo d'intesa tra Regione, Province e ANCI.  
Assegnazione dei migranti per Provincia, previsioni**

<b>Provincia</b>	<b>Popolazione</b>	<b>% popolazione su totale Toscana</b>	<b>Distribuzione teorica per 10.000 arrivi</b>	<b>Distribuzione teorica per 50.000 arrivi</b>
<b>Firenze</b>	991.862	26,59%	187	933
<b>Pisa</b>	414.154	11,10%	78	390
<b>Lucca</b>	392.182	10,51%	74	369
<b>Arezzo</b>	348.127	9,33%	66	328
<b>Livorno</b>	341.453	9,15%	64	321
<b>Pistoia</b>	292.108	7,83%	55	275
<b>Siena</b>	271.365	7,27%	51	255
<b>Prato</b>	248.174	6,65%	47	234
<b>Grosseto</b>	227.063	6,09%	43	214
<b>Massa-Carrara</b>	203.642	5,46%	38	192
<b>TOTALE TOSCANA</b>	<b>3.730.130</b>	<b>100%</b>	<b>702</b>	<b>3.510</b>

*Fonte: Regione Toscana. Delibera della Giunta Regionale n. 402 del 18 maggio 2011, allegato*

Inoltre, l'accordo sancisce l'adozione di una funzione primaria da parte delle Amministrazioni Provinciali, le quali si impegnano a "svolgere un ruolo di raccordo tra la Regione Toscana e il proprio ambito territoriale, coordinando gli enti locali e le

organizzazioni di volontariato per consentire una gestione organizzata ed unitaria delle attività di individuazione ed allestimento delle strutture di accoglienza”.

Il protocollo d'intesa infine stabilisce che le Province, in collaborazione con i Comuni interessati, hanno il compito di elaborare una mappatura di tutte le strutture di accoglienza disponibili, e di stipulare “specifici atti d'intesa con i Comuni interessati, che diano atto della effettiva disponibilità delle strutture”<sup>80</sup>.

Sin dalle prime fasi dell’Emergenza dunque vi è la consapevolezza che sia il terzo settore che le istituzioni locali, tra cui le Amministrazioni Comunali, debbano essere coinvolti nella definizione del Piano di accoglienza regionale e nella selezione delle strutture messe a disposizione, affinché venga offerta un’accoglienza di qualità che favorisca l’integrazione degli accolti nel tessuto socio-economico del territorio, senza gravare in maniera sproporzionata solo su alcune aree del territorio regionale. Ne è conferma il fatto che per l’attuazione del protocollo viene istituita una Unità Operativa Regionale di cui sono chiamati a far parte il Responsabile del Sistema regionale di Protezione Civile, un rappresentante dell’Area di Coordinamento Inclusione Sociale della Regione, tre rappresentanti del terzo settore e un responsabile nominato da ciascuna Provincia.

La prima fase di arrivi, verificatasi nel mese di aprile, ha visto mobilitata principalmente la Prefettura nella selezione delle strutture di accoglienza per i migranti, a causa della necessità di reperire alloggi nel minor tempo possibile; nella fase successiva invece, la selezione delle strutture di accoglienza è stata svolta dalle amministrazioni locali (nella maggior parte dei casi), mentre le Prefetture hanno svolto dei sopralluoghi presso tutte le strutture per verificare che fossero rispettati gli standard definiti dalla normativa e dagli accordi sanciti a livello regionale, e per valutare il numero di persone che ciascun locale sarebbe stato in grado di ospitare, sulla base di parametri oggettivi quali i metri quadri, il numero di servizi igienici, la presenza di spazi comuni, ecc.

Il modello di accoglienza toscano si è ispirato al principio generale “una famiglia per ogni Comune”<sup>81</sup>: alla base di questa enunciazione vi è non solo la volontà di distribuire capillarmente l’accoglienza su tutto il territorio regionale, ma anche l’aspirazione a rispettare la composizione dei nuclei familiari: non grandi centri in cui mariti e mogli vengono separati, ma piccole comunità in cui le famiglie possono cercare di riprendere una vita “normale”. Presso una Unione di Comuni, ad esempio, il criterio di distribuzione adottato è stato progressivo: inizialmente ogni Comune avrebbe accolto una famiglia, successivamente con l’aumento del

<sup>80</sup> Delibera della Giunta Regionale n. 402 del 18 maggio 2011, allegato.

<sup>81</sup> Intervista al funzionario Sistemi informativi e tecnologie del Sistema Regionale di Protezione Civile.

numero di profughi, i Comuni con una popolazione sopra i 5.000 abitanti avrebbero accolto due famiglie, e quelli fino a 15.000 abitanti ne avrebbero ospitate tre<sup>82</sup>.

La procedura standard per l'assegnazione dei migranti da accogliere presso ciascun Comune<sup>83</sup> prevedeva che il numero di persone fosse determinato sulla base di più fattori: in primis sulla disponibilità di accoglienza dichiarata da ciascuna Amministrazione Comunale, che veniva successivamente avallata o rivista in seguito alla verifica sul posto delle condizioni abitative delle strutture proposte, effettuata dalla Prefettura.

Il contributo di numerosi soggetti istituzionali alla valutazione delle soluzioni per l'accoglienza ha permesso di individuare le condizioni migliori dal punto di vista sia degli accolti, sia del tessuto sociale che ha offerto accoglienza, poiché oltre a valutare le condizioni strutturali dei luoghi di accoglienza, sono state valutate le potenzialità di "assorbimento" del territorio e le condizioni socio-economiche con le quali i migranti si sarebbero trovati a confrontarsi. Come riferito da un amministratore locale:

*“È stata fatta una valutazione sul posto da parte della Prefettura, dall'Amministrazione provinciale titolare della Protezione Civile, dagli enti locali, dall'azienda sanitaria e dalla Regione naturalmente, che hanno valutato struttura per struttura il carico che poteva essere somministrato nelle specifiche strutture. Il carico sul territorio è stata una riflessione che abbiamo fatto con le amministrazioni locali”.*

(Presidente della Società della Salute delle Colline Metallifere)

L'assegnazione dei gruppi di migranti a ciascun territorio è stata svolta dal Soggetto Attuatore regionale, il quale, a partire dalle condizioni di disponibilità di ciascun territorio ospitante, ha definito di volta in volta il numero e la composizione dei gruppi. Oltre al principio di mantenere l'unità dei nuclei familiari, un ulteriore criterio di distribuzione degli accolti è stata la nazionalità: al momento della definizione dei gruppi si è cercato di rispettare il criterio della provenienza dei migranti, per garantire una composizione omogenea degli accolti.

La particolarità del modello gestionale adottato in Toscana per l'Emergenza ha fatto sì che - in particolare quando gli enti locali sono stati chiamati a svolgere un ruolo attivo sin dalla prima presa in carico dei migranti, ma anche quando gli enti gestori dell'accoglienza avevano a disposizione più strutture - al momento dell'arrivo dei migranti sui territori è stata effettuata una ulteriore distribuzione

<sup>82</sup> Intervista al Sindaco di Bientina e Delegato alle Politiche Sociali dell'Unione Valdera.

<sup>83</sup> Ovviamente in alcuni casi ci si è discostati da questo iter.

degli accolti. Tale processo è stato definito “decentramento al quadrato”, poiché in aggiunta a una prima ripartizione delle accoglienze sul territorio, il singolo attore locale ha ulteriormente incrementato il processo di distribuzione<sup>84</sup>.

### **2.2.2. Gli attori coinvolti nella gestione dell'emergenza**

Come già osservato, per il territorio della Toscana il ruolo di Soggetto Attuatore per l’Emergenza è stato svolto da due enti, con due compiti distinti: la Protezione Civile della Regione per la selezione delle strutture di accoglienza –in alcuni casi sulla base delle segnalazioni di Province e Comuni- e l’assegnazione dei gruppi di migranti, e la Prefettura di Firenze per la stipula delle convenzioni, l’accertamento delle caratteristiche delle strutture e l’erogazione dei contributi economici. Il Vice Prefetto di Firenze, Salvatore Malfi (successivamente sostituito dal Vice Prefetto Dott. Francesco Massidda) “è stato nominato Soggetto Attuatore per la gestione delle strutture di accoglienza individuate e allestite nella Regione Toscana a cura del Soggetto attuatore Maria Sargentini”<sup>85</sup>.

La collaborazione tra i due enti è stata molto stretta: specialmente nelle prime fasi dell’Emergenza, quando si sono verificati gli arrivi dei migranti, è stato istituito un Tavolo permanente di cui facevano parte i vertici delle due istituzioni (Capo Ufficio di Gabinetto, Prefetto e Viceprefetto, l’allora Dirigente responsabile di Protezione Civile Regionale dottoressa Sargentini).

Anche all’interno della stessa Amministrazione Regionale, il settore della Protezione Civile e il settore del Welfare e politiche per la casa hanno collaborato alla gestione dell’Emergenza<sup>86</sup>, ciascuno contribuendo con le proprie competenze: il settore sociale con la conoscenza del fenomeno dell’immigrazione e con le competenze in merito al sistema di accoglienza rivolto a questa particolare

<sup>84</sup> Bracci, F. (a cura di), *Emergenza Nord Africa. I percorsi di accoglienza diffusa – Analisi e monitoraggio del sistema*, Pisa University Press, Pisa 2012.

<sup>85</sup> Decreto del Commissario Delegato Emergenza Nord Africa n. 2133 del 4 maggio 2011; Decreto del Commissario Delegato Emergenza Nord Africa n. 3995 del 12 agosto 2011 - Nomina Soggetto attuatore Toscana, del 12 agosto 2011. Maria Sargentini della Protezione Civile Regionale è stata a sua volta sostituita da Antonino Mario Melara.

<sup>86</sup> Intervista al funzionario Sistemi informativi e tecnologie del Sistema Regionale di Protezione Civile: “Si è lavorato su questa cosa come Regione, noi della Regione con l’ufficio nostro della Protezione Civile, e con il Sociale: c’è un ufficio di un altro assessorato che diciamo ci ha dato un supporto in termini di conoscenza delle problematiche di accoglienza di stranieri, perché noi non avevamo alcuna esperienza diretta di accoglienza, la Protezione Civile in Toscana non si è mai occupata di migranti”.

categoria di persone, mentre la Protezione Civile con l'esperienza relativa alla gestione di situazioni di emergenza e al coordinamento dei collocamenti presso le strutture.

### ***Le modalità di raccordo dell'ente attuatore con gli altri attori coinvolti***

Oltre agli accordi formali menzionati in precedenza, le istituzioni coinvolte nella gestione dell'Emergenza e nell'accoglienza dei migranti hanno sviluppato forme di collaborazione meno formali, improntate sulla fiducia e caratterizzate dalla volontà di contribuire al collocamento dei migranti secondo quanto disposto dal Piano Regionale.

Materialmente la Protezione Civile regionale ha svolto i suoi compiti mantenendo un contatto continuo con il Dipartimento della Protezione Civile nazionale, ma anche con le Questure e le Prefetture. All'arrivo dei migranti sul territorio infatti solitamente erano presenti, e contribuivano al collocamento nelle strutture di accoglienza e alle prime procedure di identificazione, anche le Questure e le Prefetture locali, coordinate dalla Prefettura di Firenze.

La prima fase del processo di accoglienza, cioè quella della presa in carico dei "profughi" al momento dell'arrivo sul territorio toscano è stata così descritta dal funzionario della Protezione Civile Regionale:

*“Perché il tutto è stato gestito tramite il Dipartimento della Protezione Civile, che ci mandava l'elenco poi ognuno di loro aveva questa fotocopia in tasca, per cui per prima cosa dopo l'arrivo si faceva il riconoscimento fatto dalle Questure locali: tutti quando arrivavano presso strutture venivano portati o il giorno stesso o il giorno dopo alla Questura locale che provvedeva a rifare il riconoscimento. Tutto questo coordinato dalla prefettura di Firenze in accordo con le altre Prefetture.*

*Poi noi quando andavamo a prendere le persone ai porti in genere avevamo una scorta della Questura, che poi in realtà non è servita se non a facilitarci a volte alcune operazioni, ma non è che ci sono stati mai problemi; però i primi tempi c'erano anche più paure, poi dopo una volta compreso come funzionava il meccanismo...*

*Sinceramente in tutte queste fasi noi avevamo sempre la presenza della Prefettura che collaborava principalmente nella gestione dei passaggi inerenti la parte di arrivo, perché quelli che arrivavano da Lampedusa avevano una fotocopia con una fotografia e basta”.*

### ***Il ruolo delle Amministrazioni Locali***

La risposta delle Amministrazioni Locali all'appello del Soggetto Attuatore Regionale è stata generalmente positiva sin dalla prima fase dell'Emergenza, cioè dai primi di Aprile del 2011.

Il fatto che la Regione abbia fatto una scelta molto netta, decidendo di contrastare le politiche di accentramento decise dal Governo senza consultare il territorio, è stato giudicato positivamente dalle Amministrazioni locali<sup>87</sup>; in gran parte dei casi quindi, Province e Comuni hanno dato la propria disponibilità all'accoglienza, mobilitandosi in brevissimo tempo per reperire strutture adeguate a ospitare i migranti.

Come riferisce il Sindaco di Bientina (PI):

*“Addirittura c'è stato un periodo in cui noi abbiamo chiamato la responsabile della Protezione Civile della Regione Toscana per dire che noi avevamo 5 posti disponibili. Dopo la prima emergenza gestita così, dopo i primi 20 giorni, ci siamo trovati più posti letto che profughi. A quel punto non solo per spirito umanitario nei confronti di queste persone, ma in un senso di collaborazione istituzionale con lo Stato e la Regione, per dare una mano alla Regione, abbiamo fatto anche questo”.*

La conoscenza del territorio e dei soggetti eventualmente operanti a livello locale nel settore dell'accoglienza ai migranti e ad altre categorie deboli ha permesso di individuare le soluzioni più adatte, coinvolgendo i soggetti più qualificati e garantendo l'attivazione di servizi fondamentali già dal primo contatto con i migranti, quale la mediazione linguistico – culturale.

Le modalità di azione delle Amministrazioni Locali sono state principalmente

<sup>87</sup> Intervista al referente regionale sportelli immigrati ARCI Toscana.

due: la presa in carico diretta dei migranti, attraverso il collocamento in strutture a gestione pubblica, o la delega dei servizi a enti del terzo settore, con diversi gradi di coordinamento e di monitoraggio. In entrambi i casi la capacità di coordinamento e coinvolgimento di tutti i soggetti a livello locale da parte delle Amministrazioni è stata fondamentale per sostenere i percorsi di integrazione dei migranti. Laddove questo ruolo non è stato assolto in modo esauriente infatti, i soggetti del terzo settore coinvolti nell'accoglienza dei profughi, nel corso delle interviste realizzate ai fini della presente ricerca, hanno lamentato l'assenza di un coordinamento e di un supporto a livello locale, consapevoli delle opportunità di cui si sarebbe potuto beneficiare grazie al sostegno dei Comuni.

La partecipazione dei Comuni o comunque degli Enti locali all'accoglienza, permette l'attivazione mirata di una serie di servizi specifici, come avviene per i cittadini italiani: servizi sanitari, servizi sociali, servizi per l'integrazione socio-lavorativa, ecc. Laddove ciò è avvenuto, i Comuni hanno svolto il proprio compito anche fornendo il personale qualificato per la soluzione delle varie e numerose problematiche che si sono presentate nel corso del tempo: mediatori culturali, assistenti sociali, psicologi, educatori, ecc.

Le Amministrazioni locali in molti casi hanno avuto il compito fondamentale di coordinamento della gestione dell'Emergenza a livello locale, agendo come centro di una rete che ha visto partecipare i numerosi soggetti coinvolti nell'accoglienza e fornendo importanti garanzie ai soggetti del privato sociale incaricati dell'accoglienza, ma anche alla cittadinanza. Ne è un esempio il caso di un Ente comunale, facente capo a una Unione di Comuni, che ha il compito di alleggerire l'emergenza casa nel territorio di competenza, agendo da mediatore tra inquilino e padrone di casa, o trattando progetti immobiliari per avere un numero di case disponibili; insieme ai Sindaci dell'Unione, l'Ente si è adoperato per cercare gli alloggi presso i quali sarebbero stati ospitati i profughi, e ha fornito le garanzie per l'affitto degli appartamenti, facendo in modo che i contratti di locazione fossero intestati all'Ente stesso.

Specialmente nella prima fase dell'accoglienza, molte Amministrazioni comunali e provinciali hanno affrontato le problematiche che emergevano quotidianamente attraverso riunioni giornaliere con tutti gli enti del territorio, per verificare lo svolgimento dell'accoglienza e per affrontare le eventuali problematiche sorte.

Il valore aggiunto che il coinvolgimento attivo delle Amministrazioni locali fornisce alla gestione delle problematiche dell'accoglienza è ben sintetizzato da quanto riferito nel corso di un'intervista:



*“Quando il problema complessivo è quello della prospettiva del futuro, non può essere affrontato comprandogli un paio di scarpe, o un maglione, o una maglietta; ma deve essere affrontato dandogli le opportunità -che poi naturalmente si deve spendere- ma nel complesso della persona, per cui una persona di sana e robusta costituzione fisica, non è la Protezione Civile o il Ministero della sanità o le politiche sociali o chi volete voi che se ne deve interessare, ma se ne deve interessare un ente che ha la capacità di valutare le opportunità e le possibilità di questa persona per proiettarlo verso l'esterno. Naturalmente questo non significa trovare lavoro, trovare casa; no: significa dotare le persone degli strumenti per trovare lavoro e per trovare casa. In questo i Comuni sono soggetti che naturalmente conoscono bene il territorio, sanno valutare anche le opportunità e le scelte che possono essere fatte da queste persone”.*

(Sindaco di Bientina, Pisa)

I Comuni e le associazioni più virtuose hanno operato per offrire il maggior numero di servizi di qualità ai migranti, finalizzati in una prima fase a garantire le necessità di base (servizi sanitari, alloggio, mediazione culturale, richiesta dei documenti, ecc.), mentre nella seconda fase si sono orientati verso l'acquisizione degli strumenti per l'autonomia quali l'insegnamento della lingua italiana, i corsi di educazione civica, i percorsi di professionalizzazione. Tutto ciò è stato possibile anche grazie alla capacità delle Amministrazioni di attivare anche gli altri soggetti istituzionali sul territorio, quali ad esempio le ASL.

Laddove le amministrazioni locali si sono attivate in prima persona per garantire il coordinamento delle attività e la verifica del livello di qualità dei servizi offerti, i risultati sono stati positivi; ne è un esempio il caso della Società della Salute delle Colline Metallifere, in provincia di Grosseto, che ha promosso nel Novembre 2011 la stipula di un “Patto territoriale per la gestione del percorso di autonomia dei richiedenti asilo”<sup>88</sup>, al quale partecipano la Provincia, i Comuni, enti del privato sociale, agenzie ed enti di formazione, aziende private, associazioni di volontariato. Il patto ha lo scopo di facilitare l'inserimento dei migranti nel mondo del lavoro, attivando tirocini lavorativi finalizzati alla loro autonomia, in vista della conclusione dell'Emergenza (e quindi dei progetti di accoglienza dei profughi), prevista inizialmente per il 31 Dicembre 2011 e successivamente prorogata al

<sup>88</sup> Progetto per l'autonomia dei richiedenti asilo ospitati nei comuni di Massa Marittima, Montieri, Scarlino. Patto territoriale per la gestione del percorso di autonomia dei richiedenti asilo; (<http://www.ancitoscana.it/allegati/servizi-comuni/immigrazione/patto%20territoriale%20profughi.pdf>)

Febbraio 2012<sup>89</sup>.

Un buon rapporto e un alto livello di collaborazione tra l'Amministrazione Comunale e le strutture di accoglienza sono i requisiti per la soluzione dei problemi che si presentano nel corso del tempo: se i contatti tra operatori che si occupano dell'accoglienza e l'Amministrazione locale sono continui e basati su uno spirito di cooperazione, il superamento dei vincoli diventa più facile. Ne è un esempio quanto riferito da un'operatrice di una comunità:

*“L'altra strada, quella dei percorsi formativi, per i ragazzi è stato un problema anche qua perché fino a un certo punto non erano residenti, quindi mancava questo requisito. Solo ora il Comune di Arezzo ha concesso la residenza anche a chi ha richiesto asilo, finora fino al momento in cui non avevi l'originale del permesso ottenuto non venivi iscritto all'anagrafe quindi gli mancava un requisito anche per ottenere dei voucher per fare altri tipi di percorso. È da un mese e mezzo che ha modificato e permette anche a chi ha richiesto asilo di iscriversi all'anagrafe”.*

(Operatrici Arci Arezzo)

Analogamente, il coordinamento a livello locale si è rivelato fondamentale nella gestione di un problema molto sentito nel corso dell'Emergenza da tutti gli attori coinvolti: la questione dell'erogazione agli ospiti del pocket money prevista dalla normativa. In un sistema caratterizzato da una diffusione così estesa e da caratteristiche gestionali così differenti come quello toscano, il tema del pocket money ha rappresentato una questione particolarmente critica, dal momento che le eventuali differenze di trattamento degli ospiti dal punto di vista economico da parte delle diverse gestioni possono generare incomprensioni tra operatori e ospiti, minando il fondamentale rapporto di fiducia o addirittura dare origine a incidenti<sup>90</sup>.

Sebbene le indicazioni relative alle somme da erogare e alle modalità di erogazione fornite dal Soggetto Attuatore fossero chiare, alcuni tra gli intervistati hanno lamentato il ritardo con cui tali indicazioni sono state fornite agli enti gestori; ciò ha obbligato alcune gestioni a definire in autonomia una prassi di condotta rispetto al pocket money, con tutti

<sup>89</sup> La stipula del patto è stata resa possibile a seguito dell'inserimento dei richiedenti protezione internazionale tra le categorie svantaggiate, come da delibera della Giunta Regionale n. 768 del 27/08/2012, con oggetto “L.R. n. 32/02 Tirocini non curriculari - Individuazione delle categorie di soggetti svantaggiati di cui all'art. 17 bis, comma 2, lett. D”.

<sup>90</sup> Ci si riferisce alla cosiddetta “Radio Asilo”, cioè il passaparola tra migranti, sistema informale di trasmissione delle informazioni.

i rischi che ne conseguono. Altre gestioni avendo ritenuto insufficienti le somme indicate dalle Linee guida dello SPRAR (sistema che, come vedremo, è stato preso a modello dell'accoglienza in Toscana), hanno deciso di adeguarle a somme ritenute più accettabili.

Sia nel territorio della provincia di Arezzo, che in quello di Siena, si è scelto di fare un coordinamento per garantire che le somme erogate fossero le stesse presso le strutture di accoglienza, in modo da evitare i problemi che inevitabilmente sorgono in caso di disparità di trattamento tra gli accolti<sup>91</sup>.

In questi casi il coordinamento a livello locale, con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, si è rivelato utilissimo, come riferito dalle operatrici di una struttura:

*“Il 50% del merito di Arezzo è stato perché tutti gli enti gestori hanno scelto lo stesso modello: abbiamo fatto un coordinamento più o meno informale per una rete, ci vedevamo almeno una o due volte al mese, c'erano pochissime differenze: questa famosa Radio Asilo di cui parlavano, ad Arezzo le informazioni erano le stesse, non ci sono stati problemi.*

*Anche con enti di altre associazioni: Oxfam, Migrantes, Associazione Bangladesh, Casentino perché noi avevamo rapporto di convenzione... però sul Comune di Arezzo abbiamo fatto proprio un coordinamento quindi fondamentalmente erano le stesse modalità”.*

(Operatrici Arci Arezzo)

Le cifre erogate e le modalità di erogazione possono quindi variare a seconda dei territori e degli enti gestori, ma in ogni caso differivano a seconda che i destinatari fossero singoli o facessero parte di nuclei familiari (per i quali la cifra complessiva, suddivisa per ogni componente, era spesso inferiore a quella riservata ai singoli). Dalle testimonianze raccolte si evince come presso alcune gestioni venissero erogati mensilmente ai singoli 100 euro in denaro e 140 euro in buoni spesa, e alle famiglie 500 euro in denaro e 500 euro in buoni spesa, mentre presso altre gestioni le cifre erano inferiori: 75 euro al mese a persona in buoni acquisto, fino a un massimo di 225 euro per famiglia, indipendentemente dal numero di componenti.

Uno degli intervistati ha riferito questo episodio significativo delle difficoltà di gestione del sistema di accoglienza, e delle soluzioni adottate per superarle, che hanno richiesto la collaborazione tra le istituzioni:

<sup>91</sup> Intervista alla Responsabile Arci Siena.

*“In provincia di Grosseto, a Cinigiano, avevano occupato la strada perché a Massa Marittima veniva raccontato che noi davamo soldi, e gli davamo non 80 euro al mese, più o meno, ma gliene davamo 160, e quindi c’è andato il Prefetto e gli ha spiegato che non è così, poi mi chiamò il Sindaco «ma voi gli date soldi?» «No, non gli diamo soldi». Poi ho capito da dove venivano: da Massa Carrara. Perché loro avevano un altro tipo di organizzazione: gli davano i soldi, si dovevano pensare loro a fare tutte le cose, però gli davano soldi veri insomma, e alla fine del mese se ci arrivavano bene, se non ci arrivavano «problemi vostri, noi vi abbiamo dato quello che serviva per il mangiare, ecc.». Quindi c’è stata questa disomogeneità sul territorio che ha generato conflitti perché il tam tam... infatti nelle quattro strutture noi abbiamo sempre tenuto una linea equilibrata perché se c’è una caramella ci deve essere per quattro, se ce n’è una sola, si tiene nel cassetto e finché non si hanno le altre tre non si danno, perché se no sono problemi grossi”.*

(Presidente della Società della Salute delle Colline Metallifere)

Se da un lato il modello dell’accoglienza diffusa si è rivelato un successo sotto molteplici profili, d’altro canto una gestione dell’Emergenza caratterizzata da tale diffusione a livello territoriale, e da un così alto numero di soggetti gestori, ha indubbiamente reso più difficile garantire un coordinamento forte a livello centrale, cosa che viene rilevata da alcuni soggetti intervistati come principale criticità, anzi come causa delle principali criticità riscontrate.

Come si vedrà nel paragrafo che segue infatti, se a livello centrale i rapporti tra i vari enti incaricati della gestione dell’Emergenza sono stati piuttosto stretti, a livello decentrato, cioè nella relazione tra il “centro” da una parte, e gli Enti Locali e con le Associazioni che hanno accolto i migranti sul territorio dall’altra, sono stati più complicati.

### **2.2.3. Gli enti gestori, le strutture di accoglienza e i servizi erogati**

Le procedure di scelta delle strutture adottate nel contesto toscano si possono ricondurre a due tipologie: soprattutto nella prima fase dell’Emergenza (ma non solo), quando la necessità era principalmente quella di reperire posti in accoglienza nel minor tempo possibile, si è stabilito in alcuni casi un rapporto diretto tra Protezione Civile e strutture di accoglienza, in particolar modo per

quelle strutture che già facevano parte del circuito della Protezione Civile stessa in quanto attrezzate per l'accoglienza della popolazione in caso di calamità naturali o di altri eventi emergenziali. In questi casi quindi il coinvolgimento è stato diretto, non mediato dalle istituzioni locali, le quali sono state coinvolte in un secondo momento.

La seconda modalità di coinvolgimento delle strutture di accoglienza nel sistema ENA toscano ha visto l'assunzione di un ruolo attivo delle Province e/o dei Comuni sin dalle prime fasi dell'individuazione degli enti gestori: gli Enti Locali, chiamati a partecipare attraverso riunioni informali e contatti diretti da parte della Regione, si sono attivati per verificare le disponibilità di accoglienza sul proprio territorio.

Sebbene queste due modalità possano in parte essere ricondotte alle due fasi di arrivo dei profughi dal Nord Africa in Toscana (la prima fase, nell'aprile 2011, in cui sono giunti i migranti dalla Tunisia, e la successiva, con gli arrivi dalla Libia), esse hanno convissuto temporalmente nel corso dell'intera Emergenza: laddove possibile si è cercato di adottare la prassi di attivazione e coinvolgimento degli Enti Locali, tuttavia questo non è sempre avvenuto.

In ogni caso, non è possibile operare una distinzione netta tra le due modalità operative di reperimento delle strutture, dal momento che spesso anche nel caso di collocamenti "in emergenza" (tra cui anche quelli effettuati in concomitanza dei primi arrivi di aprile) le Amministrazioni Locali hanno svolto una funzione di coordinamento importante. Come riferito dal Sindaco di un piccolo Comune, che è anche Responsabile di una Unione di Comuni:

*“Noi siamo stati chiamati una sera alle 22,45 dicendoci che alle 9 della mattina dopo sarebbero arrivati i primi profughi mandati dalla Regione Toscana. Questo è stato il primo approccio. Devo dire che la mattina dopo ci siamo trovati subito nell'ufficio del Sindaco di Pontedera, abbiamo adottato i primi provvedimenti, cercato i primi alloggi nel comune di Bientina, nel comune di S. Maria a Monte, e in un altro comune, però fino alle 19 non avevamo nessuna certezza del nucleo che ci avrebbero assegnato. Telefonata alle 22.45, io ero al ristorante, mi chiama la stazione provinciale di Pontedera e dice «Mi ha chiamato il Capo di Gabinetto della Regione che ti sta cercando ma tu non sei raggiungibile». Era evidentemente un momento in cui il telefono non aveva il segnale, dice «Domani arrivano i profughi». Non ce lo aspettavamo. Cioè, è chiaro noi si era detto che eravamo disponibili, ma non si pensava in dodici ore, nella notte”.*  
(Sindaco di Bientina (PI) e responsabile dell'Unione Valdera)

Il modello toscano di accoglienza si è apertamente ispirato a quello elaborato dal Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), che ha definito una serie di criteri e di regole alle quali le strutture che entrano a far parte del Sistema si devono adeguare per garantire uno standard di qualità nei servizi offerti per l'integrazione dei migranti e per la loro accoglienza. In seguito all'individuazione delle strutture di accoglienza sul territorio toscano, di norma sono quindi state fornite loro le Linee Guida SPRAR<sup>92</sup>, affinché tutti gli operatori avessero a disposizione indicazioni chiare e uniformi a livello regionale.

Come già osservato, infatti, la particolarità del sistema "dell'accoglienza diffusa" è stato proprio il coinvolgimento di numerosi enti gestori delle strutture di accoglienza, dislocati su gran parte del territorio: il sistema oltre a fare affidamento su Associazioni che vantavano una comprovata esperienza nel campo dell'accoglienza dei migranti, ha inevitabilmente coinvolto anche Associazioni meno esperte, quando non addirittura strutture di tipo turistico – alberghiero (non destinate all'accoglienza di categorie protette), quantomeno per brevi periodi<sup>93</sup>. Analogamente, non tutti gli Enti Locali hanno aderito al sistema rispondendo in maniera attiva e assumendosi il compito di coordinare, supervisionare e monitorare i servizi rivolti ai migranti da parte del proprio territorio; ciò ha comportato, oltre a una serie di problemi di natura "logistica", anche una difformità considerevole nel livello dei servizi offerti dalle strutture di accoglienza, che non sempre è stato possibile colmare.

Il modello dell'accoglienza diffusa, per molti versi decisamente positivo, si è rivelato quindi segnato da una frammentazione e una complessità particolari, che hanno reso più difficile gestire l'accoglienza in maniera uniforme allo scopo di garantire gli stessi livelli di accoglienza e di integrazione sociale a tutti i migranti presenti sul territorio.

Da parte del Soggetto Attuatore vi sono stati di conseguenza notevoli sforzi per rispondere a tale difformità. Oltre alla diffusione delle Linee Guida dello SPRAR ai gestori delle strutture, che risponde proprio a questa logica, il sistema regionale ha messo in campo un servizio di consulenza legale a disposizione dei progetti che facevano parte del sistema di accoglienza, allo scopo di fornire supporto legale agli

<sup>92</sup> Non tutti gli intervistati hanno confermato di aver ricevuto le Linee Guida.

<sup>93</sup> Intervista al funzionario Sistemi informativi e tecnologie del Sistema Regionale di Protezione Civile: "I problemi sono stati in alcune strutture... non strutture gestite direttamente dai Comuni con le Associazioni, ma erano state individuate direttamente dalla Prefettura, si trattava principalmente di strutture alberghiere dove gli ospiti sarebbero dovuti rimanere per tempi brevi e in realtà poi sono rimasti troppo. Ci sono stati un paio di alberghi con una cinquantina di persone ciascuno, che invece di starci un paio di settimane ci sono state qualche mese e questo ha comportato delle difficoltà perché le persone non erano seguite come si deve... erano chiaramente strutture alberghiere quindi avevano impostato un rapporto come in un albergo".

operatori delle strutture di accoglienza e degli Enti Locali per la corretta gestione delle pratiche per l'ottenimento dei documenti di soggiorno e per la richiesta di riconoscimento della protezione internazionale. Il Servizio, gestito da ARCI Toscana, è stato attivato grazie a un protocollo d'intesa tra Regione Toscana e ANCI Toscana.

La Regione, insieme alla Prefettura, ha definito un modello di convenzione per l'accoglienza dei migranti ispirato al sistema dello SPRAR, ma non si tratta di uno schema rigido, proprio perché in alcuni casi è stato necessario modificarlo per adattarlo alle diverse situazioni locali, ad esempio nei casi in cui non è stato possibile coinvolgere le Amministrazioni Locali ed è stata quindi stipulata una convenzione diretta tra la Prefettura e il gestore della struttura di accoglienza.

Uno degli strumenti adottati per la supervisione della situazione da parte del livello centrale, che ha consentito il monitoraggio delle presenze dei migranti e la verifica dei servizi offerti dalle strutture, è la Banca dati del sistema regionale di Protezione Civile. Si tratta di un sistema informatico utilizzato dalla Protezione Civile Regionale per la gestione dei campi in situazioni di emergenza, che è stato adattato, integrato e messo a disposizione agli enti gestori e alle strutture stesse attraverso il sito web della Regione. L'accesso, protetto da password, è differenziato per i vari utenti: ogni Ente Locale (Provincia o Comune) accede alle informazioni relative a tutte le strutture del proprio territorio, gli enti gestori che hanno più strutture accedono ai dati di tutte le strutture, ed è prevista anche la possibilità di definire addirittura la singola unità immobiliare.

Il grado di aggiornamento delle informazioni fornite dai gestori delle strutture di accoglienza è difforme, tuttavia questo sistema informatico ha permesso al Soggetto Attuatore di ottenere informazioni dettagliate sugli enti gestori e sulle presenze degli ospiti, dei quali venivano richiesti: cognome, nome, data di arrivo in Italia, centro di provenienza, data di nascita, sesso, eventuale minore età, situazione familiare, nazionalità, religione, status giuridico, professione, struttura di accoglienza, provincia, soggetto gestore, movimenti (entrata/uscita), note particolari.

Il Soggetto Attuatore ha vincolato l'erogazione alle strutture di accoglienza dei contributi economici previsti dalla normativa, alle informazioni contenute nel sistema informatico, avendo inserito questa attività all'interno della convenzione-tipo: i dati presenti nel Database hanno costituito la fonte di informazioni su cui si è basata la Prefettura per erogare i fondi per l'accoglienza dei migranti, dal momento che per ciascun ospite venivano registrate anche le uscite definitive e i trasferimenti ad altre strutture.

Una ulteriore mappatura delle strutture di accoglienza a livello regionale è stata realizzata dall'Osservatorio sociale regionale, struttura organizzativa della Regione

che ha l'obiettivo di monitorare vari fenomeni tra cui quello dell'immigrazione, nell'ambito della ricerca che ha condotto alla pubblicazione del rapporto "Emergenza Nord Africa: i percorsi di accoglienza diffusa. Analisi e monitoraggio del sistema", a cura di Fabio Bracci<sup>94</sup>. Questa mappatura, che ha preso le mosse dalle informazioni contenute nel DB della Protezione Civile Regionale, ha integrato la raccolta di informazioni on-line fornite dalle strutture stesse alla ricerca sul campo, effettuata tramite visite a tutte le strutture coinvolte nell'accoglienza dei profughi dal Nord Africa, rilevando le presenze e raccogliendo tutti gli elementi relativi alle attività svolte, ai servizi offerti, ecc. Tra i risultati del monitoraggio vi è una banca dati aggiornata e approfondita dei luoghi di accoglienza, che ha permesso alla Regione di realizzare una georeferenziazione delle strutture<sup>95</sup> contenente l'anagrafica delle strutture stesse e altre informazioni, quali ad esempio la capienza.

Il sistema regionale ha dunque acquisito una conoscenza delle opportunità di accoglienza del territorio estremamente dettagliata, che potrebbe rappresentare un'utile strumento nel caso ci si trovasse ad affrontare nuove situazioni di emergenza che vedano coinvolta la popolazione della regione.

### ***Le strutture di accoglienza***

Un indicatore della capillarità della diffusione sul territorio regionale delle strutture di accoglienza è costituito dal numero di Comuni presso i quali sono stati ospitati i migranti dell'Emergenza Nord Africa: su un totale di 287 Comuni toscani, quelli coinvolti nell'accoglienza sono ben 110, cioè il 38,3% del totale.

Il sistema di accoglienza toscano si è avvalso di 105 soggetti gestori, di natura giuridica varia, che nell'insieme hanno sviluppato un complesso di 135 gestioni, il che si spiega considerando che a 14 soggetti gestori corrispondono più gestioni diverse. Per gestione "si intende un nodo del sistema di accoglienza al quale corrisponde un peculiare percorso di presa in carico (vitto, alloggio e servizi), indipendentemente dal numero di strutture nelle quali la gestione si articola"<sup>96</sup>.

Spesso infatti al singolo soggetto gestore corrispondono più strutture di accoglienza, come ad esempio nel caso dell'accoglienza che è stata offerta presso numerosi appartamenti.

<sup>94</sup> Bracci, F. (a cura di), *op. cit.*

<sup>95</sup> [http://mappe.rete.toscana.it/webstat/index.html?area=emergenza\\_nordafrica](http://mappe.rete.toscana.it/webstat/index.html?area=emergenza_nordafrica)

<sup>96</sup> Bracci, F. (a cura di), *op. cit.*



La Tabella che segue illustra come tutte le Province toscane siano state interessate dall'accoglienza; sebbene si possa notare come Siena e Massa - Carrara siano i territori in cui maggiore è stata la sproporzione tra la popolazione residente e il numero di gestioni, appare tuttavia evidente come la distribuzione dell'accoglienza sia stata diffusa su tutta la regione.

Tabella 3

## Numero di gestioni per Provincia

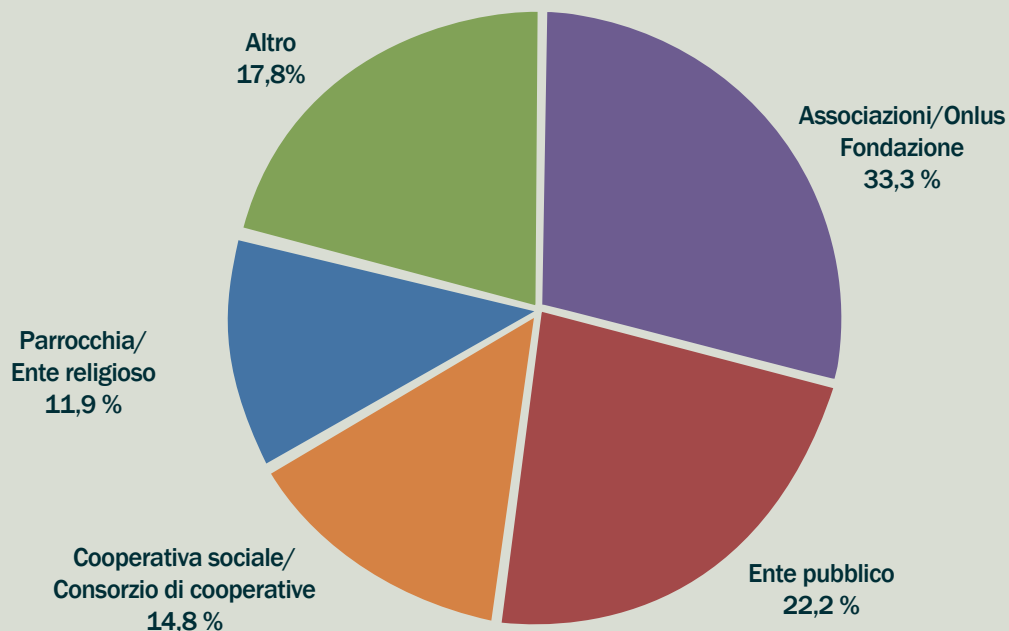
Provincia	Numero gestioni	% Gestioni	% Popolazione residente
Firenze	31	23,0%	26,5%
Lucca	18	13,3%	10,6%
Siena	17	12,6%	7,3%
Massa - Carrara	15	11,1%	5,4%
Pisa	13	9,6%	11,2%
Pistoia	13	9,6%	7,8%
Arezzo	11	8,1%	9,4%
Grosseto	7	5,2%	6,0%
Livorno	6	4,4%	9,1%
Prato	4	3,0%	6,7%
<b>TOTALE</b>	<b>135</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonti: Bracci, F., "Emergenza Nord Africa. I percorsi di accoglienza diffusa - Analisi e monitoraggio del sistema", Pisa University Press, Pisa 2012 e ISTAT

La natura giuridica più diffusa tra le tipologie di gestione è quella dell'Associazione/Onlus/Fondazione, con il 33,3%, seguita dagli Enti pubblici, con il 22,2%, che spesso gestiscono l'accoglienza in forma associata (Unioni di Comuni, Società della Salute, ecc.).

Grafico 1

## Natura giuridica degli enti gestori

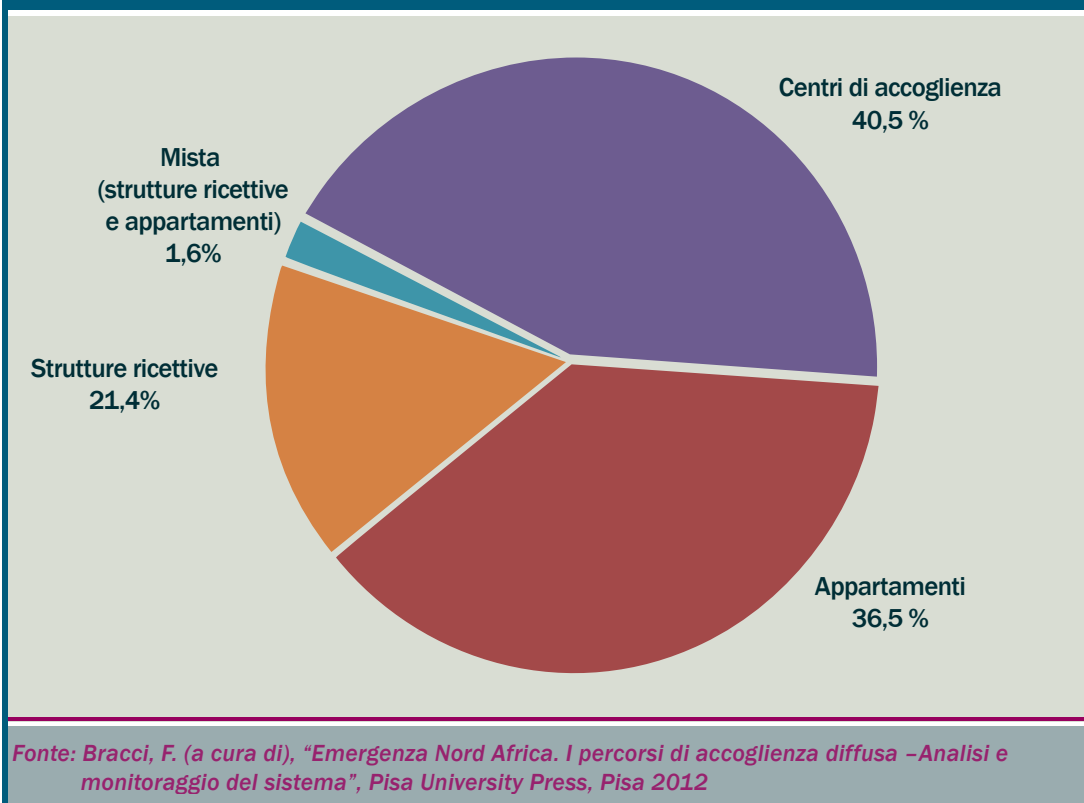


Fonte: Bracci, F. (a cura di), "Emergenza Nord Africa. I percorsi di accoglienza diffusa - Analisi e monitoraggio del sistema", Pisa University Press, Pisa 2012

I Centri di accoglienza costituiscono la tipologia di struttura che più frequentemente ha accolto i migranti nel territorio toscano durante l'Emergenza Nord Africa, mentre la seconda tipologia di struttura per diffusione è l'appartamento, cosa che in taluni casi ha generato alcune problematiche, come si vedrà meglio in seguito. Le strutture ricettive (hotel, ecc.), come si è già osservato, hanno rappresentato tendenzialmente una soluzione temporanea, che ha permesso di trovare una collocazione per i migranti in tempi molto brevi, in attesa di reperire soluzioni di accoglienza più adatte.

Grafico 2

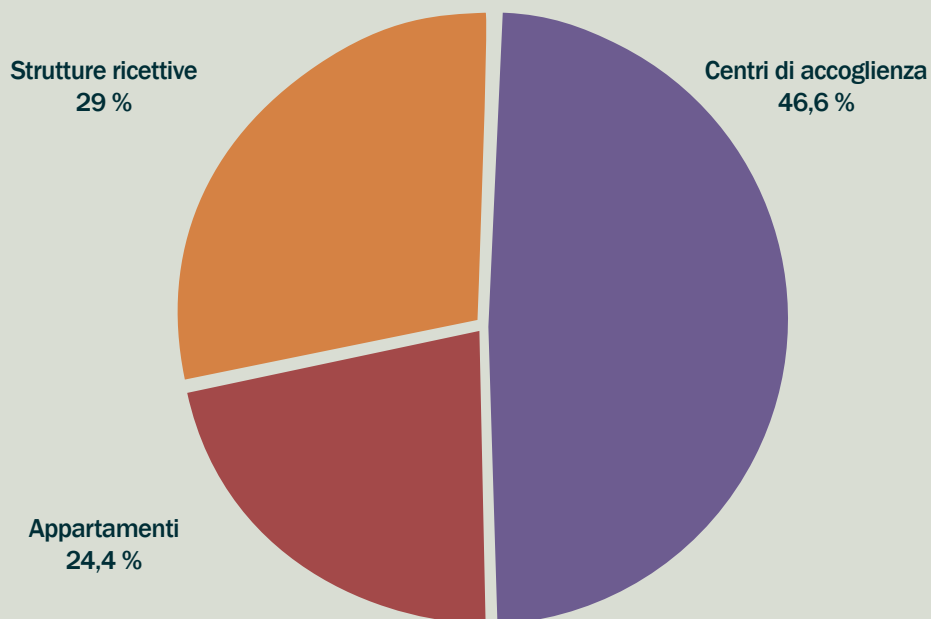
## Tipologia degli enti gestori



La distribuzione delle presenze per tipologia di struttura ricettiva mostra come quasi la metà degli ospiti sia stata accolta presso Centri di accoglienza, mentre gli accolti presso gli appartamenti sono di numero notevolmente inferiore, nonostante la percentuale di appartamenti a disposizione fosse di pochi punti inferiore a quella dei Centri. Ciò si può spiegare considerando le dimensioni medie degli appartamenti, che solitamente avevano una capienza sufficiente a uno o due nuclei familiari.

Grafico 3

## Presenze per tipologia di gestione



Fonte: Bracci, F. (a cura di), "Emergenza Nord Africa. I percorsi di accoglienza diffusa - Analisi e monitoraggio del sistema", Pisa University Press, Pisa 2012

Effettivamente la capienza media della totalità delle strutture di accoglienza è pari a 15,3 ospiti per struttura, per un totale di 1.901 posti disponibili nell'intera Regione, mentre la capienza media riferita ai soli Centri di accoglienza si attesta a 19,3 persone, che costituisce comunque una cifra ben lontana da quelle riferite alle strutture create nelle altre regioni italiane per accogliere i migranti provenienti dal Nord Africa.

## I servizi erogati

La presenza di tipologie di strutture molto variegata per dimensioni e requisiti gestionali si riflette anche sulle caratteristiche del personale impiegato e sui servizi offerti agli ospiti. Il 39% delle strutture di accoglienza ha a disposizione uno o due operatori retribuiti, cifra che sale al 61% delle strutture se si considera la sola tipologia degli appartamenti, mentre il 33,9% delle strutture impiega tra 3 e 5 operatori<sup>97</sup>. Se si considera la sola categoria degli operatori con precedenti esperienze maturate lavorando a contatto con i richiedenti asilo, la percentuale di strutture in cui questi sono presenti è pari al 20,3%, mentre per quanto riguarda gli operatori con esperienze pregresse di lavoro con i migranti, la percentuale sale al 30,1%. In totale quindi le strutture di accoglienza toscane in cui nel corso dell’Emergenza hanno operato persone esperte nel campo dell’immigrazione sono il 50,4%, cioè poco più della metà. Nel 22,8% dei luoghi di accoglienza invece, hanno operato persone che non avevano alcun tipo di esperienza precedente nell’accoglienza di persone appartenenti a categorie svantaggiate, mentre il 26,8% delle strutture si è avvalso di operatori con esperienza di disagio non specifico o di gestioni comunitarie generiche.

Per quanto riguarda l’assistenza legale, che costituisce un servizio fondamentale per i richiedenti asilo, come abbiamo già accennato l’Arci Toscana ha fornito un supporto sul tema, offrendo la propria consulenza agli operatori di tutte le strutture della regione nella raccolta delle memorie e nella presentazione delle domande di asilo, e successivamente anche nell’eventuale ricorso in caso di diniego. Specialmente nella prima fase dell’accoglienza, l’assistenza sotto il profilo legale - burocratico è stata un’esigenza fortemente sentita dagli operatori, poiché l’ottenimento dei documenti, l’iscrizione al Servizio Sanitario nazionale e la richiesta di protezione internazionale sono stati i primi adempimenti con i quali si siano trovati a confrontarsi.

Quella dei documenti è stata infatti, come confermato da tutti gli operatori intervistati, l’esigenza primaria degli accolti: il possesso del permesso di soggiorno e il riconoscimento dello status di rifugiato sono i requisiti fondamentali per cominciare un nuovo percorso di vita e per avviare un percorso professionale:

*“Noi abbiamo tentato di avviare la terza fase, quella dell’autonomia, che però è stata condizionata dal permesso di soggiorno. Questa è stata una vera e propria zavorra, ad esempio Francisca, un’ospite, lei finché non ha avuto il*

<sup>97</sup> I dati riportati sono tratti da Bracci, F. (a cura di), *op. cit.*

*permesso di soggiorno non pensava né al lavoro né alla casa, tutti i giorni «ma il permesso quando mi arriva?»; poi arrivato il permesso scatta la molla «ora sono libero e mi devo occupare di trovare lavoro»».*

(Presidente della Società della Salute delle Colline Metallifere)

La rilevazione svolta dall'Osservatorio sociale regionale<sup>98</sup> rivela come l'assistenza legale sia stata erogata dal 71,8% delle strutture di accoglienza che complessivamente hanno fatto parte del sistema ENA, con punte dell'80,2% di gestioni che assistono i migranti nella raccolta della memoria e "solo" il 67,5% di gestioni che si adoperano per accompagnare i migranti alle audizioni.

Dalla distribuzione percentuale delle gestioni che non garantiscono i servizi di orientamento legale per tipologia emerge una netta preponderanza di strutture ricettive, con ben il 63% di gestioni che non assistono gli ospiti nella presentazione dei ricorsi, mentre le gestioni che accolgono i migranti presso gli appartamenti risultano mediamente le più virtuose, specialmente nella raccolta della memoria necessaria per la presentazione della domanda di protezione internazionale, che non viene svolta solo nel 10,9% dei casi.

**Tabella 4**

### Servizi legali offerti per tipologia di gestione

	Raccolta memoria	Consulenza legale	Accompagnamento audizioni	Ricorsi	Media per struttura
<b>Centri accoglienza</b>	19,6%	25,5%	27,5%	15,7%	22,1%
<b>Appartamenti</b>	10,9%	21,7%	21,7%	19,6%	18,5%
<b>Strutture ricettive</b>	37,0%	55,6%	55,6%	63,0%	52,8%

*Fonte: Bracci, F. (a cura di), "Emergenza Nord Africa. I percorsi di accoglienza diffusa - Analisi e monitoraggio del sistema", Pisa University Press, Pisa 2012*

Il servizio di mediazione linguistico - culturale è stato fornito dall'89,7% delle strutture di accoglienza, anche in questo caso con alcune differenze tra tipologie

<sup>98</sup> Bracci, F. (a cura di), *op. cit.*

di strutture; le accoglienze svolte in modalità “mista”, cioè sia presso strutture ricettive che presso appartamenti, hanno registrato un tasso di presenza del servizio pari al 100% dei rispondenti (ma si riferiscono solo a 2 casi), seguite dalle accoglienze presso appartamenti che sono quelle presso le quali il servizio di mediazione è stato erogato con maggior frequenza (97,8%), mentre nelle accoglienze svolte presso le sole strutture ricettive si è registrato il valore inferiore, pari al 74,1%.

Tabella 5

### Servizi di mediazione offerti per tipologia di gestione

<b>Centri di accoglienza</b>	90,2%
<b>Appartamenti</b>	97,8 %
<b>Strutture ricettive</b>	74,1 %

*Fonte: Bracci, F. (a cura di), "Emergenza Nord Africa. I percorsi di accoglienza diffusa - Analisi e monitoraggio del sistema", Pisa University Press, Pisa 2012*

Il servizio è stato erogato nel 69,9% dei casi da personale retribuito, mentre nel 30,1% dei casi da personale volontario.

I corsi di lingua italiana, il cui apprendimento è indispensabile per una positiva integrazione dei migranti nel contesto di accoglienza, sono stati svolti presso l'88,8% delle strutture. Il restante 11,2% di gestioni che non ha offerto i corsi di lingua ai propri ospiti è costituito da strutture ricettive nel 71,4% dei casi, e da centri di accoglienza e accoglienze di tipo “misto” nel restante 28,6% dei casi. Da sottolineare che lo svolgimento dei corsi è stato adempiuto presso tutte le gestioni che hanno accolto i profughi in appartamenti.

La partecipazione a corsi di formazione, stage e attività di avviamento professionale da parte dei migranti accolti è stata del 38,8%, mentre il 61,2% dei migranti non ha preso parte ad alcuna forma di attività mirate all'acquisizione di competenze utili all'inserimento lavorativo. La maggior parte delle attività rivolte agli ospiti in questo settore è costituita dai corsi di formazione (54,8%), di cui

i corsi di educazione civica e di redazione del Curriculum Vitae rappresentano il 17,6%, i corsi HACCP il 10,6% e i corsi di orientamento al lavoro il 7,6%. Le opportunità di stage, borse lavoro, tirocini e svolgimento di lavori socialmente utili sono state offerte al 19,6% del campione qui considerato.

Come spesso succede però, gli intervistati sottolineano come le occasioni di lavoro si creino grazie ai contatti personali, più che all'impegno formale delle istituzioni:

*“Appena avevano il permesso successivo ai sei mesi, subito abbiamo fatto fare il primo incontro orientativo e poi da settembre stiamo facendo una serie di incontri invece con uno sportello del Centro per l'impiego dedicato ai casi svantaggiati; ci sono delle operatrici del Centro che si occupano dei singoli casi, quindi oltre ovviamente alla stesura del curriculum, c'è un approfondimento delle esperienze pregresse perché quando imparano l'italiano... e anche la ricerca attiva da parte del Centro di possibilità, che vengono girate a noi che facciamo da tramite.*

*Attualmente i risultati con questa forma istituzionale zero, però all'interno del progetto in realtà 5 ragazzi hanno lavorato in questo periodo, 4 hanno lavorato in agricoltura, hanno contratti scaduti da poco, e uno sta lavorando, ha un contratto fino al 31 dicembre e poi ora ha iniziato un'altra attività lavorativa”.*

*(Presidente della Società della Salute delle Colline Metallifere)*

In casi particolari è stata offerta una consulenza psicologica, senza prevedere forme di accoglienza particolari, ma fornendo un sostegno aggiuntivo agli ospiti che ne avevano bisogno, all'interno del percorso di accoglienza standard:

*“Comunque gli ospiti del progetto hanno fatto un percorso con lo psicologo, perché avevano problemi legati alla detenzione, ecc. al trauma soprattutto dovuto alla loro esperienza della guerra, del viaggio, ecc.*

*In realtà questi problemi sono emersi dopo un paio di mesi, con i colloqui con lo psicologo quindi è sembrato sbagliato trasferirli un'altra volta dalle strutture dove si trovavano -perché erano già stati trasferiti da un albergo alle strutture- quindi si è deciso di lavorare con loro ma di mantenerli in queste strutture che erano buone”.*

*(Operatrici Arci Arezzo)*



## 2.2.4. I migranti accolti

Dall'inizio dell'Emergenza a partire da Aprile 2011, fino al 28 marzo 2012 sono state accolte complessivamente in Toscana 1.519 persone. Le presenze complessive sono state 1.924: i dati differiscono di 405 unità perché tra le presenze vengono conteggiati anche i trasferimenti tra strutture di accoglienza all'interno della regione<sup>99</sup>.

Al 28 marzo 2012 si registravano 1.173 persone presenti. Se si considera che i residenti in Toscana secondo i dati diffusi dall'ISTAT sono 3.749.813, i migranti accolti nell'ambito dell'Emergenza Nord Africa risultano essere lo 0,03% della popolazione regionale.

Tra gli stranieri complessivamente accolti nel corso dell'Emergenza in Toscana, le donne costituiscono l'11,8% del totale, essendo rappresentate in misura decisamente inferiore agli uomini per ciascuna delle nazionalità ospitate. Tra i cittadini del Bangladesh e della Tunisia ad esempio, non si conta nessuna donna; tra quelli del Ciad vi è una sola donna e tra quelli del Burkina Faso vi sono solo due donne. La nazionalità più rappresentata tra le donne accolte risulta quella nigeriana: esse sono 122, pari al 28,2% dei cittadini nigeriani accolti; tra i cittadini Pakistani le donne sono il 27,3% e tra i Sudanesi sono il 20,4%. I nuclei familiari accolti sono stati 91, a questi sono riconducibili 242 persone; le persone sole sono 1.277 (cioè l'84,1% del totale) e sono prevalentemente uomini (1.231, pari al 91,9% delle persone sole).

I dati della Protezione Civile riferiti al 19 dicembre 2012<sup>100</sup> mostrano alcune variazioni nella composizione degli accolti: il totale dei presenti risulta essere 972, tra i quali 102 donne (il 10,5%) e 83 nuclei familiari, con 59 minori. Il numero dei nuclei familiari non si è ridotto significativamente rispetto al marzo precedente, probabilmente perché molte Amministrazioni Locali, come ci hanno riferito nel corso delle interviste, hanno tentato di tutelare le fasce deboli in vista della fine dell'Emergenza, tra cui anche le famiglie.

<sup>99</sup> I dati sono tratti da Bracci, F. (a cura di), *op. cit.*

<sup>100</sup> Protezione Civile, Emergenza umanitaria Nord Africa: l'accoglienza dei migranti; ([http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view\\_dossier.wp?prevPage=dossier&contentId=DOS24090](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp?prevPage=dossier&contentId=DOS24090))

Tabella 6

## Migranti accolti a dicembre 2012

Provincia	Uomini	Donne	Minori	Nuclei familiari	Totale accolti
Arezzo	85	10	5	5	100
Firenze	164	30	14	29	208
Grosseto	77	29	23	28	129
Livorno	43	0	0	0	43
Lucca	102	10	2	7	114
Massa-Carrara	70	2	2	2	74
Pisa	104	15	9	8	128
Pistoia	92	3	3	3	98
Prato	19	0	0	0	19
Siena	55	3	1	1	59
<b>TOTALE</b>	<b>811</b>	<b>102</b>	<b>59</b>	<b>83</b>	<b>972</b>

*Fonte: Protezione Civile, Emergenza umanitaria Nord Africa: l'accoglienza dei migranti*

Complessivamente, i dati raccolti nel marzo 2012 mostrano come le nazionalità dei migranti accolti in Toscana siano 33; la grande maggioranza dei Paesi rappresentati fa parte dell'Africa Occidentale (70,9%). Come è possibile osservare nella tabella che segue, la Nigeria è il Paese da cui provengono più migranti (il 28,4% del totale), mentre vi sono sei Paesi che contano un solo cittadino accolto in Toscana.

Tabella 7

## Migranti accolti per nazionalità

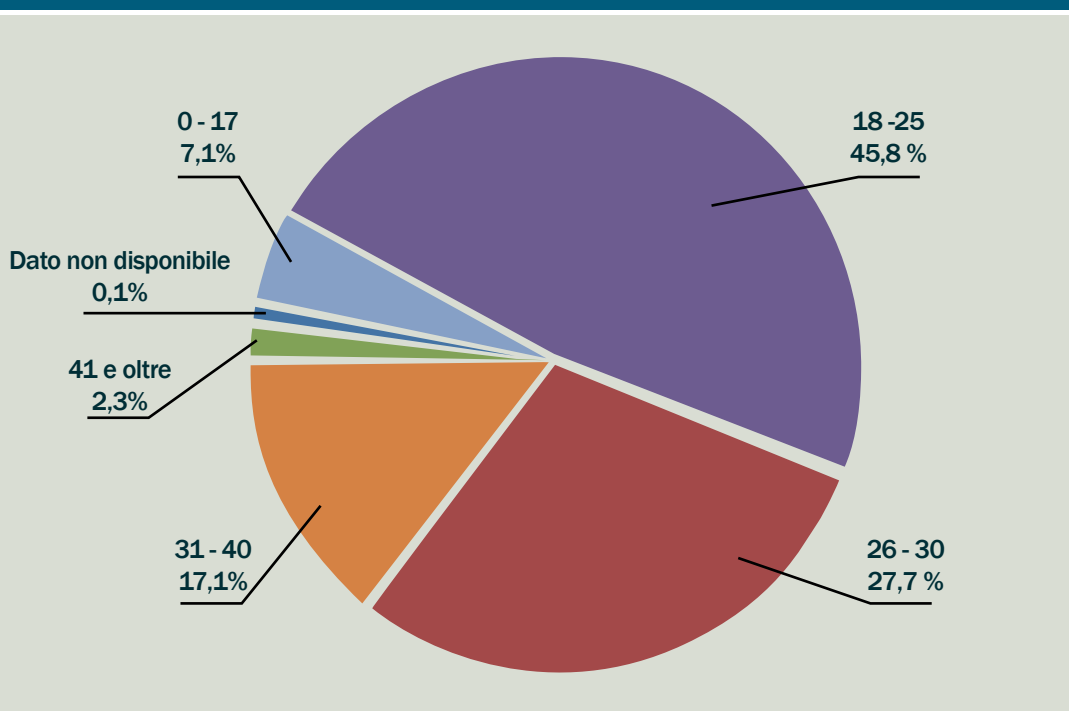
Paese	V.a.	%	Paese	V.a.	%
Nigeria	432	28,4%	Congo	5	0,3%
Mali	191	12,6%	Liberia	5	0,3%
Ghana	177	11,7%	Iraq	4	0,3%
Bangladesh	94	6,2%	Marocco	4	0,3%
Ciad	91	6,0%	Mauritania	4	0,3%
Tunisia	76	5,0%	Libia	3	0,2%
Burkina Faso	68	4,5%	Benin	2	0,1%
Costa d'Avorio	68	4,5%	Gambia	2	0,1%
Pakistan	55	3,6%	India	2	0,1%
Sudan	54	3,6%	Sierra Leone	2	0,1%
Niger	46	3,0%	Eritrea	1	0,1%
Somalia	40	2,6%	Etiopia	1	0,1%
Guinea	35	2,3%	Gabon	1	0,1%
Senegal	20	1,3%	Kenia	1	0,1%
Guinea Bissau	13	0,9%	Palestina	1	0,1%
Togo	12	0,8%	Sud Africa	1	0,1%
Camerun	6	0,4%	Non Identificato	2	0,1%
<b>TOTALE</b>	<b>V.a.</b>	<b>1.519</b>	<b>%</b>	<b>100,0%</b>	

Fonte: Bracci, F. (a cura di), "Emergenza Nord Africa. I percorsi di accoglienza diffusa - Analisi e monitoraggio del sistema", Pisa University Press, Pisa 2012

I migranti accolti nel corso dell’Emergenza sono per il 45,8% giovani tra i 18 e i 25 anni di età, come evidenziato nel grafico che segue; i minori costituiscono il 7,1% degli accolti e coloro che hanno superato i 40 anni sono appena il 2,3%. Complessivamente, i giovani tra i 18 e i 30 anni d’età rappresentano il 73,5% del totale.

Grafico 4

## Distribuzione degli accolti per fasce d’età



Fonte: Bracci, F. (a cura di), "Emergenza Nord Africa. I percorsi di accoglienza diffusa - Analisi e monitoraggio del sistema", Pisa University Press, Pisa 2012

Per quanto riguarda i flussi di arrivo nel nostro Paese, si registra, tra gli accolti in Toscana, un picco di arrivi nel mese di maggio 2011, con 369 arrivi. Si tenga conto però che il dato, presente nel database della Protezione Civile, non è disponibile per l'intera popolazione accolta, ma solo per circa il 66% degli profughi.

Dalla ricerca svolta dall'Osservatorio sociale regionale<sup>101</sup> risulta una situazione variegata dal punto di vista dello status giuridico degli accolti. Il campione si riferisce a 614 migranti per i quali è stato possibile raccogliere il dato, dei quali il 45,4% risultano richiedenti protezione internazionale, il 27,4% risultano titolari di protezione internazionale, mentre il 27,2% sono ricorrenti. Tra coloro che hanno ottenuto una forma di protezione, il 60,7% sono i titolari di protezione umanitaria, il 26,2% titolari di protezione sussidiaria e il 13,1% titolari di protezione internazionale.

I dati più recenti relativi alle presenze di migranti ENA sul territorio toscano mostrano un calo progressivo delle presenze: a settembre 2012 si contavano circa 1.100 persone, e a febbraio 2013 i presenti erano 758, ospitati presso 85 strutture di accoglienza. Di questi ultimi, 89 appartengono alla categoria dei vulnerabili secondo quanto definito dal Decreto Legislativo n. 140 del 30 maggio 2005 (minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale) per i quali è stata prevista la possibilità di prolungare la permanenza presso i centri di accoglienza<sup>102</sup>.

Coloro che sono invece usciti dal sistema di accoglienza, hanno per la maggior parte usufruito del contributo straordinario di 500 euro messo a disposizione dal Ministero dell'interno, compreso tra le "misure volte a favorire i percorsi di uscita" dalle strutture di accoglienza<sup>103</sup>.

### **2.2.5. Aspetti positivi e criticità emerse**

La diffusione sul territorio, che è stata una caratteristica fondante del sistema toscano di accoglienza, ha avuto conseguenze che si sono rivelate contemporaneamente positive e negative sull'accoglienza stessa. Il coinvolgimento di un alto numero di enti gestori dislocati su un area territoriale estremamente vasta ha comportato infatti alcune problematiche, di natura

<sup>101</sup> Bracci, F. (a cura di), op. cit.

<sup>102</sup> Emergenza Nord Africa, Allocca: "Difficoltà non sono mancate ma impegno Regione è stato costante", <http://toscana-notizie.it/2013/03/05/emergenza-nord-africa-allocca-difficolta-non-sono-mancate-ma-impegno-regione-e-stato-costante/>

<sup>103</sup> Circolare del Ministero dell'interno n. 1424 del 18/02/13 "Chiusura dell'Emergenza Umanitaria Nord-Africa".

differente.

La prima criticità è data dal carattere “emergenziale” della gestione, che ha comportato la necessità di reperire le disponibilità di accoglienza in tempi estremamente brevi: per questo motivo sono entrati a far parte del sistema ENA anche enti gestori che non avevano esperienza nell’accoglienza di migranti, o addirittura creati ad hoc per spirito di solidarietà e per desiderio di “fare del bene”, senza alcuna esperienza di accoglienza *tout court*. Ciò ha avuto come conseguenza una notevole difformità nelle soluzioni di accoglienza, sia dal punto di vista della collocazione geografica e della tipologia di strutture (appartamenti, strutture ricettive, centri di accoglienza, ecc.), sia -fatto più grave- nelle tipologie dei servizi offerti e nella esperienza e professionalità del personale.

Inoltre il fatto che l’accoglienza si sia svolta in molti casi presso strutture non di tipo “classico” ha avuto sia aspetti positivi che negativi: l’ospitalità presso appartamenti ha comportato enormi vantaggi rispetto all’accoglienza presso strutture anonime e con grandi numeri come i CARA, ma ha generato talvolta incomprensioni con gli ospiti, i quali potevano arrivare a percepirsi come padroni di casa. Ci è stato riferito il caso di una famiglia che all’arrivo di una ulteriore ospite presso l’appartamento di accoglienza, ha stentato ad accettarla in quanto la considerava come un’intrusa<sup>104</sup>. Questa formula di accoglienza può dunque generare confusione negli ospiti, e richiede una gestione particolarmente attenta da parte degli operatori.

Una criticità riferita da numerosi interlocutori intervistati in occasione della presente ricerca, e riscontrata anche dall’Osservatorio regionale toscano nel corso della già citata indagine, è costituita dalla collocazione delle strutture di accoglienza: avendo il sistema potuto beneficiare di una risposta estremamente positiva da parte del territorio, in numerosi casi l’accoglienza si è svolta presso strutture ubicate in piccole frazioni, se non addirittura in aperta campagna. Ciò ha avuto ripercussioni sulle caratteristiche e sulla riuscita del percorso di integrazione dei migranti accolti, poiché l’isolamento delle strutture rende più difficile per gli ospiti costruire relazioni all’esterno della struttura e usufruire delle opportunità offerte dal territorio.

Il Funzionario della Protezione Civile regionale riferisce:

*“Noi abbiamo avuto esperienze ottime per tutte quelle strutture che hanno fatto l’accompagnamento per esempio nei territori urbani, hanno insegnato*

<sup>104</sup> Intervista alle operatrici dell’Arci di Arezzo.

*le cose pratiche per orientarsi e abbiamo avuto ritorni molto positivi proprio dagli ospiti perché era teso a dargli una capacità autonoma di inserimento; però in alcune strutture questo non era possibile, primo perché erano distanti dai centri e questo è stato un problema grosso, il fatto che alcune strutture erano in campagna; devo dire che generalmente siamo sempre riusciti a fare in modo che le strutture mettessero a disposizione, tramite accordi con il Comune, la possibilità di spostarsi con i mezzi pubblici però è chiaro che è più difficile. Le più richieste erano sicuramente le strutture cittadine, ma noi ne avevamo meno ovviamente, perché là dove c'è tensione abitativa non è semplice trovare strutture di accoglienza”.*

Quello che in molti casi è stato vissuto come un problema, in altre situazioni ha costituito al contrario una opportunità, dal momento che il collocamento delle strutture di accoglienza in paesi di dimensioni molto ridotte ha permesso in alcuni casi l'instaurazione di rapporti amicali con la popolazione residente e la creazione di reti di solidarietà che in contesti urbani sarebbe stato impensabile realizzare.

Sempre il funzionario della Protezione Civile regionale:

*“L'esperienza dell'accoglienza diffusa è stata positiva al massimo perché soprattutto i comuni più piccoli hanno fatto iniziative con il volontariato locale, hanno potuto inserire persone con le forme più varie (sempre regolari, con assicurazione) per fare lavori socialmente utili e sono riusciti a dargli dei piccoli emolumenti che hanno integrato il pocket money, ecc. infatti le esperienze più positive sono state in alcuni comuni piccoli e questi, a dicembre possono fare quello che vogliono, ma questi rimangono tutti a lavorare lì”.*

D'altro canto, un sistema di accoglienza con tali peculiarità, quali la diffusione territoriale, la frammentazione delle accoglienze, le inevitabili disparità nei servizi offerti, necessita di un coordinamento forte, e di indicazioni estremamente chiare, univoche e dettagliate al fine di garantire uno standard minimo di servizi e facilitare il lavoro degli operatori; questo è un aspetto di cui alcuni hanno lamentato la carenza. Le linee guida SPRAR, che sono state prese a riferimento per l'accoglienza in Toscana, non sempre sono state fornite ai gestori delle strutture, oppure sono state fornite in ritardo, quindi dopo che si erano già instaurate delle prassi all'interno delle strutture.

Questo si è verificato sotto molteplici aspetti, tra cui la gestione del pocket

money, che come abbiamo già visto ha creato non pochi problemi, come riferisce un'operatrice:

*“Il problema è stato quello di capire –anche perché questo non era stato indicato chiaramente- cosa loro dovessero acquistare con questo pocket money, a prescindere dai buoni, era complicato perché non avevamo delle linee guida; per dire alcuni acquisti tutto quello che serve per la casa, per pulirla o perché si rompe qualcosa, dove rientra: devono comprarli, oppure siamo noi che li equipaggiamo? Lì è stato risolto con la ragionevolezza: se si trattava di piccole spese si concedevano extra budget; lo stesso per le medicine: c'era il problema che i farmaci da banco no, i farmaci con ricetta sì, è difficile.*

*Il problema è che se all'inizio dell' accoglienza metti la regola che le medicine sono fuori, poi sono fuori; poi non ce la fai più a far passare il concetto che devono comprare le medicine”.*

(Operatrice dell'Arco di Arezzo)

Una criticità dell'intero sistema dell'accoglienza ENA, non solo del sistema toscano, è costituita dall'incertezza relativa sia all'ottenimento del Permesso di Soggiorno, che uno degli intervistati ha definito “una vera e propria zavorra”, sia all'esito della richiesta di protezione internazionale, che ha determinato uno stato d'animo di profonda insicurezza nei migranti:

*“La precarietà del domani: non sapendo cosa possa succedere domani ovviamente rende difficile pianificare il tutto, questi qui che non sanno ancora che tipo di ospiti saranno sul nostro territorio; le famose Commissioni dopo un anno e mezzo c'è gente che ancora deve avere una risposta, e su questo l'Italia non fa un figurone”.*

(Sindaco di Bientina e responsabile dell'Unione Valdera)

A questa incertezza si è affiancata l'incertezza relativa a ciò che sarebbe successo dopo la conclusione dell'Emergenza, che ha generato un senso di impotenza tra gli ospiti dei centri, ma di riflesso anche tra gli operatori, i quali non sapevano quali risposte fornire alle inevitabili domande sul futuro. A questa insicurezza alcuni soggetti hanno scelto di rispondere in maniera coordinata:



*“Però ovviamente non sono messi su una strada, ecco. Le faccio un esempio: nei casi dove ci sono i nuclei con minori abbiamo deciso di autotassarci come Comuni attraverso l’Unione Valdera per aiutare quei Comuni che li hanno in carico. Siccome è un caso, le faccio un esempio: noi abbiamo dei minori al Comune di Ponsacco e Santa Maria al Monte, ma è un caso che io li abbia messi lì, potevano essere a Bientina, Palaia... questi sono ospiti dell’Unione Valdera, non di quel Comune. Quindi su questo noi pensiamo di fare un fondo di solidarietà per gestirli al meglio”.*

(Sindaco di Bientina e responsabile dell’Unione Valdera)

È da osservare che ad alcune delle criticità emerse nel corso dell’emergenza si è cercato di fornire una risposta concreta. Le possibilità di inserimento dei profughi nel mercato del lavoro tramite lo strumento del tirocinio extra curricolare, erano fortemente limitate da una Legge Regionale, la n. 3 del 2012, che stabilisce l’obbligatorietà di retribuire il tirocinante con almeno 500 euro mensili, prevedendo la possibilità per le aziende di chiedere un rimborso dell’intera somma alla Regione solo per i giovani tra i 18 e i 30 anni, per i disabili e per i soggetti appartenenti alle categorie svantaggiate (di cui all’articolo 17ter della Legge Regionale n. 32 del 2002). Poiché i richiedenti asilo e i rifugiati non rientravano tra queste categorie, la Regione ha posto rimedio al problema attraverso la delibera regionale n.768/2012, nella quale essi vengono assimilati ai soggetti svantaggiati, rendendo possibile alle aziende ospitanti richiedere il rimborso integrale dell’indennità di frequenza, invece dei 300 euro previsti per chi ospita un tirocinante non facente parte della categoria dei soggetti svantaggiati. Inoltre, in caso di assunzione a tempo indeterminato di questi soggetti, l’azienda può beneficiare di incentivi fino a un massimo di 10.000 euro.

Anche per quanto riguarda l’assistenza legale, si è cercato di fornire un servizio uniforme, garantendo a tutti gli accolti analoghe opportunità, attraverso l’istituzione dello Sportello legale di cui si è già parlato, affidato all’Arci in quanto associazione con una notevole esperienza nell’accoglienza dei migranti anche nell’ambito dello SPRAR, e con una diffusione capillare sul territorio.

Gli aspetti positivi della gestione diffusa scelta dalla Toscana si sono rivelati numerosi, dal punto di vista delle occasioni offerte ai migranti per intraprendere un nuovo percorso di vita, sia per quanto riguarda le opportunità di integrazione sociale e di inserimento lavorativo. Il parere espresso da una delle operatrici intervistate è abbastanza significativo:

*“Se uno viene inserito in un progetto dall’inizio, di buono ha che conosci la storia dall’inizio, un po’ come... al momento che arriva in Italia, invece di finire in un CARA con altre 1000 persone, arrivi in un centro dove vieni seguito, dove inizi un percorso anche di fiducia con gli operatori, con lo psicologo, cioè tu lo conosci da subito e ci fai un percorso insieme così lungo, io sono convinta che per come alla fine è andata, non è andata molto lontano da quello che doveva essere”.*

(Operatrici Arci di Arezzo)

## 2.3. La gestione Emergenza Nord-Africa in Puglia

### 2.3.1. I numeri dell'emergenza

Il primo contingente di 46 migranti è giunto in Puglia il 15 aprile 2011, proveniente dal Centro di Accoglienza Temporaneo di Santa Maria Capua Vetere. Nello spazio di soli due mesi sarebbero stati affidati alla gestione regionale Emergenza Nord-Africa oltre 900 migranti. In accordo con il Piano nazionale, la Puglia si è vista assegnare una quota di migranti che oscillava tra le 660 e le 3.300 unità, in dipendenza del numero di migranti che sarebbe effettivamente sbarcato sul territorio italiano (cfr. tab. 1). Di fatto, nel corso dei due anni dell'emergenza, la punta massima di migranti accolti sul territorio regionale ha superato di poco la soglia dei 1.300 (cfr. tab. 2), anche se il computo dei migranti effettivamente transitati dalla regione è complicato dalle peculiarità del caso pugliese.

**Tabella 1**

#### Le quote del piano di accoglienza nazionale

<b>Numero di migranti sbarcati sul territorio nazionale</b>	10.000	20.000	30.000	40.000	50.000
<b>Quota di migranti assegnati alla Puglia</b>	660	1.320	1.980	2.648	3.300

*Fonte: Piano Nazionale di Accoglienza*

La Puglia ospita, infatti, alcune delle più grandi strutture di accoglienza per richiedenti asilo gestite dal Ministero dell'interno, come ad esempio il CARA di Foggia Borgo Mezzanone e il CARA di Bari Palese, entrambe in grado di ospitare oltre 700 richiedenti asilo contemporaneamente. Tali strutture, e in particolare il CARA di Bari Palese, sono state sin da subito gravemente investite dall'emergenza. Nelle primissime settimane, centinaia di migranti sono stati indirizzati verso il Centro di Accoglienza governativo situato nel capoluogo regionale, al punto che già nel giugno 2011 la Prefettura di Bari denunciava il sovraffollamento della struttura, che ospitava un numero di richiedenti asilo superiore alla disponibilità

di posti prevista dalla convenzione stipulata con l'Ente gestore<sup>105</sup>. A soli due mesi dalla dichiarazione dello stato di emergenza, il CARA di Bari ospitava oltre 1.100 migranti, a fronte di 740 posti convenzionati.

Per far fronte alle maggiori spese sostenute dall'Ente gestore e dalla Prefettura per l'accoglienza dei nuovi arrivati, si è alla fine stabilmente aumentata di 400 posti letto la capienza del CARA e, in conformità delle indicazioni operative fornite dal medesimo Commissario Gabrielli nella Nota Circolare del 7 maggio 2011, le spese sono state imputate al bilancio dell'emergenza gestito localmente dal Soggetto Attuatore Puglia. Nonostante il CARA di Bari abbia continuato ad ospitare migranti ascrivibili Emergenza Nord-Africa per tutta la durata della stessa<sup>106</sup>, tali presenze non sono tuttavia computate nel totale dei soggetti presi in carico dal Soggetto Attuatore per la Puglia riportato nella Tabella 2.

Tabella 2

### Numero di migranti effettivamente accolti in Puglia

Provincia	Luglio 2011	Dicembre 2011	Luglio 2012	Dicembre 2012
Bari	197	298	177	226
Barletta - Andria - Trani	119	123	100	88
Brindisi	144	338	188	185
Foggia	88	78	220	240
Lecce	99	129	153	177
Taranto	395	407	233	238
<b>TOTALE</b>	<b>1.042</b>	<b>1.373</b>	<b>1.071</b>	<b>1.154</b>
Uomini	985	1.272	n.d.	1.057
Donne	57	101	n.d.	97
Taranto	43	n.d.	n.d.	47

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Soggetto Attuatore Puglia

<sup>105</sup> Cfr. verbale Cabina di regia del 24 giugno 2011.

<sup>106</sup> Si consideri che nel 2011 il numero di ingressi nella struttura è balzato a 8.521, a fronte di una media degli anni passati che si assestava sui 2.500 ingressi per anno (dati fornitici dalla Prefettura di Bari).

Similmente, nel totale dei soggetti inviati in Puglia nel quadro dell'emergenza non vengono computati i migranti transitati dal Centro di Accoglienza Temporaneo installato ai sensi dell'Opdm n. 3924/2011 nel territorio del comune di Manduria (TA). La tendopoli ha funzionato a lungo come "struttura ponte" attraverso cui transitavano molti dei migranti sbarcati a Lampedusa prima di essere dirottati verso le loro regioni di assegnazione. Il centro di Manduria, gestito direttamente dal Ministero dell'interno per tramite di un commissario straordinario, è giunto a ospitare, nelle fasi critiche dell'emergenza, migliaia di profughi contemporaneamente (non sono mai stati pubblicati dati ufficiali a riguardo) ed è stato chiuso nell'autunno del 2012 dopo oltre un anno di attività.

Tabella 3

## Migranti accolti per nazionalità

Paese	Dicembre 2011	Dicembre 2012	Paese	Dicembre 2011	Dicembre 2012
Afghanistan	11	9	Mauritania	6	8
Bangladesh	28	25	Niger	35	27
Benin	4	2	Nigeria	387	366
Burkina Faso	41	34	Nuova Guinea	2	0
Camerun	3	4	Pakistan	11	11
Ciad	60	44	Territori dell'Autonomia Palestinese	2	1
Costa d'Avorio	76	59	Senegal	42	37
Gambia	8	8	Sierra Leone	10	9
Ghana	191	173	Siria	2	2
Guinea	42	55	Somalia	84	37
Guinea Bissau	22	6	Sudan	47	23
Iran	1	0	Togo	15	13
Libia	6	3	Tunisia	19	9
Mali	215	191	Uganda	0	1
Marocco	3	2			

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Soggetto Attuatore Puglia

La Puglia si è dunque trovata immediatamente in prima linea nella gestione dell'emergenza e, al di là del contingente previsto dal Piano Nazionale di Accoglienza, nei centri governativi ospitati sul territorio sono transitati numerosi richiedenti asilo riferibili all'Emergenza Nord-Africa. I dati resi all'occasione disponibili dal Soggetto Attuatore Puglia si riferiscono tuttavia ai soli richiedenti asilo presi direttamente in carico nelle strutture di accoglienza create nel quadro dell'emergenza, senza computare né i migranti transitati dal CARA di Bari-Palese, né i migranti transitati dalla tendopoli di Manduria. Diverso è ad esempio il computo che effettua nel settembre 2012 il "Documento di indirizzo per il superamento dell'Emergenza Nord-Africa" pubblicato dal Ministero dell'interno, il quale sembra ascrivere all'emergenza l'intera quota di presenze dei centri governativi, aggiungendo ai 1071 ospiti delle strutture gestite dal Soggetto Attuatore, i 1831 ospiti dei CARA pugliesi, per un totale regionale di 2902. Sappiamo tuttavia, almeno stando alle informazioni raccolte nel corso delle nostre interviste con il personale della struttura del Soggetto Attuatore e il rappresentante in Cabina di regia degli Enti di tutela, che la contabilità dell'emergenza pugliese teneva in considerazione solo di 450 richiedenti asilo ospitati presso le strutture del CARA di Bari Palese, quota per la quale veniva erogato un rimborso all'Ente gestore della struttura governativa.

Più complicata è apparsa invece la definizione del numero esatto di minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio, che sin dalla fase iniziale dell'emergenza erano stati presi direttamente in carico dai Comuni, conformemente alle indicazioni del Commissario all'Emergenza Gabrielli<sup>107</sup>. Il problema del censimento delle presenze si è posto all'attenzione del Soggetto Attuatore solo nel febbraio 2012, quando è arrivata da Roma l'indicazione di rimborsare le spese sostenute dai Comuni per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati riferibili all'Emergenza Nord-Africa. Come sottolinea il rappresentante dell'ANCI intervistato nel corso della nostra ricerca, fino ai primi mesi del 2012 "non si sapeva dove stavano questi ragazzi. Non si sapeva quanti erano e non si sapeva dove stavano". È solo per far fronte alle necessità contabili, che il Soggetto Attuatore invita finalmente l'ANCI a costituire un nucleo di lavoro al fine di individuare insieme ai Comuni interessati l'esatto numero delle presenze<sup>108</sup>.

<sup>107</sup> Commissario Straordinario all'Emergenza Nord-Africa, Modalità operative per l'accoglienza dei Minori stranieri non accompagnati, 19 giugno 2011.

<sup>108</sup> Cfr. verbale di Cabina di regia del 16 febbraio 2012.

*“Noi siamo subentrati molto tardi rispetto all’inizio dell’Emergenza, quando si iniziò a creare un problema soprattutto di natura economica (...) Noi fummo coinvolti perché? Perché chi accoglie sono i Comuni e i Comuni su cui insiste la comunità in cui vengono accolti questi ragazzi erano deputati a pagare l’accoglienza (...) ma i Comuni, la maggior parte dei Comuni, non erano a conoscenza di questa situazione. (...) Naturalmente per pagare dovevamo fare il punto della situazione (...) non sapendo niente i comuni naturalmente poi è sorta l’esigenza di quantomeno fare una banca dati per vedere che situazione avevamo, tra l’altro informando contestualmente i Comuni interessati della presenza sul loro territorio del minore non accompagnato”.*

(Rappresentante ANCI)

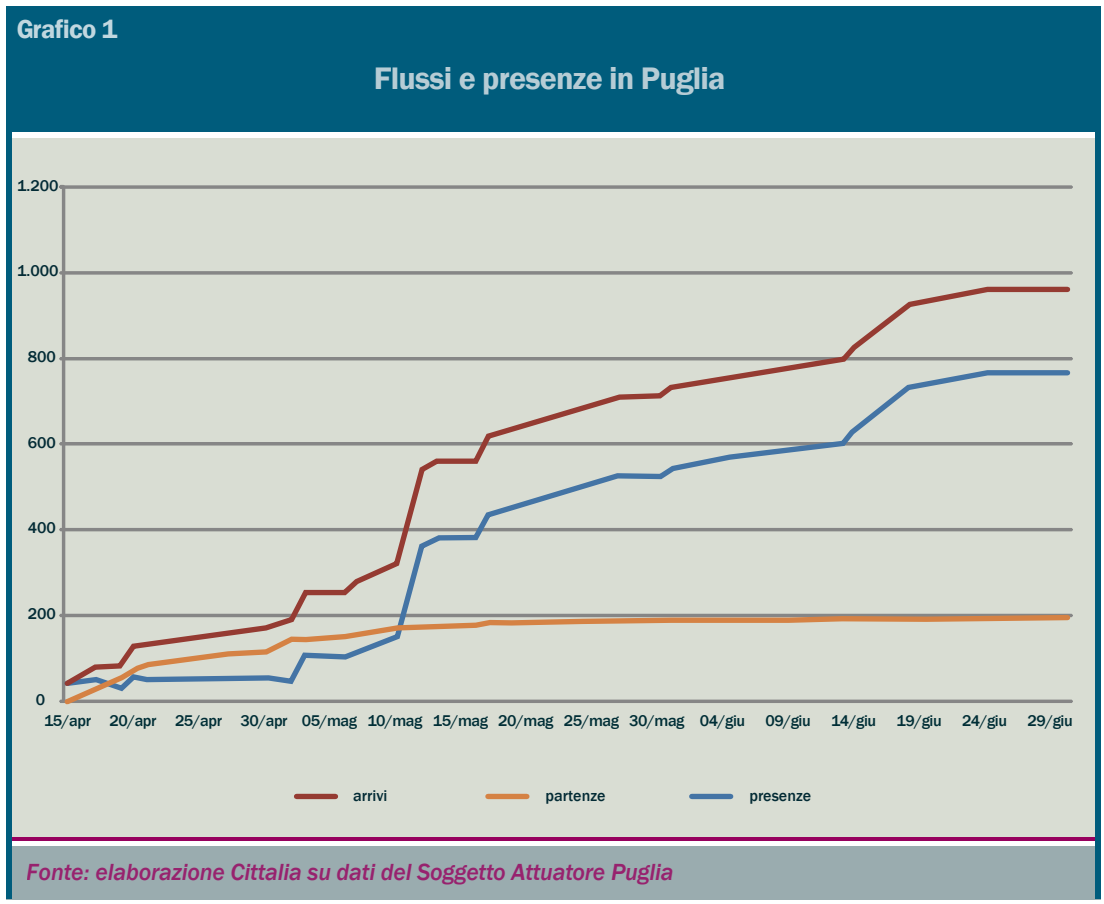
Mancava del resto in questa fase una specifica convenzione tra Soggetto Attuatore per la Puglia e Comuni che regolasse il rimborso delle spese sostenute per l’accoglienza; convenzione che sarebbe stata messa a punto solo nel maggio 2012 dal gruppo di lavoro guidato dall’Ing. Benedetto Palella, della struttura del Soggetto Attuatore ed integrato da un rappresentante di Save the Children, da un rappresentante ANCI e da un rappresentante dell’Assessorato regionale al Welfare. È a questo stesso gruppo di lavoro che si deve la prima ricognizione ufficiale dei minori stranieri non accompagnati presenti e la quantificazione dei rimborsi da erogare ai Comuni. Alla fine dell’emergenza, nel dicembre 2012, i minori stranieri non accompagnati presenti in regione risultavano essere un totale di 149, il 46% dei quali ospitati in Comuni della provincia di Bari.

Alla chiusura dell’Emergenza, su un totale di 1.154 presenze, 78 richiedenti asilo risultavano ancora in attesa di audizione, mentre 88 erano ancora in attesa di conoscere l’esito della prima audizione. Tutti i 758 migranti che avevano ricevuto un diniego della richiesta di protezione internazionale risultavano avere presentato ricorso, mentre 430 migranti risultavano titolari di una qualche forma di protezione nella forma dello status di rifugiato (31), della protezione sussidiaria (188) o del permesso umanitario (211).

### **2.3.2. La gestione dell’emergenza**

La prima fase della gestione dell’emergenza, tra fine aprile 2011 e giugno 2011, è stata direttamente affidata al responsabile regionale della Protezione Civile, ing.

Giuseppe Tedeschi, nominato Soggetto Attuatore con Decreto del Commissario Delegato Emergenza Nord Africa del 2 maggio 2011. In questa fase l'obiettivo della gestione della Protezione Civile è stato quello di trovare strutture di alloggio disponibili ad accogliere il numero di profughi in arrivo sul territorio regionale. Secondo le testimonianze raccolte, si è trattato di una fase molto caotica in cui l'esigenza primaria è stata quella di gestire l'afflusso massiccio di migranti in arrivo dalla Sicilia, che nello spazio di un mese avevano raggiunto i circa 600 arrivi.



*"La prima fase, quella caratterizzata dalla cogenza e dall'emergenza, è stata affrontata con una forte cabina di regia da parte del Soggetto Attuatore, con la struttura all'uopo creata, e tutta funzionale alla ricerca di più strutture possibile, perché ricordiamo che nell'estate del 2011 ci fu un'immediata*



*ma importante ondata di migranti in una prima fase, che poi è proseguita fino alla fine dell'estate del 2011 in maniera incessante. (...) Ecco, l'impatto immediato ha determinato l'esigenza di concentrarsi sul reperimento di strutture. Siccome gli appelli fatti ai soggetti pubblici, sia dall'assessore alla Protezione Civile Fabiano Amati, sia dal soggetto attuatore dirigente della Protezione Civile ing. Tedeschi, non avevano garantito un numero di strutture sufficienti ad accogliere il numero di migranti che nel frattempo era sbarcato a Lampedusa, si utilizzarono poche strutture con numeri considerevoli".*  
(Soggetto Attuatore Puglia)

A fronte del rapido sovraffollamento delle strutture governative e dell'indisponibilità di posti presso enti assistenziali già coinvolti in progetti di accoglienza ed assistenza, si è dunque deciso di ricorrere a strutture ricettive private di tipo alberghiero, che sono giunte ad ospitare contemporaneamente anche centinaia di migranti (cfr. Tab. 4).

Tabella 4

### Strutture più affollate al 23 giugno 2011

Comune	Nome struttura	Tipologia	Presenze
Gravina (Ba)	Fondazione Benedetto XIII	Struttura religiosa	80
Andrano (Fg)	Masseria del Monte	Privato	99
Castellaneta (Ta)	Hotel Jonico	Privato	74
Massafra (Ta)	Hotel Bizantino	Privato	139
Palagianò (Ta)	Hotel le Rose	Privato	68
Ostuni (Br)	Hotel la Fazenda	Privato	78

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Soggetto Attuatore Puglia

Tale era la difficoltà nel reperire posti nelle prime settimane dell'emergenza, che il Dipartimento della Protezione Civile stava seriamente considerando l'eventualità di allestire un ulteriore centro di accoglienza temporaneo nella ex-base militare di

San Vito dei Normanni (Br). L'ipotesi sarebbe poi decaduta per la ferma opposizione di tutti gli attori coinvolti. Soprattutto Prefetture e Soggetto Attuatore per la Puglia hanno ripetutamente sottolineato l'inopportunità di sovraccaricare una regione come la Puglia che già ospitava tre CARA, due dei quali di grandi dimensioni e al limite della loro capienza, nonché il centro di accoglienza temporaneo di Manduria da cui transitavano quotidianamente migliaia di migranti<sup>109</sup>. In questa primissima, concitata, fase della gestione dell'emergenza la Protezione Civile ha agito sostanzialmente d'imperio, utilizzando appieno le prerogative eccezionali concesse dal Governo. In assenza di disponibilità all'accoglienza in strutture pubbliche, essa ha individuato autonomamente le strutture di accoglienza, facendo leva soprattutto sulle strutture private. Ciò ha innescato diverse tensioni con gli Enti locali coinvolti, che in molti casi si sono trovati di fronte al fatto compiuto della nascita sul loro territorio di una grande struttura di accoglienza, senza essere stati messi in condizione di programmare i necessari interventi di natura assistenziale. Come suggerisce il rappresentante dell'ANCI regionale che abbiamo avuto modo di intervistare, *“nella fase emergenziale i comuni furono scavalcati” al punto che addirittura finivano per non avere conoscenza della presenza di minori non accompagnati sul loro territorio: “sicuramente c'era una sconnessione tra i Comuni e il Soggetto Attuatore perché in diversi casi, soprattutto con riferimento ai minori stranieri non accompagnati, abbiamo notato che i Comuni non erano per nulla a conoscenza”* (Rappresentante ANCI).

La fase di avvio della gestione dell'emergenza si è chiusa a metà giugno, quando il Decreto del Commissario Delegato Emergenza Nord-Africa del 16 giugno 2011 nomina l'ing. Antonello Antonicelli nuovo Soggetto Attuatore per la regione Puglia. Non appena nominato, il nuovo Soggetto Attuatore istituisce la cosiddetta “Cabina di regia”, che si insedia immediatamente con la riunione del 23 giugno, proseguendo i suoi lavori con incontri a cadenza mensile. La Cabina di regia, ai cui lavori partecipano rappresentanti di tutti gli Enti a vario titolo coinvolti nella gestione dell'emergenza (cfr. Tabella 5), nasce con l'obiettivo di superare la struttura piramidale che aveva caratterizzato la gestione della prima fase dell'emergenza, a favore di un modello di governo in cui la scelta delle linee strategiche dell'intervento avviene di concerto tra i diversi attori coinvolti, *“che non operano più esclusivamente nei limiti del settore di competenza ma in un più ampio spazio i cui confini sono disegnati solo dal raggiungimento di un obiettivo comune”*<sup>110</sup>.

<sup>109</sup> Cfr. verbale di Cabina di regia 24 giugno 2011.

<sup>110</sup> Soggetto Attuatore Puglia, *Piano di accoglienza regionale*, Bari, dicembre 2011, p. 38.

Tabella 5

## Partecipanti alla cabina di regia

<b>Soggetto Attuatore Puglia</b>
<b>Vicario del Soggetto Attuatore</b>
<b>Rappresentante dell'Assessorato alle Politiche Giovanili, Cittadinanza Sociale, Attuazione del Programma</b>
<b>Rappresentante dell'Assessorato alle Opere Pubbliche e Protezione Civile</b>
<b>Rappresentante dell'Agenzia Regionale per la Sanità (ARES Puglia)</b>
<b>Rappresentante di ANCI Puglia</b>
<b>Rappresentante UPI Puglia</b>
<b>Rappresentante degli Enti di Tutela</b>
<b>Rappresentanti di Prefetture e Questure Interessate</b>
<b>Rappresentanti delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (Bari, Foggia)</b>
<b>Rappresentante del sistema SPRAR</b>
<b>Rappresentante dell'UNHCR</b>
<b>Rappresentante della Croce Rossa Italiana</b>
<b>Rappresentante IOM</b>
<i>Fonte: Piano di Accoglienza Regionale</i>

Per migliorare il coordinamento e la condivisione delle informazioni, soprattutto tra gli Enti più direttamente coinvolti nella gestione dell'emergenza come Protezione

Civile, Prefetture e Questure, il Soggetto Attuatore per la Puglia ha creato inoltre un sistema informativo basato su una piattaforma informatica accessibile, secondo gradi diversi di accredito, da tutti i soggetti coinvolti. In tale piattaforma sono stati messi a disposizione tutti i documenti relativi all'emergenza, ma soprattutto è stata creata una banca dati dei soggetti accolti costruita a partire dalle schede informative trasmesse periodicamente dagli Enti gestori delle diverse strutture.<sup>111</sup>

Accanto all'attività di coordinamento e supporto svolta dalla Cabina di regia, il Soggetto Attuatore per la Puglia si è dotato di una struttura esecutiva composta da esperti cui sono stati affidati diversi compiti amministrativi ed operativi. La struttura del Soggetto Attuatore era composta da 17 unità operative e divisa in diverse unità funzionali. Oltre al Vicario del Soggetto Attuatore, Luca Limongelli, Dirigente del Servizio di Protezione Civile regionale, si contavano la Struttura Operativa, responsabile della gestione dei trasferimenti e dei rapporti con le strutture di accoglienza; la Struttura Amministrativa, responsabile della gestione amministrativa e del protocollo; la Struttura Contabile; il raccordo con il sistema sanitario regionale; il Supporto esterno fornito da consulenti esperti in materia di mediazione culturale, procedure legali e comunicazione per le attività di ufficio stampa<sup>112</sup>.

La gestione dell'emergenza in Puglia è stata inoltre soggetta ad un articolato processo di monitoraggio che ha coinvolto attori diversi. In prima battuta l'attività di monitoraggio è stata condotta dagli organi centrali, per tramite del Gruppo di Monitoraggio ed Assistenza (GMA) che opera a supporto della struttura del Commissario Delegato per l'emergenza Gabrielli. La Puglia ha ricevuto una prima visita del GMA nel settembre 2011, a cinque mesi dall'avvio dell'emergenza. In occasione della visita di controllo, gli inviati di Roma hanno ricevuto ragguagli sul modello di accoglienza adottato in Puglia e visitato un campione di strutture di accoglienza al fine di verificare il rispetto degli standard minimi di accoglienza e l'omogeneità del trattamento dei migranti su tutto il territorio regionale. I risultati della visita in Puglia del GMA sono stati espressi sinteticamente nella nota DIP0005403 del 28 settembre 2011, che sottolineava in particolare la necessità che il Soggetto Attuatore per la Puglia si dotasse di un più efficace e sistematico meccanismo di monitoraggio del lavoro svolto dagli Enti gestori al fine di verificare il rispetto degli standard di accoglienza richiesti. In risposta a tali suggerimenti, il Soggetto Attuatore ha rimodulato l'attività del Servizio Operativo facente capo alla sua struttura, attribuendogli la competenza di monitorare attraverso sopralluoghi

<sup>111</sup> Ivi, pp. 44-46.

<sup>112</sup> Ivi, pp. 40, 41.

periodici l'attività degli Enti gestori e gli standard di accoglienza nelle diverse strutture. Tale attività di monitoraggio è stata cruciale nella concreta elaborazione del Piano di accoglienza regionale, che sarebbe stato infine pubblicato nel dicembre 2011.

Suddetto Piano prevedeva, tra e altre cose, un complessivo ripensamento dell'attività di monitoraggio. Accanto al controllo gerarchico esercitato da Roma ed al monitoraggio interno svolto dal Servizio Operativo, il Soggetto Attuatore per la Puglia istituiva una forma mista di monitoraggio, in cui venivano coinvolti anche soggetti esterni. Il piano prevedeva, infatti, la creazione di un Nucleo di monitoraggio composto anche da rappresentanti di altri attori coinvolti nella gestione dell'emergenza la cui attività avrebbe dovuto affiancare l'azione di monitoraggio interno svolta dal Servizio Operativo. Il Nucleo avrebbe incluso un rappresentante dell'Assessorato alle Politiche giovanili con delega all'immigrazione, un rappresentante di ANCI Puglia, un rappresentante di ARES puglia, un rappresentante delle varie Questure e Prefetture interessate, nonché un rappresentante degli Enti di tutela<sup>113</sup>.

Compito del Nucleo di monitoraggio sarebbe stato, nelle parole del piano, "monitorare il piano di distribuzione regionale e il modello operativo adottato a livello locale; individuare e proporre nuovi *stakeholders* da inserire nella rete di collaborazione con il Soggetto Attuatore; monitorare i servizi offerti dalle strutture di accoglienza il raggiungimento degli standard previsti; monitorare, anche attraverso l'individuazione di idonee forme di verifica, la qualità dei servizi essenziali offerti; monitorare il grado di integrazione socio economica dei migranti; avanzare, sulla base dei risultati ottenuti, proposte di modifiche al piano e nuove indicazioni operative"<sup>114</sup>. L'azione del Nucleo avrebbe dovuto coordinarsi anche con la funzione di controllo dell'attuazione delle convenzioni stipulate tra Soggetto Attuatore ed Enti gestori attribuita ai Comuni, in quanto massima autorità locale in materia di Protezione Civile. Il nucleo di monitoraggio sarebbe stato infine costituito nel maggio 2012 e la sua prima relazione nella Cabina di regia del 20 luglio.

<sup>113</sup> Ivi, p. 59.

<sup>114</sup> Ivi, pp. 59, 60.

### **2.3.3. Gli attori coinvolti**

Il metodo orizzontale di gestione dell'emergenza perseguito dal Soggetto Attuatore per la regione Puglia, concretizzatosi nell'istituzione della Cabina di regia, ha ampliato notevolmente il novero degli attori coinvolti, consentendo il coinvolgimento di soggetti istituzionali e non che altrimenti sarebbero rimasti ai margini di una gestione interamente articolata attorno alla Protezione Civile ed alle Autorità di pubblica sicurezza. A giudicare dai verbali di Cabina di regia che abbiamo avuto modo di consultare, non tutti gli attori che si sono seduti attorno al tavolo di lavoro creato dal Soggetto Attuatore hanno manifestato lo stesso grado di protagonismo.

Le rappresentanze del Ministero dell'interno hanno lasciato in gran parte l'indirizzo politico nella gestione dell'accoglienza in capo al Soggetto Attuatore, limitandosi ad una funzione di supporto soprattutto nella gestione dell'ordine pubblico, per quello che riguarda le Prefetture, e nell'avvio delle pratiche per il riconoscimento della protezione internazionale, per quello che riguarda le Questure. In genere le autorità di polizia sono apparse molto preoccupate dei risvolti sul piano dell'ordine e della sicurezza che la presenza dei migranti sul territorio presentava. Sono state ad esempio le autorità di pubblica sicurezza a porre in Cabina di regia la questione di una chiarificazione circa la competenza e la procedura da seguire per decidere la "revoca dell'accoglienza" ex art 12 D.lgs. 140/2005, procedura che si applica normalmente per regolare la convivenza nelle strutture SPRAR, per cui è stata prevista, e nei CARA, per analogia. In assenza di una chiara disciplina a riguardo, questo l'argomento sollevato ripetutamente, la gestione dell'ordine in alcune delle strutture di accoglienza appariva molto complicata, in considerazione dell'assenza di strumenti sanzionatori idonei a mantenere l'ordine e reprimere i comportamenti scorretti. Sono state dunque le Prefetture e le Questure a stimolare il Soggetto Attuatore all'adozione di una bozza di regolamento uniforme per tutte le strutture di accoglienza in cui la questione delle sanzioni applicabili, fino eventualmente alla revoca del diritto all'assistenza, fosse disciplinata in dettaglio in modo definitivo<sup>115</sup>.

Il ruolo degli Enti locali coinvolti è stato invece più complesso ed articolato. L'Agenzia sanitaria regionale (ARES) è stata sin da subito molto attiva nella gestione dell'emergenza. Già nel mese di maggio 2011, con alcune circolari dirette alle articolazioni territoriali del Servizio Sanitario Regionale, aveva inteso garantire oltre che uno screening sanitario per tutti i migranti in arrivo sul territorio regionale, anche l'ordinario accesso al servizio sanitario regionale. L'agenzia è stata anche decisiva nel superamento delle difficoltà iniziali nell'accesso ai farmaci da parte dei migranti, mettendo a disposizione della gestione dell'emergenza le Farmacie

<sup>115</sup> Cfr. il verbale di Cabina di regia del 16 febbraio 2012.

comunali. In una prima fase, l'impegno dell'Agenzia è avvenuto a totale carico del bilancio del Servizio Sanitario Regionale, soprattutto per quanto riguarda gli screening sanitari effettuati per tramite dei Dipartimenti di prevenzione e l'impegno dei medici di base<sup>116</sup>. Con il Piano di Accoglienza Regionale adottato nel dicembre 2011 si è infine giunti alla stesura di un protocollo di intesa tra Soggetto Attuatore e ARES disciplinante i servizi sanitari da offrirsi agli ospiti delle strutture gestite dal Soggetto Attuatore sul territorio regionale. Il protocollo, oltre a disciplinare in dettaglio le modalità di iscrizione al Servizio Sanitario Regionale, l'accesso alle prestazioni specialistiche ed ai farmaci da parte dei migranti, nonché le attività di screening sanitario da effettuarsi sui migranti in arrivo a cura dei Dipartimenti di Prevenzione, prevedeva che prima di stipulare una convenzione per l'apertura di una nuova struttura di accoglienza, il Soggetto Attuatore potesse avvalersi delle prestazioni del Dipartimento di Prevenzione per effettuare tutte le verifiche sanitarie del caso.

Il ruolo d'indirizzo politico nella gestione dell'emergenza svolto dalla Regione Puglia si è invece manifestato soprattutto attraverso l'azione dell'Assessorato alle Politiche Giovanili, con delega all'immigrazione, che stando alle informazioni raccolte nel corso delle nostre interviste ha avuto un ruolo cruciale nella predisposizione di alcuni aspetti del piano di accoglienza regionale adottato nel dicembre 2011. In particolare, la scelta di costituire un albo degli Enti di tutela, cui affidare la gestione dei cosiddetti "servizi essenziali" (assistenza legale, mediazione, assistenza sociale e supporto psicologico, ecc.) nelle strutture di accoglienza gestite da privati, è stata concertata tra Soggetto attuatore e Regione, che hanno optato per un modello operativo che seguisse i parametri fissati dalla normativa regionale esistente per l'accreditamento degli enti assistenziali. L'Assessorato ha dunque assunto il ruolo di strumento di raccordo tra Soggetto Attuatore ed Enti di tutela, tanto che già nella Cabina di regia del 24 giugno 2011 si era previsto che la Regione provvedesse a stilare una lista degli Enti accreditati. Nella scelta degli Enti di tutela cui affidare l'erogazione dei servizi essenziali ai migranti, i gestori delle strutture di accoglienza avrebbero dovuto fare necessariamente riferimento a tale Albo<sup>117</sup>.

Province e Comuni hanno avuto una funzione di coordinamento e controllo nella gestione dell'emergenza. La Provincia è stata cruciale nella diffusione dei bandi del Soggetto Attuatore, che avveniva per tramite delle agenzie provinciali di promozione turistica. I Comuni, oltre all'obbligo di farsi carico direttamente

<sup>116</sup> Il costo unitario dei servizi sanitari offerti veniva quantificato in circa 335,00 euro/uomo.

<sup>117</sup> Soggetto Attuatore Puglia, *Piano di accoglienza regionale*, cit., p. 21.

dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e garantire l'accesso ai servizi essenziali da parte dei migranti, consentendo l'iscrizione anagrafica e il rilascio dei documenti necessari per l'accesso ai servizi sanitari e sociali, sono stati uno strumento fondamentale di controllo dell'attuazione delle convenzioni da parte degli Enti gestori. Essi, su segnalazione del Soggetto Attuatore, avevano il compito di effettuare all'occasione visite di controllo presso le strutture, anche per verificare la fedeltà delle informazioni circa le presenze comunicate dalla struttura. Inoltre, la scelta del Soggetto Attuatore di privilegiare un modello di "accoglienza integrata" ispirato a quello del sistema SPRAR (cfr. oltre) rendeva l'attività di raccordo con i Comuni un aspetto strategico, dato che, come sottolineava il Piano di Accoglienza Regionale, i Comuni rappresentano "la prima porta di ingresso al sistema dei diritti di cittadinanza"<sup>118</sup>. Nella seconda fase dell'emergenza, e più poi nel corso del 2012, si è così cercato di superare l'approccio emergenziale che in prima battuta aveva tenuto gli enti locali ai margini delle scelte effettuate nel governo dell'emergenza, cercando un coinvolgimento diretto di questi ultimi. Il modello di accoglienza adottato prevedeva, infatti, una verifica sanitaria ex-ante delle condizioni della struttura, "in questo modo chiaramente restituivamo ai sindaci, massime autorità sanitarie a livello locale, un ruolo evidente". (Soggetto Attuatore Puglia)

Non sempre, tuttavia, le aspettative riposte nella disponibilità dei Comuni pugliesi sono state confermate dai fatti, con il risultato che molte delle potenzialità di un modello di accoglienza che puntava alla massima dislocazione sul territorio dei migranti sono state limitate dall'indisponibilità di molti Comuni a farsi carico dell'accoglienza dei migranti sul loro territorio, o dalle difficoltà che sono state sovente frapposte per l'accesso ai servizi.

*"Certamente tali opposizioni potrebbero essere state causate in alcuni casi da un non formale e puntuale ruolo di controllo e monitoraggio attribuito dal Soggetto Attuatore ai Comuni sulle strutture di accoglienza presenti sul proprio territorio, in altri casi da un mancato riconoscimento da parte delle strutture di accoglienza di detto necessario ruolo delle autorità di Protezione Civile locale, in altri casi ancora dalla vana aspettativa da parte di alcune strutture comunali di esercitare una inappropriata eccessiva ingerenza sulle modalità di gestione dei servizi offerti dalle strutture di accoglienza"<sup>119</sup>.*

<sup>118</sup> Ivi, p. 56.

<sup>119</sup> Ivi, p. 63.



Sta di fatto che ancora nel maggio 2012 in Cabina di regia si discuteva delle difficoltà nel rilascio dei documenti e nei servizi di registrazione nell'anagrafe temporanea che alcuni Comuni frapponivano ai migranti presenti sul loro territorio, causando loro notevoli disagi e finendo per renderli totalmente dipendenti dalle strutture di accoglienza nell'impossibilità di accedere ai servizi presenti sul territorio. A tali disagi, che in alcuni casi hanno anche causato violente proteste da parte dei migranti, l'ANCI regionale ha cercato di porre rimedio diramando una nota circolare diretta a tutti i Comuni interessati che dirimesse le difformità nelle prassi adottate dai diversi uffici anagrafe.

Tra i soggetti non istituzionali coinvolti nella cabina di regia, il ruolo più importante è stato senza dubbio giocato dalle rappresentanze degli Enti di tutela, che hanno periodicamente rappresentato le inefficienze del sistema di accoglienza svolgendo un cruciale ruolo di denuncia delle criticità. Anche grazie alla capillarità della loro presenza nelle diverse strutture di accoglienza, gli Enti di tutela sono riusciti a svolgere un ruolo di costante stimolo per il Soggetto Attuatore, aiutandolo a mettere a fuoco le questioni su cui intervenire con più tempestività. Seppure meno attivi in Cabina di regia, infine, altri enti non-istituzionali hanno avuto un ruolo nella gestione dell'emergenza, così l'International Organization of Migration, che si è occupata prevalentemente di organizzare i servizi di supporto per i rimpatri assistiti, o Save the Children, che si è occupata di organizzare servizi di supporto diretti ai minori non accompagnati.

### ***2.3.4. Le strutture di accoglienza e la loro gestione***

Nella prima fase, come già accennato, il modello di accoglienza adottato dal Soggetto Attuatore Ing. Tedeschi ha privilegiato le strutture di grandi dimensioni, in genere a gestione privata. Al di là dei vincoli che le circostanze imponevano ai responsabili dell'emergenza, su cui ci siamo già soffermati, c'è da sottolineare come le indicazioni provenienti da Roma nella prima fase dell'emergenza inducessero a privilegiare un modello di accoglienza ispirato al sistema dei centri governativi per richiedenti asilo, che di fatto sono stati assunti come base di riferimento per le tipologie di prestazioni e di servizi da offrire nelle nuove strutture di accoglienza. Sin dal 29 aprile, infatti, il Commissario delegato all'emergenza Gabrielli aveva indicato quale modello di accoglienza da seguire le strutture CARA, menzionando esplicitamente lo schema di capitolato d'appalto per la gestione

dei centri di accoglienza per richiedenti asilo approvato con il D.M. 21 novembre 2008<sup>120</sup>. Tale indicazione fu successivamente ribadita da una circolare del 7 maggio 2011 (prot. n. EME/0000640) in cui si leggeva. “per quanto attiene invece all’assistenza ai richiedenti asilo, si rinnova l’indicazione di garantire un trattamento analogo a quello riservato dal Ministero dell’interno ai soggetti ospitati nei centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA)”. Un successivo “Vademecum per l’accoglienza”, approvato nella Conferenza Stato-Regioni del 22 giugno 2011, fissava il corrispettivo riconosciuto agli Enti gestori per l’erogazione dei servizi di accoglienza in 40,00 euro giornalieri per ciascun migrante accolto.

Le scelte fatte in questa prima fase dell’emergenza avrebbero prodotto sin da subito notevoli criticità, in particolare nei comuni in cui si registrava la maggiore concentrazione di strutture di accoglienza, come Carovigno (Br) e Gravina (Ba)<sup>121</sup>. Tali criticità legate all’eccessiva concentrazione di migranti in alcuni comuni e/o strutture di accoglienza, che avrebbero affannato il Soggetto Attuatore sino alle ultime fasi dell’emergenza, sono state ulteriormente aggravate dalla superficialità con cui le strutture di accoglienza erogavano alcuni dei servizi previsti dalle convenzioni. Servizi, come il sostegno psicologico, la mediazione linguistico-culturale o ancora l’assistenza legale, per cui le strutture private apparivano assolutamente inadeguate e che tuttavia rappresentavano un elemento fondamentale dell’accoglienza.

*"All'inizio gli albergatori per sei, otto mesi hanno gestito da soli l'accoglienza! E poi la questione è che molte strutture alberghiere sono lontane dai centri abitati, non hanno fornito i servizi che prevedevano di dover fornire. (...) Da aprile a dicembre le strutture alberghiere hanno fatto un gran fai da te, lucrando rispetto ai soldi, non offrendo i servizi che dovevano offrire. Le persone erano parcheggiate lì senza possibilità di poter avere informazioni, orientamento, se non grazie alle associazioni che in maniera del tutto volontaria andavano, si presentavano e cercavano di risolvere alcune questioni di convivenza. Per non parlare delle categorie vulnerabili, delle situazioni di donne incinte".*

(Rappresentante degli Enti di tutela)

Particolarmente critica apparve la situazione dell’accesso all’informazione legale, che in diverse strutture casi stava dando luogo al sorgere di un vero e proprio “mercato dei servizi legali”, con gli Enti gestori che ritenevano di poter

<sup>120</sup> Cfr. Nota DIP/0000260 del 29 aprile 2001.

<sup>121</sup> Cfr. il verbale della Cabina di regia del 24 giugno 2011.

garantire l'assistenza legale gestendo l'accesso alla struttura da parte di avvocati che prestavano i propri servizi di consulenza a pagamento.

*"Noi abbiamo avuto immediatamente la percezione dell'apertura di un mercato di attività professionali di natura legale che determinava degli scompensi perché offrire un servizio legale gratuitamente al migrante gli consente di avere accesso ad informazioni che diversamente il migrante si procura lo stesso ma magari per vie che possono innescare anche attività illecite per procurarsi il denaro necessario per pagarsi gli avvocati".*

(Soggetto Attuatore Puglia)

Furono gli Enti di tutela a denunciare ufficialmente nella prima occasione utile, la Cabina di regia del 24 giugno 2011, l'inadeguatezza dei servizi offerti in molte delle strutture di accoglienza, inducendo il nuovo Soggetto Attuatore, di concerto con l'Assessorato regionale alle Politiche Giovanili con delega all'immigrazione, ad un ripensamento dello schema di convenzione sino a quel momento adottato che andasse nel senso di un rafforzamento dei servizi offerti attraverso il coinvolgimento delle associazioni e degli enti presenti sul territorio e già attivi nel settore dell'accoglienza ed assistenza dei migranti.

*"La scelta che abbiamo fatto è stata quella di modulare l'offerta di accoglienza non soltanto su servizi considerati obbligatori, vitto e alloggio per intenderci, ma di accompagnarli con servizi in un primo momento considerati facoltativi, ma poi essenziali, da affidare a soggetti qualificati. Cioè l'albergatore fa l'albergatore, non si può chiedere all'albergatore di fare la mediazione linguistica e culturale o l'orientamento legale per tutti i migranti che devono chiedere un permesso di soggiorno".*

(Soggetto Attuatore Puglia)

Il Soggetto Attuatore ha così elaborato tre distinti schemi di convenzione applicabili a seconda della tipologia di struttura di accoglienza o delle peculiarità dei soggetti accolti. Il primo schema di convenzione era dedicato alle "strutture private di tipo alberghiero commerciale, ed eventualmente strutture pubbliche non attrezzate per fornire i servizi essenziali", ed è stato adottato con il Decreto n. 10/2011. La Convenzione, che ha in genere una durata massima di 180 giorni, anche se è prevista la possibilità di proroghe successive, distingue tra servizi

“obbligatorii” e servizi “essenziali”. Sono da considerarsi servizi *obbligatorii*:

1. l’offerta di alloggio;
2. la somministrazione dei pasti per sette giorni alla settimana, tre volte al giorno, con l’obbligo di rispettare le abitudini alimentari degli ospiti e garantire una dieta specifica per neonati e bambini;
3. la fornitura di generi di conforto al bisogno (lamette, schiume da barba, prodotti per l’igiene personale);
4. il servizio di lavanderia;
5. il servizio di trasporto;
6. la fornitura di vestiario (doppio ricambio completo di biancheria intima a seconda della stagione);
7. fornitura di un “pocket money” pari a 2,5 euro giornalieri e fino a un massimo di 7,5 euro per nucleo familiare.

Sono invece da considerarsi servizi *essenziali*, garantiti da Enti di tutela accreditati ai sensi della Legge regionale n. 32/2009 ed elencati in apposito decreto del Soggetto Attuatore:

1. la mediazione linguistica e culturale;
2. l’informazione legale, relativa anche alle regole di comportamento all’interno della struttura;
3. l’orientamento ed accompagnamento alle procedure di richiesta di protezione internazionale;
4. il sostegno ed accompagnamento ai servizi socio-sanitari della zona delle persone appartenenti alle categorie vulnerabili;
5. insegnamento della lingua italiana e l’organizzazione del tempo libero;
6. l’orientamento ai servizi socio-sanitari della zona.

La struttura ospitante ha anche l’obbligo di richiedere il codice fiscale e provvedere l’iscrizione al Servizio Sanitario Regionale degli ospiti; nonché l’obbligo di comunicare giornalmente per via informatica (accedendo al portale creato dal Soggetto Attuatore) le presenze, gli allontanamenti e un riepilogo mensile della

situazione presenze. Il corrispettivo previsto è stato modulato sulla capienza complessiva della struttura: fino a 50 ospiti, il corrispettivo massimo era fissato in 36,00 euro pro-capite giornalieri, più l'importo del pocket money; da 50 a 100 ospiti il corrispettivo previsto era fissato in 34,00 euro pro-capite giornalieri, più l'importo del pocket money; oltre i 100 ospiti il corrispettivo previsto era fissato in 32,00 euro pro-capite giornalieri, più l'importo del pocket money. Il corrispettivo per i servizi essenziali veniva invece fissato in un massimo di 7,00 euro pro-capite giornalieri.

Il secondo schema di convenzione, cosiddetto "tipo SPRAR", è sostanzialmente identico al precedente per quanto riguarda i servizi che devono essere erogati ai migranti, solo che l'Ente gestore è in questo caso abilitato ad erogare direttamente anche i servizi detti essenziali. Questo modello di convenzione si applica, infatti, alle strutture di accoglienza che già svolgono attività di assistenza e/o accoglienza a migranti e risultano dunque qualificate anche per l'erogazione dei servizi essenziali. Unica differenza rispetto alla convenzione per i soggetti privati risiede nei corrispettivi previsti, che non facevano riferimento a quote diverse a seconda del numero di ospiti (dato che si presume che tali strutture accolgano massimo 10 migranti contemporaneamente) e venivano fissati in 43,00 euro giornalieri per ogni singolo ospite, più l'importo del pocket money.

Il terzo tipo di convenzione, quello dedicato all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, ha invece avuto una gestazione più lunga. La bozza di convenzione è stata, infatti, elaborata dal gruppo di lavoro costituito in cabina di regia il 16 febbraio 2012, con il contributo di Save the Children e del Garante regionale per i diritti dei minori, ed approvata definitivamente solo nel luglio 2012; dopo oltre un anno dall'apertura dell'emergenza. La convenzione, che disciplina l'accoglienza nelle strutture comunali dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo e prevede la prosecuzione dell'accoglienza temporanea per i neomaggiorenni non accompagnati la cui permanenza sia stata prolungata oltre la maggiore età nelle more del trasferimento presso una struttura per adulti, prevede una serie di servizi obbligatori ed essenziali che il comune è tenuto a erogare. Essa si distingue dagli altri due modelli di convenzione poiché prevede un ventaglio più ampio di servizi essenziali da erogare a favore del minore, tra cui:

1. l'assolvimento dell'obbligo scolastico;
2. la formazione professionale;
3. il collocamento di quanti ne facciano eventualmente richiesta in attività lavorative in apprendistato o in forma produttiva in progetti

finanziabili da Enti Pubblici e/o Privati , a seconda delle attitudini, delle capacità e delle possibilità di ognuno, mantenendo opportuni contatti con aziende e datori di lavoro;

4. il sostegno psico-pedagogico, come metodo di intervento per il superamento dei momenti critici dei minori ospiti;
5. la responsabilizzazione dei minori attraverso possibili modi di compartecipazione alla gestione della vita comune;
6. l'uso corretto ed attivo del tempo libero, anche mediante escursioni, gite e soggiorni climatici;
7. i contatti con i coetanei di ambo i sessi.

Conseguentemente sono diversi i corrispettivi previsti, che non fanno riferimento a quote diverse a seconda del numero di ospiti e sono fissati in 80,00 euro giornalieri per ogni minore straniero non accompagnato richiedente asilo e in 43,00 euro giornalieri per ogni neo-maggiorenne richiedente asilo.

### ***Il Piano di Accoglienza Regionale***

Il Piano di accoglienza regionale è stato, come già accennato, adottato nel dicembre 2011, alla luce dell'esperienza dei primi mesi dell'emergenza e delle risultanze del monitoraggio effettuato a partire dall'estate del 2011. In particolare, l'azione di monitoraggio intrapresa ha fatto maturare la consapevolezza che le strutture di piccole dimensioni sembravano favorire percorsi di raggiungimento dell'autonomia da parte dei migranti, stimolando in molti casi la concreta auto-organizzazione degli ospiti ed offrendo standard qualitativi d'accoglienza superiori rispetto alle strutture di grandi dimensioni. Per tali ragioni il piano ha posto da subito particolare enfasi sulla questione dell'equilibrata distribuzione sul territorio dei migranti accolti, arrivando a fissare le quote massime che in concreto devono essere assegnate a ciascuna provincia.

*"Se l'obiettivo della ricerca delle condizioni ottimali per l'accoglienza dei migranti passa per i caratteri di autonomia e integrazione, allora il primo criterio che si ritiene di adottare è quello di una distribuzione omogenea*

*degli ospiti su tutto il territorio regionale. Tale criterio potrà essere attuato mediante una suddivisione su base provinciale, proporzionale alla popolazione residente. Analogamente, nell'ambito di una stessa provincia, dovrà essere evitata l'eccessiva concentrazione di persone in singoli comuni, onde evitare di "pesare" troppo sulle comunità locali, probabilmente impreparate a tale fenomeno. Il criterio di distribuzione, in tal caso, potrebbe essere quello di imporre un limite massimo di 100 migranti per ogni Comune ospitante"<sup>122</sup>.*

Nella scelta dei comuni in cui creare nuove strutture di accoglienza, il Piano auspica che si ponga la dovuta attenzione alla presenza sul territorio di un ventaglio di occasioni e di risorse in grado di favorire l'accesso ai servizi e le opportunità d'integrazione per i migranti. Nella scelta delle strutture si deve dunque valutare anche la presenza in loco di Enti di tutela cui affidare la gestione dei servizi fondamentali nelle strutture di tipo privato e, più in generale, la presenza di risorse cui fare appello per avviare percorsi d'integrazione. Per tali ragioni, si sarebbero dovuti evitare i comuni troppo piccoli o le strutture troppo isolate, privilegiando strutture in centri abitati di una certa dimensione. Ma la presenza di servizi non era naturalmente l'unica esigenza da tenere in considerazione, anche esigenze di ordine e sicurezza pubblica hanno inciso nella distribuzione territoriale dei migranti e nella scelta delle strutture di accoglienza.

*"Il modello che abbiamo portato a regime con il piano approvato a dicembre 2011 era basato sulla scelta di coinvolgere tutti i soggetti. Distribuire! Noi abbiamo sempre avuto in testa l'idea di costruire un'accoglienza basata su strutture e numeri gestibili, anche perché eravamo consapevoli dell'impossibilità di far fronte a eventuali criticità sul piano dell'ordine pubblico in piccoli centri urbani, con il commissariato dei Carabinieri, questo sarebbe stato un costante segnale di allerta che avremmo dovuto tenere acceso. Quindi numeri piccoli!".*  
(Soggetto Attuatore Puglia)

Il modello cui esplicitamente il Piano fa riferimento è insomma quello delle strutture di tipo SPRAR, evidenziando implicitamente l'inadeguatezza delle scelte effettuate nella prima fase dell'Emergenza, allorché si privilegiarono strutture di grandi dimensioni, in molti casi isolate dai centri abitati, gestite secondo la logica che ispira il funzionamento dei grandi centri di accoglienza per richiedenti asilo

<sup>122</sup> Soggetto Attuatore Puglia, *Piano di accoglienza regionale*, cit., p. 47.

governativi. “È risultato evidente in questi mesi "continua il Piano" che le piccole strutture meglio si adattano a favorire processi di autonomia degli ospiti che in tali ambienti hanno la reale possibilità di auto-organizzarsi”<sup>123</sup>. Nonostante le chiare indicazioni in tal senso, la gestione dell'emergenza si è di fatto dovuta scontrare con l'impossibilità di perseguire sino in fondo un simile modello di accoglienza. È lo stesso Soggetto Attuatore a segnalarcelo: “per quanto possibile siamo andati verso il modello di accoglienza SPRAR, però anche qui: lo SPRAR classico è basato su numeri che sono di qualche unità, qualche decina di unità, non più di venti persone, ma non avevamo strutture sufficienti e quindi abbiamo provato a determinare un equilibrio”. Si è dunque deciso di non rinunciare del tutto alle strutture alberghiere di grandi dimensioni, ma di farvi ricorso “in un quadro di autoregolazione” fissando una serie di condizioni relative ai requisiti strutturali. In particolare, secondo quanto stabilito dal Piano di accoglienza regionale, per essere abilitate all'accoglienza le strutture private di tipo alberghiero avrebbero dovuto possedere una serie di requisiti strutturali, rispettando certi parametri di distribuzione degli ospiti all'interno della struttura, nonché possedere spazi comuni adeguati allo svolgimento delle attività sociali e ricreative degli ospiti<sup>124</sup>.

Con la proroga dell'emergenza a tutto il 2012, il Soggetto Attuatore per la Puglia ha così avviato un complesso percorso volto a rivedere le scelte effettuate nella prima fase, operando laddove possibile una redistribuzione sul territorio dei migranti ospitati in strutture di tipo alberghiero di grandi dimensioni. Già sul finire del 2011 il Soggetto Attuatore emanava un invito pubblico alla manifestazione di interesse per il reperimento di nuove strutture ricettive sul territorio, avviando contestualmente i sopralluoghi svolti insieme ai tecnici delle ASL locali per valutare l'idoneità all'accoglienza delle strutture individuate<sup>125</sup>. Il turnover, imposto anche dalla necessità di non creare indebite situazioni di rendita economica di posizione all'interno del mercato dell'industria ricettiva pugliese, è stato di fatto promosso per tutta la durata del secondo anno dell'emergenza, ma si è scontrato con numerosi ostacoli di cui i responsabili della gestione dell'emergenza hanno dovuto necessariamente tenere conto. A limitare l'azione di redistribuzione dei migranti sul territorio è stata soprattutto l'indisponibilità all'accoglienza di molti Comuni, già denunciata nel Piano di accoglienza e rispetto alla quale il Soggetto Attuatore auspicava un più stretto rapporto di collaborazione con l'ANCI, che avrebbe dovuto

<sup>123</sup> Ivi, p. 47.

<sup>124</sup> Il piano fissa un rapporto bagno/ospiti non inferiore a 1/4 e un rapporto camere/ospiti non superiore a 1/3, salvo che non si disponga comunque di una superficie minima a disposizione per ospite di 14 mq (cfr. Soggetto Attuatore Puglia, Piano di accoglienza regionale, cit., pp. 50, 51).

<sup>125</sup> Cfr. verbale di Cabina di regia del 16 febbraio 2012.



sensibilizzare i Comuni rispetto alle necessità di garantire un ventaglio più ampio di possibilità di accoglienza<sup>126</sup>.

Nonostante gli ostacoli che il Piano di accoglienza ha dovuto affrontare, i dati raccolti nel corso della nostra ricerca testimoniano l'efficacia dell'azione di redistribuzione intrapresa dal Soggetto Attuatore, dando la misura della drastica inversione di tendenza rispetto all'approccio sposato nel primo anno dell'emergenza, quando almeno 3 strutture di accoglienza superavano stabilmente le 100 presenze e altre 4 vi si avvicinavano pericolosamente (cfr. Tab. 6). Anche i dati sulla distribuzione provinciale, già illustrati nella Tabella 1, testimoniano del processo di redistribuzione intrapreso che ha interessato in particolare le province di Taranto e Foggia: l'una, inizialmente troppo affollata, è passata dall'ospitare il 38% dei migranti accolti su tutto il territorio regionale ad un più ragionevole 21%, l'altra, inizialmente ai margini dell'accoglienza con un 8% sul totale regionale, è cresciuta fino a raggiungere anch'essa il 21% (cfr. Tab. 7).

Tabella 6

### Variazioni delle presenze nelle strutture più affollate

Comune	Nome struttura	Tipologia	lug-11	dic-11	lug-12	dic-12
Gravina (Ba)	Fondazione Benedetto XIII	Struttura religiosa	89	133	39	28
Bisceglie (Ba)	Opera "Don Uva"	Struttura religiosa	73	80	63	67
Carovigno (Br)	Scoglio degli Achei	Privato	0	98	41	57
Carovigno (Br)	Hotel Garden	Privato	0	99	57	57
Carovigno (Br)	Hotel Cabrun	Privato	90	99	43	50
Foggia	Opera "Don Uva"	Struttura religiosa	52	59	58	67
Andrano (Fg)	Masseria del Monte	Privato	99	63	60	63
Castellaneta (Ta)	Hotel Jonico	Privato	93	137	45	0
Massafra (Ta)	Hotel Bizantino	Privato	152	105	n.d.	27
Palagianò (Ta)	Hotel le Rose	Privato	68	79	70	55
Taranto (Ta)	Villa Delfinia	Privato	0	0	52	66
<b>Numero strutture con oltre 50 ospiti</b>			8	10	6	8
<b>Numero strutture con oltre 100 ospiti</b>			1	3	0	0

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Soggetto Attuatore Puglia

<sup>126</sup> Cfr. il verbale di Cabina di regia del 27 marzo 2012, in cui si sottolineano le difficoltà nell'attuazione del Piano di accoglienza in ordine alla redistribuzione dei migranti sul territorio regionale a causa del limitato numero di strutture idonee che si sono rese disponibili.

Tabella 7

## Percentuale di migranti accolti per provincia

Provincia	Luglio 2011	Dicembre 2011	Luglio 2012	Dicembre 2012
Bari	19%	22%	17%	20%
B.A.T.	11%	9%	9%	8%
Brindisi	14%	25%	18%	16%
Foggia	8%	6%	21%	21%
Lecce	10%	9%	14%	15%
Taranto	38%	30%	22%	21%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Soggetto Attuatore Puglia

### Il Piano di Accoglienza Regionale

Secondo le indicazioni fornite con il “Vademecum per l’accoglienza” approvato nella Conferenza Stato-Regioni del 22 giugno 2011, la struttura di accoglienza dovrebbe dotarsi di un “Regolamento” con cui disciplinare il funzionamento della struttura e la vita all’interno della stessa. Tali regole, si legge nel Vademecum, “riguardano disposizioni che possono facilitare la convivenza, la partecipazione alla gestione del centro, la permanenza in struttura, la gestione delle assenze e le condizioni per le quali può essere previsto l’allontanamento”. Ente gestore e migrante accolto dovrebbero siglare quello che viene definito un “Patto di accoglienza”, definendo e sottoscrivendo gli impegni reciproci assunti all’atto dell’ingresso nella struttura d’accoglienza. Tali indicazioni sono state esplicitamente riprese dagli schemi di convenzione predisposti dal Soggetto Attuatore Puglia, che imponevano alle strutture di accoglienza l’obbligo di dotarsi di un regolamento tradotto in più lingue e la stipula del Patto d’accoglienza con il migrante ospite della struttura.

La disciplina della vita all’interno di molte strutture deve essersi tuttavia dimostrata piuttosto problematica. I verbali di Cabina di regia registrano numerosi “eventi critici”, come anche i documenti ufficiali del Soggetto Attuatore testimoniano di una continua mobilità dei migranti dettata da esigenze di ordine e sicurezza all’interno delle strutture. I regolamenti adottati, laddove sono stati effettivamente adottati, si sono subito mostrati inadeguati a gestire i disordini ed i conflitti, costringendo i responsabili della gestione dell’emergenza a continui trasferimenti precauzionali.

*"Qualunque cosa succedeva spostavano le persone. (...) Questo era dovuto alla mancanza di regole. Allora affrontare il problema in assenza di regole, come l'affronti? Spostando il problema? Allora se un rifugiato è violento in una situazione, perché non dovrebbe essere violento da un'altra parte? Se un rifugiato non sta bene lì, perché non andare a capire quella situazione? Che problematiche ha?"*

(Rappresentante degli Enti di tutela)

Il problema principale risiedeva nella disciplina della perdita del diritto all'assistenza. Il vademecum predisposto dal Commissario Gabrielli suggeriva che "l'uscita dal piano di accoglienza", e dunque la perdita del diritto all'assistenza, ha luogo oltre che nei casi di abbandono volontario del progetto o di integrazione nel territorio, anche in caso di gravi violazioni delle norme interne del progetto o di allontanamento ingiustificato per un periodo superiore a tre giorni. Di norma, precisava il Vademecum, i migranti che abbiano esigenza di allontanarsi dalla struttura dovrebbero comunicarlo al responsabile e comunque l'allontanamento non deve superare i tre giorni<sup>127</sup>. Il Vademecum, pur richiamando in una nota finale il Decreto legislativo n. 140/2005, che disciplina in dettaglio la "revoca dell'assistenza" nei casi di accoglienza nei centri SPRAR e CARA, non specificava tuttavia con precisione l'autorità competente a decretare la perdita del diritto all'assistenza, né la procedura da seguirsi in questi casi.

*"Mancava un aspetto, quello della decretazione della revoca dell'accoglienza. Non è che non c'era un regolamento. C'era un regolamento che diceva tu devi fare così, così, così, ti devi comportare bene, e c'era scritto in tutte le lingue. Mancava il pezzo, che poi abbiamo invece stabilito successivamente, sanzionatorio".*

(Soggetto Attuatore Puglia)

I regolamenti adottati dagli Enti gestori, quando esistevano, nulla specificavano a riguardo, finendo per essere una fonte di maggiori conflitti giacché, di fatto, era impossibile ricorrere allo strumento della revoca per disciplinare i casi di gravi scorrettezze o gli allontanamenti dei migranti; molto frequenti nei periodi estivi e nella stagione della raccolta in campagna. In questa situazione, e in assenza di indicazioni precise per la gestione dei conflitti, anche le autorità di pubblica sicurezza hanno manifestato un atteggiamento piuttosto prudente, che puntava

<sup>127</sup> Commissario Straordinario all'Emergenza, Nota DIP/47 del 19 aprile 2011.

più sulla soluzione informale delle criticità.

*"Le prefetture non si sono mai volute prendere la responsabilità di fare un decreto di revoca, perché significa comunque produrre una persona in situazione di irregolarità che resta sul territorio, che dorme per strada e che è un problema per il comune dove va a dormire ... Lo porti nel CIE? Che fai? Siccome i Comuni sono stati coinvolti pochissimo nella gestione se non con delle informative, almeno nella fase iniziale, allora un Comune ti può porre la questione: tu mi hai messo 100 persone sul mio territorio, uno che perde l'accoglienza e va a dormire sotto il ponte ... è un problema per i servizi sociali, per il territorio ... allora veniamoci tutti incontro!"*

(Rappresentante degli Enti di tutela)

*"Non che prima non vi fossero richieste ... Scoppiava il tumulto? C'era l'accoltellamento locale? Comunque c'era da parte nostra un nulla osta a revocare ad allontanare. Però non ho visto atti di revoca finché non abbiamo regolamentato l'apparato sanzionatorio, nel senso che tutti condividevano il fatto che si sarebbe dovuti andare in quella direzione, però non si provvedeva all'atto finale. (...) Cercavamo di gestirli attraverso lo SPRAR, attraverso l'allontanamento dei capobastone, ecc."*

(Soggetto Attuatore Puglia)

Con il trascorrere del tempo ed il perdurare dell'emergenza, la situazione di ordine e sicurezza all'interno di molte strutture si faceva sempre più critica a causa delle crescenti manifestazioni d'insofferenza dei migranti. Anche le proteste e le criticità, dapprima legate ad aspetti prevalentemente gestionali, e dunque più facilmente superabili, cominciavano ad assumere un carattere più strutturale legato al perdurare della situazione di incertezza in cui sembravano intrappolati i migranti, rendendo la situazione via via meno governabile per vie informali. In questo contesto di aggravarsi della situazione matura l'esigenza di approntare un regolamento uniforme per tutte le strutture.

*"Diciamo che è giunto a maturazione il regolamento in un periodo in cui le criticità registrate sul territorio non erano più connesse a fatti di natura "sindacale", cioè: non ho ricevuto un permesso di soggiorno, facciamo un'occupazione. Ma era per lo più connesso ad uno stato di insofferenza da parte degli ospiti migranti per il lungo periodo trascorso. (...) Registro che col tempo le problematiche sono state orientate dapprima verso questioni cogenti*

*connesse all'emergenza, ripeto: il permesso di soggiorno, il vestiario, il cibo che mi fornisci, il poket-money, la tessera telefonica e via dicendo. Dopo di che, da un certo punto in poi, gli Enti di tutela ci hanno sempre più sollecitato ad una attenzione a delle regole comportamentali perché registravano banalmente un aumento dell'insofferenza. (...) Col tempo abbiamo poi cominciato a registrare, anche su segnalazione delle Questure, radicamento, piccole attività illecite, qualcosa connessa anche alla prostituzione, per cui nell'aprile del 2012 è maturata l'idea di un regolamento".*

(Soggetto Attuatore Puglia)

I verbali di Cabina di regia che abbiamo consultato evidenziano in particolare il ruolo decisivo giocato dalle Prefetture e dalle Questure nell'adozione di una bozza di regolamento uniforme per tutte le strutture che chiarisse la questione delle revoche dell'assistenza e più in generale ripensasse complessivamente la questione delle sanzioni cui sarebbe stato possibile ricorrere in caso di comportamenti scorretti, disordini o allontanamenti non autorizzati dalla struttura<sup>128</sup>. L'elaborazione della bozza ha richiesto alcuni mesi, durante i quali il Soggetto Attuatore ha condotto una complessa istruttoria sulla disciplina applicabile, interessando della questione anche il Commissario Gabrielli, il quale nella sua nota di risposta ha specificato come all'interno delle strutture di accoglienza, anche in assenza di un regolamento, o nel silenzio dello stesso, debba comunque applicarsi il D.Lgs. 140/2005, richiamato peraltro dalla medesima OPCM 3933/2011. Nel maggio 2012 una bozza di regolamento è stata finalmente sottoposta all'attenzione della Cabina di regia per l'approvazione finale. La discussione si è concentrata ancora una volta sulla questione della competenza a decretare la revoca dell'assistenza, imponendo l'allontanamento della struttura del migrante; la soluzione proposta dal Soggetto Attuatore non convinceva del tutto le Prefetture, che prima di fornire il proprio assenso all'adozione del regolamento si sono riservate il diritto di effettuare un consulto con il Dipartimento per le libertà civili del Ministero dell'interno.

Il regolamento sarebbe infine stato approvato con alcune variazioni minori il 16 maggio 2012. Esso, dopo una prima parte sugli obblighi dell'ente gestore che sostanzialmente riprende il contenuto degli schemi di convenzione, contiene un'ampia sezione dedicata ai "doveri degli ospiti". Il migrante è invitato a rispettare le disposizioni del Soggetto Attuatore per quanto riguarda l'assegnazione e i trasferimenti dalle sedi di accoglienza e più in generale ad "osservare un comportamento rispettoso delle cose e delle persone all'interno ed all'esterno del

<sup>128</sup> Cfr. in particolare il verbale di Cabina di regia del 16 febbraio 2012.

Centro di Accoglienza in cui è ospitato”. Egli si impegna inoltre a “partecipare alle attività formative offerte dalla struttura”, compatibilmente con i propri impegni di natura personale; a provvedere quotidianamente all’ordine ed al decoro degli spazi di alloggio; a lavare ed asciugare i suoi indumenti ed effetti personali negli spazi e secondo le modalità indicate dall’ente gestore e ad avere cura delle cose e dei beni di pertinenza del centro di accoglienza. Ogni danneggiamento, precisa il regolamento, sarà rimborsato o riparato a cura dell’ospite della struttura, anche utilizzando le somme fornite con il c.d. “pocket money”.

Dopo gli inviti ad una condotta rispettosa, il tono del regolamento si fa più perentorio e seguono i divieti. Al migrante è fatto assoluto divieto di usare qualsiasi tipo di violenza (fisica, verbale, psicologica) verso tutti i soggetti coinvolti nell’accoglienza; usare ed introdurre sostanze stupefacenti o alcolici all’interno dei centri di Accoglienza; usare radio, ipod, cellulari, registratori, TV ecc. ad alto volume; fumare all’interno del Centro e al di fuori degli spazi indicati; introdurre animali; assegnare il proprio letto a persone esterne; cambiare autonomamente la stanza assegnata; ospitare parenti ed amici senza autorizzazione del responsabile.

Le norme dettate dal D.Lgs n. 140/2005 in merito alla revoca delle misure di accoglienza sono esplicitamente richiamate e risultano applicabili in caso di mancata presentazione del richiedente asilo all’audizione della Commissione Territoriale per la richiesta di protezione internazionale (e/o il Tribunale adito) senza giustificato motivo; in caso di mancata presentazione dei cittadini stranieri presso le autorità competenti (Questure/Prefetture) o presso le autorità sanitarie locali senza documentato motivo e comunque quando viene espressamente richiesto dal gestore della struttura di accoglienza; in caso di gravi violazioni al Regolamento ed eventuali altre norme di comportamento adottate nei rispettivi Centri di accoglienza per esigenze specifiche, purché sottoscritte degli ospiti ed opportunamente notificate al Soggetto Attuatore; in caso di comportamenti violenti o aggressivi nei confronti di cose e/o persone all’interno o all’esterno del centro di accoglienza o verso terzi, accertati e verbalizzati da parte delle FF.OO. ed opportunamente segnalate al Soggetto Attuatore Puglia da parte del responsabile del centro. A differenza che il vademecum predisposto dal Commissario Gabrielli, il regolamento adottato dal Soggetto Attuatore per la Puglia non prevede la perdita del diritto di accoglienza nel caso di allontanamento ingiustificato superiore a tre giorni, fissando delle regole molto più elastiche a riguardo. Si prevede, infatti, che in caso di abbandono ingiustificato del centro per periodi superiori ai dieci giorni continuativi, il migrante perda il diritto di far ritorno nel Centro di prima assegnazione e il Soggetto Attuatore possa riservarsi di individuare il nuovo centro che il migrante dovrà raggiungere con oneri a suo carico.

L'adozione delle misure di revoca dell'accoglienza è adottata a seguito di una procedura che può passare attraverso una serie di ammonimenti preliminari, effettuati tramite un primo "invito a mantenere un comportamento consono con le indicazioni del Regolamento" redatto dall'Ente gestore e/o dai referenti della Questura territorialmente competente e una susseguente "lettera di ammonimento" con la quale Ente gestore o Questura territorialmente competente segnalano la "grave violazione", eventualmente corredata da querele e/o denuncia, oppure giungere direttamente al provvedimento più estremo nel caso di comportamenti "violenti o turbolenti" debitamente denunciati dall'Ente gestore e verbalizzati dalle FF.OO.. Diversa è tuttavia l'autorità competente ad adottare la misura dell'allontanamento a seconda della condizione giuridica dello straniero: nel caso di richiedenti asilo, infatti, è il Prefetto il titolare esclusivo del potere di decidere la revoca dell'assistenza, nel caso di stranieri cui sia stata riconosciuta una qualche forma di protezione internazionale o in possesso di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, la competenza è invece attribuita al Soggetto Attuatore.

### **2.3.5. Aspetti positivi e criticità emerse**

La gestione dell'Emergenza Nord-Africa è stata in Puglia, come nel resto d'Italia un autentico laboratorio. La decisione di creare un sistema di accoglienza parallelo, sospendendo di fatto il diritto dell'immigrazione ed il diritto d'asilo ordinario a vantaggio di una gestione emergenziale interamente disciplinata tramite decreti ed ordinanze di necessità ed urgenza o, peggio ancora, note e circolari delle autorità delegate dal Governo, ha costretto gli attori locali ad operare in un quadro giuridico altamente incerto, all'ombra di un mandato che in più di un'occasione è apparso poco definito. L'incertezza del mandato ricevuto e del quadro giuridico di riferimento si è tuttavia risolta nel caso pugliese in un'occasione per sperimentare una serie di prassi e modelli operativi che, grazie all'inventiva ed all'attiva partecipazione di tutti gli attori coinvolti nell'emergenza, si sono rivelati ricchi di interessanti potenzialità di sviluppo.

Il modello di governo dell'emergenza adottato dal Soggetto Attuatore Puglia con la costituzione di un tavolo di lavoro comune attorno al quale raccogliere i principali attori, istituzionali e non, interessati dalla gestione dell'emergenza si è rivelato assolutamente efficace. Così come altrettanto efficace si è rivelata la costante attività di monitoraggio svolta nei confronti degli Enti gestori, effettuata sovente con degli autentici blitz a sorpresa. È grazie al continuo monitoraggio

della situazione ed alla costante concertazione delle scelte più rilevanti che il Soggetto Attuatore ha potuto alla fine del 2011 varare un ambizioso Piano regionale di accoglienza il cui obiettivo fondamentale era anche, e soprattutto, quello di ovviare alle storture ed agli inconvenienti dei primi mesi di gestione emergenziale.

Le scelte effettuate nella prima fase hanno tuttavia rappresentato una pesante ipoteca sull'attività intrapresa dal Soggetto Attuatore. Un'ipoteca molto difficile da superare. In particolare, le più gravi criticità si sono manifestate nelle strutture di grandi dimensioni di tipo alberghiero, che hanno in genere offerto servizi al di sotto della media e sono apparse scarsamente governabili da parte degli Enti gestori. Le difficoltà nel gestire la disciplina interna a tali strutture sono perdurate fino alla fine del 2012, anche a seguito dell'approvazione del regolamento nel maggio 2012 che, come segnala la stessa relazione del gruppo di monitoraggio creato dal Soggetto Attuatore, ha scontato numerose difficoltà di applicazione<sup>129</sup>.

*"Il regolamento, lo ritengo anche valido nella misura in cui delle regole di convivenza son sempre utili, con delle questioni però: è arrivato molto tardi e molti dei conflitti erano già accaduti e le strutture non l'hanno messo in pratica ... Per cui, tu dopo un anno e mezzo vai a dire alle persone: "adesso le regole sono queste. "È un po' complicato!".*

(Rappresentante degli Enti di tutela)

Particolarmente difficile è stata l'applicazione dei nuovi vincoli rispetto alla disciplina degli allontanamenti, mentre la tensione all'interno delle strutture di accoglienza è cresciuta costantemente in parallelo con il trascorrere del tempo e con l'arrivo dei primi dinieghi da parte delle Commissioni territoriali. L'imposizione del regolamento, che prevede la perdita del diritto all'accoglienza in caso di allontanamento ingiustificato e prolungato, è stata chiaramente recepita male da chi riteneva di non avere altre prospettive oltre al lavoro nero nelle campagne o nelle zone turistiche circostanti. Molti migranti allontanatisi per settimane pretendevano così di fare ritorno liberamente nelle strutture di accoglienza, reagendo male agli eventuali rifiuti eccepiti dagli Enti gestori. Nella primavera del 2012 i migranti si trovavano ancora "intrappolati" nel limbo dell'accoglienza, senza nessuna certezza circa il futuro e senza la possibilità avviare un qualsiasi percorso d'inserimento socio-lavorativo. In questo contesto, i segnali di sfiducia

<sup>129</sup> Cfr. Relazione allegata al verbale di Cabina di regia del 20 luglio 2012.



e nervosismo hanno cominciato inevitabilmente a moltiplicarsi, assumendo la forma di uno stato di tensione costante, condito da vandalismi ed episodi di violenza apparentemente ingiustificati.

Per quanto sia stato apprezzabile lo sforzo per chiarire i diritti e i doveri reciproci di ospiti ed Enti gestori attraverso la predisposizione di un modello uniforme di regolamento, l'articolato adottato presenta un certo squilibrio a svantaggio dei migranti. Squilibrio dovuto probabilmente alle circostanze in cui è maturata l'esigenza della sua approvazione. Il regolamento non prevede, infatti, alcuna procedura di reclamo cui gli ospiti possano fare ricorso per denunciare inadempienze dell'ente gestore o maltrattamenti subiti, apparendo eccessivamente schiacciato sulla disciplina dei doveri di comportamento dei migranti. Adottando un simile modello di regolamento, si è deciso di abbandonare il rispetto dei diritti e il controllo del comportamento degli Enti gestori al solo sistema di monitoraggio del Soggetto Attuatore, senza costruire quei meccanismi di reclamo che avrebbero potuto consentire un costante monitoraggio "dal basso" della situazione nelle diverse strutture di accoglienza.

A peggiorare la situazione, aggravando lo stato di dipendenza dei migranti dalle loro strutture di accoglienza, sono giunte le difficoltà che questi ultimi hanno incontrato nell'ottenimento dei documenti. Per lungo tempo molti Comuni non hanno applicato correttamente la normativa vigente, rifiutando l'iscrizione anagrafica ai migranti e suscitando così tensioni e proteste. Ciò impediva non solo il rilascio delle tessere sanitarie da parte delle ASL competenti, e dunque l'accesso ai servizi sanitari, ma più in generale l'accesso ai servizi presenti sul territorio, minando la possibilità di costruire qualsiasi percorso di autonomia ed integrazione sociale.

Dove però l'azione del Soggetto Attuatore per la Puglia si è scontrata con i gravi limiti del modello di accoglienza concepito a livello centrale, è sul piano dell'integrazione socio-economica dei migranti. Nel marzo 2012, infatti, il Soggetto Attuatore aveva costituito un gruppo di lavoro, integrato da una rappresentanza dell'ANCI e degli Enti di tutela, con l'obiettivo dichiarato di studiare la possibilità di avviare percorsi di inserimento lavorativo per i migranti. In parallelo con l'istruttoria condotta dal gruppo di lavoro, il Soggetto Attuatore medesimo aveva inviato a Roma una serie di proposte relative a percorsi che avrebbero potuto favorire una progressiva uscita dall'assistenza dei migranti.

*"La nostra idea era all'epoca che si sarebbe potuto sviluppare o un percorso d'incentivazione all'uscita, per esempio contribuendo per il primo mese o per*

*i primi due mesi alle spese di fitto dei migranti. (...) Ovvero di poter utilizzare delle risorse per fare dei percorsi di avviamento professionale e di tirocinio che avviano all'inserimento lavorativo".*

(Soggetto Attuatore Puglia)

I buoni propositi della gestione regionale dell'emergenza si sono tuttavia dovuti scontrare con l'assoluta mancanza di un quadro strategico nazionale a riguardo, constatando che ad oltre un anno dall'inizio dell'emergenza non esisteva un progetto per favorire l'uscita dei migranti dall'autentica "trappola dell'accoglienza" in cui erano stati imprigionati. Il gruppo di lavoro ha infine presentato nella Cabina di regia del 10 maggio 2012 un documento in cui si constataba l'assenza di fondi utilizzabili per progetti di formazione lavoro. Di fatto, nessun percorso d'integrazione socio-economica è stato attivato. "Su questo i risultati sono stati pari a zero", ha ammesso laconicamente il Soggetto Attuatore nel corso dell'intervista che ci ha rilasciato. Solo alcuni migranti, in genere quelli affidati alla rete di centri tipo SPRAR che avevano già ottenuto una forma di protezione o il permesso per motivi umanitari, hanno beneficiato di percorsi di inserimento lavorativo, ma si è trattato di pochissimi casi ed in genere legati a "percorsi volontari, nel senso che nell'albero delle competenze a me affidate non era contemplata la possibilità di favorire questo tipo di attività. (...) Per la mancanza effettiva di risorse a questo dedicate non è stato possibile pensare a dei percorsi di questo tipo". (Soggetto Attuatore Puglia).

Anche in Puglia, dunque, nonostante gli sforzi effettuati dal Soggetto Attuatore durante tutto il 2012 per ovviare alle storture del modello di gestione dell'emergenza imposto a livello nazionale, i migranti hanno finito per rimanere imprigionati all'interno di un sistema di accoglienza meramente assistenzialistico che, negando loro ogni effettiva possibilità di inserimento socio-economico attraverso la conquista dell'indipendenza, finiva per vincolarli nel soddisfacimento delle più elementari necessità quotidiane a strutture di accoglienza sovente inadeguate ed isolate dal contesto sociale di riferimento.



## Capitolo 3

### RIFLESSIONI CONCLUSIVE

#### 3. Riflessioni conclusive

Il Piano per l'accoglienza dei migranti del 12 aprile 2012, ha avuto tre obiettivi – *“assicurare la prima accoglienza; garantire l'equa distribuzione sul territorio italiano; provvedere all'assistenza”* – e ha previsto uno svolgimento su tre fasi: *“prima accoglienza; distribuzione dei migranti sul territorio italiano; assistenza nei territori regionali”*.

La prima accoglienza è stata incentrata al momento dell'arrivo in Italia, a sostegno delle attività delle forze di polizia e sostanzialmente si è delineata in misure di assistenza sanitaria e ristoro. Questa prima fase è stata prevista come il punto di snodo per le successive due. Infatti se gli interventi primari e basilari sono stati rivolti a tutti i migranti, a prescindere dalle loro singole posizioni, gli altri passaggi sono stati riservati esclusivamente ai titolari di protezione temporanea<sup>130</sup> ai richiedenti asilo e ai minori stranieri non accompagnati. Per tutti gli altri, i migranti economici, era previsto il rimpatrio.

La “distribuzione sul territorio” si è snodata su un *“approccio modulare che consiste nel suddividere il numero di migranti attesi in gruppi multipli di 10.000 unità da assegnare quindi alle diverse regioni in base al fattore d [la cosiddetta quota parte per l'equa distribuzione sul territorio]”*. In altre parole, il piano ha previsto la ripartizione dei migranti nei differenti territori regionali in maniera proporzionale alla popolazione.

Ai primi di agosto 2011 i “migranti assegnati” alle singole regioni dal Piano nazionale erano 20.000, ma con una presenza effettiva di 16.788 persone.

<sup>130</sup> La protezione temporanea ai sensi dell'articolo 20 del T.U. sull'immigrazione (Decreto legislativo n. 286/1998), viene concessa con DPCdM 5 aprile 2011 solamente a quanti entrati in Italia dall'inizio dell'anno fino al 5 aprile e non dopo. Ne sono diventati titolari prevalentemente cittadini provenienti dalla Tunisia, arrivati in Italia per primi e con il chiaro progetto migratorio di raggiungere altre destinazioni europee: su tutte la Francia.

A novembre del medesimo anno erano già aumentate a 22.293. Nell'anno successivo, alla fine di agosto 2012 le persone inserite nel circuito dell'accoglienza della Protezione Civile erano 26.490 e di fatto questo può considerarsi il culmine delle presenze<sup>131</sup>, perché da lì in poi, in vista della prevista fine dello stato di emergenza, hanno iniziato a intensificarsi le uscite, per quanto – come si riporterà anche più avanti – al 31 dicembre 2012 fossero ancora ospitati 18.371 migranti, tendenzialmente ancora richiedenti asilo o in condizione di vulnerabilità.

A livello territoriale, come abbiamo già avuto modo di intuire dall'analisi dei dati riportati nel primo capitolo e dall'approfondimento qualitativo svolto sui 3 casi studio regionali (cap. 2), il sistema di accoglienza straordinaria messo in atto dalla Protezione civile, si è caratterizzato per:

- la differente natura degli enti attuatori ed enti gestori coinvolti,
- la variegata tipologia delle strutture di accoglienza,
- per i differenti ruoli giocati dagli attori locali
- e la forte eterogeneità delle forme di coordinamento e gestione.

Relativamente agli *enti attuatori*, in Toscana, ad esempio, sono stati nominati due soggetti con compiti diversi e ben definiti, da una parte la Prefettura di Firenze, dall'altra il Sistema regionale della Protezione Civile. In Puglia, dopo la prima fase dell'emergenza e per superare la gestione verticistica iniziale, viene istituita una Cabina di regia a cui partecipano tutti gli enti coinvolti nella gestione dell'emergenza. Mentre la Cabina di regia ha un ruolo di coordinamento e supporto, il Soggetto attuatore dà vita ad una struttura esecutiva composta da esperti con compiti amministrativi ed operativi. Se poi l'Assessorato alle Politiche giovanili della regione ha avuto un ruolo di indirizzo politico nella gestione dell'emergenza, province e comuni hanno invece avuto una funzione di coordinamento e controllo. In Veneto, non è mai stato istituito un sistema di coordinamento strutturato e di costante condivisione di prassi e informazioni (al di là di quelle rendicontative), non solo tra le singole Prefetture, ma anche tra queste e il Soggetto attuatore, dal momento che né la cabina di regia né tavoli di coordinamento a livello regionale hanno avuto piena e regolare operatività. E la prassi diffusa di stipulare convenzioni direttamente con gli enti gestori ha comportato nella maggioranza dei casi uno

<sup>131</sup> Dato confermato dalle dichiarazioni del Ministero dell'interno: "su tutto il territorio nazionale è stata attivata un'accoglienza diffusa, con punte massime di oltre 26.000 profughi" – comunicato stampa del Ministero dell'interno, 28 dicembre 2012.

scarso raccordo anche con i Comuni.

Per quanto riguarda *gli enti gestori e la tipologia delle strutture*, il modello dell'accoglienza diffusa adottato in Toscana a seguito di una lunga esperienza maturata nell'ambito dello SPRAR ha visto il coinvolgimento di numerosi enti gestori, in particolare Associazioni/Onlus/Fondazioni ed Enti pubblici, mentre la tipologia di struttura di accoglienza più ricorrente è stata quella dei centri di accoglienza e in misura minore l'appartamento, mentre le strutture ricettive, come gli alberghi, sono state utilizzate residualmente e solo per il tempo necessario a trovare collocazioni più adeguate ai migranti.

In Puglia, se nella prima fase dell'emergenza sono state privilegiate strutture di grandi dimensioni, in genere a gestione privata, a seguito del monitoraggio effettuato dal Gruppo di Monitoraggio Accoglienza istituito dal Tavolo di Coordinamento Nazionale, è maturata la consapevolezza che le strutture di piccole dimensioni potessero favorire percorsi di raggiungimento dell'autonomia per i migranti ed offrire standard qualitativi di accoglienza migliori rispetto alle strutture di grandi dimensioni. Questo modello, ispirato al sistema SPRAR, si è tuttavia scontrato con la difficoltà di gestire i grandi numeri dell'accoglienza, non riuscendo a perseguire fino in fondo l'obiettivo.

In Veneto, il sistema di accoglienza per l'Emergenza Nord Africa si è imperniato sulle amministrazioni pubbliche e in maniera significativa sulle reti del privato sociale preesistenti, enti perlopiù religiosi, che hanno offerto la loro disponibilità a ospitare i migranti in arrivo. Il modello regionale ha tendenzialmente privilegiato un'accoglienza diffusa basata su strutture di piccole e medie dimensioni, spesso costituite da appartamenti in grado di accogliere gruppi di circa 5 persone. Pochi sono stati i grossi centri, mentre solo nella prima fase dell'emergenza si è spesso fatto ricorso a strutture alberghiere che potevano garantire rapidamente l'accoglienza a un consistente numero di persone in arrivo. Anche la rete SPRAR ha offerto posti straordinari da dedicare agli accolti nell'ambito dell'Emergenza.

Dal punto di vista delle *forme di coordinamento e gestione*, come abbiamo potuto leggere nel capitolo 2 dedicato ai casi studio territoriali, vi sono stati approcci e modalità differenti a seconda del contesto nel quale ci si è trovati. In Toscana è stato seguito il modello di accoglienza sviluppato e condiviso nell'ambito dello SPRAR, un modello di accoglienza diffusa su tutto il territorio regionale in strutture di piccole dimensioni, decentrato e basato sul coinvolgimento dei diversi attori locali. In questo contesto, fin dall'inizio è stato chiaro chi fossero i soggetti coinvolti e quali le competenze di ciascuno; infatti, con apposito decreto regionale sono state definite le competenze di ciascun ente coinvolto nella procedura di

emergenza e ciò ha semplificato la gestione del fenomeno garantendo un livello di armonizzazione e uniformità d'intervento.

In Puglia, l'afflusso di migranti nel primissimo periodo ha fatto sì che l'obiettivo prioritario fosse quello del reperimento delle strutture, e per questo motivo si è ricorso, nella difficoltà di trovare posti disponibili, a strutture di tipo alberghiero, che hanno accolto anche centinaia di migranti. La stessa necessità di trovare in poco tempo strutture di accoglienza, ha portato la Protezione civile ad individuare autonomamente, senza il coinvolgimento degli enti locali, le strutture sul territorio. Solo successivamente, con l'approvazione del Piano di Accoglienza Regionale, elaborato anche a seguito dell'attività di monitoraggio effettuata sulle strutture, è stato privilegiato un modello di "accoglienza integrata" ispirato a quello del sistema SPRAR. In Veneto, non vi è stato nella regione un sistema unico di coordinamento, ma ciascuna provincia ha provveduto in autonomia a darsi un proprio sistema di coordinamento, a volte promosso da singoli comuni.

Comparando analiticamente i tre casi territoriali indagati possiamo evidenziare come in Toscana il punto di forza della modalità d'accoglienza adottata stia proprio nel modello dell'accoglienza diffusa e nel coinvolgimento degli attori locali frutto di una preparazione "storica" nel campo dell'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati maturata nell'ambito dell'esperienza delle reti di accoglienza dello SPRAR. Secondo alcuni, questo stesso modello ha però determinato una falla nel sistema: l'alta diffusione territoriale ha reso cioè più difficile garantire un coordinamento forte a livello centrale.

In Puglia, le criticità sono state determinate dalla creazione di un sistema di accoglienza parallelo, gestito in via emergenziale tramite decreti ed ordinanze di necessità ed urgenza o note e circolari delle autorità delegate dal Governo, che ha costretto gli attori locali ad operare in un quadro giuridico altamente incerto, all'ombra di un mandato che in più di un'occasione è apparso poco definito. I punti di forza sono invece rilevati nel modello di governo dell'emergenza adottato dal Soggetto Attuatore, ovvero la costituzione di un tavolo di lavoro comune attorno al quale raccogliere i principali attori, istituzionali e non, interessati dalla gestione dell'emergenza che si è rivelato assolutamente efficace. Così come altrettanto efficace si è rivelata la costante attività di monitoraggio svolta nei confronti degli Enti gestori.

In Veneto, le criticità maggiori sono legate proprio al criterio prevalente dell'"emergenzialità" e al fatto di affidarsi agli enti gestori che più celermente offrivano la propria disponibilità a ospitare pur in assenza di un accordo o coordinamento con gli enti locali (in assenza di una reale pianificazione da parte

del Soggetto attuatore fondata su criteri qualitativi), che ha tuttavia comportato il coinvolgimento di molti soggetti talvolta con scarsa o nulla esperienza né competenze in merito alla gestione di richiedenti asilo o di minori stranieri non accompagnati. Livelli di assistenza adeguati sono stati garantiti da enti SPRAR in parallelo ai servizi attivati per i richiedenti asilo e rifugiati accolti nel circuito ordinario. Una ulteriore criticità è data dallo scarso coinvolgimento dei comuni; infatti, nella governance dell'accoglienza si è spesso sottovalutato il ruolo chiave dei Comuni, molte volte all'oscuro di quanto veniva disposto dal Soggetto attuatore sul loro territorio di competenza.

In definitiva, le esperienze analizzate e i dati raccolti ci inducono a riflettere sulla compatibilità ed opportunità di gestire l'accoglienza dei migranti richiedenti protezione internazionale attraverso misure straordinarie di intervento. Se da un lato le misure realizzate hanno scongiurato che alle persone appena arrivate in Italia mancassero giacigli per la notte e una regolare distribuzione di pasti, il protrarsi di interventi a bassa soglia, anche fino a quasi due anni, ha contribuito in alcuni casi a cronicizzare la dichiarata "emergenza", mettendo in atto un sistema assistenzialistico, incapace di comprendere adeguati servizi di accompagnamento e orientamento, nonché di delineare prospettive di inclusione sociale per le persone accolte.

*«L'approccio operativo della Protezione civile è fondamentale quando si tratta di attuare misure tempestive di soccorso, approvvigionamento e messa in sicurezza» ha commentato un operatore locale. «Quando, però, si deve intervenire con servizi alla persona, le competenze devono necessariamente passare ad altri e il paradigma di intervento deve essere un altro. Abbiamo di fronte persone che hanno subito persecuzioni e lutti. Abbiamo di fronte vittime di violenza e di tortura. Superstiti di naufragi, donne trafficate, minori non accompagnati. Persone che attendono la definizione della loro condizione per sapere se e come potranno rimanere in Italia. Tutti loro portano con sé un bagaglio di bisogni e di esigenze, che devono emergere e a cui si devono dare risposte che vadano oltre l'accoglienza materiale di vitto e alloggio. Per farlo bisogna avere le competenze necessarie e non è sufficiente lasciarsi guidare solo dal buon senso».*

Questo approccio richiamato nelle parole dell'operatore intervistato, che vede le persone al centro di ogni intervento, è quello utilizzato nell'ambito del *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* (SPRAR), la rete dei progetti territoriali di accoglienza integrata, che accede alle risorse pubbliche del Fondo nazionale



per le politiche e i servizi dell'asilo, previsto nella legge finanziaria e gestito dal ministero dell'Interno. E' un sistema che da oltre un decennio è costruito su base territoriale, con misure di accoglienza proporzionali alle popolazioni, di cui sono responsabili gli enti locali che, nella gestione quotidiana degli interventi, si avvalgono della collaborazione delle realtà del privato sociale e del supporto di reti territoriali solide, funzionali, eterogenee. E' un sistema che nel corso degli anni ha messo in atto strumenti e strategie per farsi dialogante e collaborativo con i CARA, ha proprie linee guida e standard di intervento e come obiettivo l'autonomia e l'inclusione sociale delle persone.

Dall'esperienza dell'“emergenza Nord Africa”, analizzata parzialmente nelle pagine precedenti, possono essere raccolti importanti spunti ed indicazioni per il futuro. La prima riguarda proprio la necessità di un investimento strutturale che porti all'implementazione dello SPRAR, che in una visione d'insieme con i CARA, possa effettivamente garantire standard di accoglienza omogenei a livello nazionale secondo gli standard europei ai migranti richiedenti protezione internazionale in Italia; una seconda è relativa all'ottimizzazione delle risorse pubbliche da investire nelle politiche di accoglienze che debbono essere mirate ad interventi strutturati ed integrati e non disperse in misure emergenziali; la terza riguarda la necessità di dare continuità ai tavoli istituzionali di coordinamento e programmazione ove i diversi livelli di governo possono effettivamente confrontarsi sugli interventi in ottemperanza degli obblighi internazionali relativi alla protezione dei migranti forzati.

## **COMPENDIO STATISTICO**



Tabella A.1

## Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	20	9,95	251	39,72	92	20,77	9	16,07	372	27,93	5	3,38	67,47	24,73	2,42			
Associazionismo cattolico	22	10,95	120	18,99	148	33,41	16	28,57	306	22,97		7,19	39,22	48,37	5,23			
Associazionismo laico	5	2,49	110	17,41	80	18,06	6	10,71	201	15,09		2,49	54,73	39,80	2,99			
Cooperativa sociale	35	17,41	140	22,15	101	22,80	12	21,43	288	21,62		12,15	48,61	35,07	4,17			
Privato	119	59,41	11	1,74	22	4,97	13	23,21	165	12,39		72,12	6,67	13,33	7,88			
<b>TOTALE</b>	<b>201</b>	<b>100,00</b>	<b>632</b>	<b>100,00</b>	<b>443</b>	<b>100,00</b>	<b>56</b>	<b>100,00</b>	<b>1.332</b>	<b>100,00</b>		<b>15,09</b>	<b>47,45</b>	<b>33,26</b>	<b>4,20</b>			

Tabella A.2

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	191	3,82	1.955	42,94	1.165	14,20	155	25,29	3.466	18,87		5,51	56,41	33,61	4,47			
Associazionismo cattolico	494	9,88	773	16,98	2.742	33,42	213	34,75	4.222	22,98		11,70	18,31	64,95	5,05			
Associazionismo laico	267	5,34	890	19,55	1.106	13,48	70	11,42	2.333	12,70		11,44	38,15	47,41	3,00			
Cooperativa sociale	1.031	20,62	843	18,52	3.022	36,84	95	15,50	4.991	27,17		20,66	16,89	60,55	1,90			
Privato	3.018	60,35	92	2,02	169	2,06	80	13,05	3.359	18,28		89,85	2,74	5,03	2,38			
<b>TOTALE</b>	<b>5.001</b>	<b>100,00</b>	<b>4.553</b>	<b>100,00</b>	<b>8.204</b>	<b>100,00</b>	<b>613</b>	<b>100,00</b>	<b>18.371</b>	<b>100,00</b>		<b>27,22</b>	<b>24,78</b>	<b>44,66</b>	<b>3,34</b>			

Tabella A.3

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura													
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo	appartamento	centro collettivo	missing
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.
Amministrazione pubblica	190	3,86	1.824	43,89	1.051	14,04	141	25,59	3.206	18,74	5,38	56,89	32,78	4,40
Associazionismo cattolico	487	9,90	705	16,96	2.555	34,13	204	37,02	3,9	23,09	12,33	17,84	64,67	5,16
Associazionismo laico	247	5,02	788	18,96	944	12,61	63	11,43	2.042	11,93	12,10	38,59	46,23	3,09
Cooperativa sociale	1.016	20,65	758	18,24	2.788	37,24	84	15,25	4.646	27,15	21,87	16,32	60,01	1,81
Privato	2.979	60,56	81	1,95	148	1,98	59	10,71	3.267	19,09	91,18	2,48	4,53	1,81
<b>TOTALE</b>	<b>4.919</b>	<b>100,00</b>	<b>4.156</b>	<b>100,00</b>	<b>7.486</b>	<b>100,00</b>	<b>551</b>	<b>100,00</b>	<b>17.112</b>	<b>100,00</b>	<b>28,75</b>	<b>24,29</b>	<b>43,75</b>	<b>3,22</b>

Tabella A.4

## Distribuzione Minori per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura													
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo	appartamento	centro collettivo	missing
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.
Amministrazione pubblica	1	1,22	131	33,00	114	15,88	14	22,58	260	20,65	0,38	50,38	43,85	5,38
Associazionismo cattolico	7	8,54	68	17,13	182	26,04	9	14,52	271	21,53	2,58	25,09	69,00	3,32
Associazionismo laico	20	24,39	102	25,69	162	22,56	7	11,29	291	23,11	6,87	35,05	55,67	2,41
Cooperativa sociale	15	18,29	85	21,41	234	32,59	11	17,74	345	27,40	4,35	24,64	67,83	3,19
Privato	39	47,56	11	2,77	21	2,92	21	33,87	92	7,31	42,39	11,96	22,83	22,83
<b>TOTALE</b>	<b>82</b>	<b>100,00</b>	<b>397</b>	<b>100,00</b>	<b>8.204</b>	<b>100,00</b>	<b>613</b>	<b>100,00</b>	<b>1.259</b>	<b>100,00</b>	<b>6,51</b>	<b>31,53</b>	<b>57,03</b>	<b>4,92</b>

Tabella A.5

## Distribuzione Costo giornaliero (in €) Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura														
	albergo			appartamento			centro collettivo			missing			Totale		
	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo
Amministrazione pubblica	46,0	42,0	28,5	46,0	41,9	27,0	46,0	44,0	31,0	46,0	45,6	43,0	46,0	42,7	27,0
Associazione cattolica	46,0	37,0	28,5	46,0	41,9	20,9	46,0	41,8	20,9	46,0	45,6	45,0	46,0	41,9	20,9
Associazione laico	46,0	42,5	36,0	46,0	42,0	28,5	46,0	40,2	20,9	46,0	46,0	46,0	46,0	41,9	20,9
Cooperativa sociale	46,0	43,4	40,0	46,0	42,8	37,0	46,0	43,6	20,9	46,0	45,1	35,0	46,0	43,3	20,9
Privato	46,8	42,6	20,9	45,5	38,9	28,5	46,0	39,9	28,5	46,0	45,7	43,0	46,8	42,3	20,9
<b>TOTALE</b>	<b>46,8</b>	<b>42,3</b>	<b>20,9</b>	<b>46,0</b>	<b>42,1</b>	<b>20,9</b>	<b>46,0</b>	<b>42,3</b>	<b>20,9</b>	<b>46,0</b>	<b>45,6</b>	<b>35,0</b>	<b>46,8</b>	<b>42,4</b>	<b>20,9</b>

Tabella A.6

## Distribuzione Costo giornaliero (in €) MSNA e MSNARA per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura														
	albergo			appartamento			centro collettivo			missing			Totale		
	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo
Amministrazione pubblica	-	-	-	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	52,8	46,0	80,0	74,3	46,0
Associazione cattolica	-	-	-	-	-	-	83,2	80,0	76,6	46,0	46,0	46,0	83,2	63,0	46,0
Associazione laico	-	-	-	80,0	62,6	40,0	80,0	78,0	76,6	46,0	46,0	46,0	80,0	70,6	40,0
Cooperativa sociale	-	-	-	76,6	67,9	37,0	46,0	43,6	20,9	46,0	46,0	46,0	76,6	63,3	34,4
Privato	-	-	-	-	-	28,5	46,0	39,9	28,5	46,0	56,8	46,0	80,0	59,6	46,0
<b>TOTALE</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>80,0</b>	<b>67,7</b>	<b>40,0</b>	<b>83,2</b>	<b>77,7</b>	<b>34,4</b>	<b>80,0</b>	<b>50,7</b>	<b>46,0</b>	<b>83,2</b>	<b>68,4</b>	<b>34,4</b>

Tabella A.7

## Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Piemonte

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	
Amministrazione pubblica	0	0,00	1	1,79	0	0,00	0	0,00	1	1,18	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Associazionismo cattolico	0	0,00	3	5,36	4	22,22	0	0,00	7	8,24	0,00	42,86	57,14	0,00	0,00	0,00		
Associazionismo laico	1	9,09	10	17,86	8	44,44	0	0,00	19	22,35	5,26	52,63	42,11	0,00	0,00	0,00		
Cooperativa sociale	7	63,64	42	75,00	6	33,33	0	0,00	55	64,71	12,73	76,36	10,91	0,00	0,00	0,00		
Privato	3	27,27	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	3,53	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
<b>TOTALE</b>	<b>11</b>	<b>100,00</b>	<b>56</b>	<b>100,00</b>	<b>18</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>85</b>	<b>100,00</b>	<b>12,94</b>	<b>65,88</b>	<b>21,18</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		

Tabella A.8

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Piemonte

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.		
Amministrazione pubblica	0	0,00	16	5,52	0	0,00	0	0,00	16	1,18	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Associazionismo cattolico	0	0,00	18	6,21	36	5,88	0	0,00	54	3,98	0,00	33,33	66,67	0,00	0,00	0,00		
Associazionismo laico	144	31,58	44	15,17	127	20,75	0	0,00	315	23,20	45,71	13,97	40,32	0,00	0,00	0,00		
Cooperativa sociale	225	49,34	12	73,10	449	73,37	0	0,00	886	65,24	25,40	23,93	50,68	0,00	0,00	0,00		
Privato	87	19,08	0	0,00	0	0,00	0	0,00	87	6,41	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
<b>TOTALE</b>	<b>456</b>	<b>100,00</b>	<b>290</b>	<b>100,00</b>	<b>612</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>1.358</b>	<b>100,00</b>	<b>33,58</b>	<b>21,35</b>	<b>45,07</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		

Tabella A.9

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Piemonte

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	16	6,23	0	0,00	0	0,00	16	1,26	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazione cattolico	0	0,00	16	6,23	28	5,03	0	0,00	44	3,48	0,00	0,00	36,36	63,64	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazione laico	134	31,64	38	14,79	108	19,39	0	0,00	289	22,83	49,48	0,00	13,15	37,37	0,00	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	223	49,34	187	72,76	421	75,58	0	0,00	831	65,64	26,84	0,00	22,50	50,66	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	86	19,03	0	0,00	0	0,00	0	0,00	86	6,79	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>452</b>	<b>100,00</b>	<b>257</b>	<b>100,00</b>	<b>557</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>1.266</b>	<b>100,00</b>	<b>35,70</b>	<b>0,00</b>	<b>20,30</b>	<b>44,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.10

## Distribuzione Minori per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Piemonte

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazione cattolico	0	0,00	2	6,06	8	14,55	0	0,00	10	10,87	0,00	0,00	20,00	80,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazione laico	1	25,00	6	18,18	19	34,55	0	0,00	26	28,26	3,85	0,00	23,08	73,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	2	50,00	25	75,76	28	50,91	0	0,00	55	59,78	3,64	0,00	45,45	50,91	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	1	25,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	1,91	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>4</b>	<b>100,00</b>	<b>33</b>	<b>100,00</b>	<b>55</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>92</b>	<b>100,00</b>	<b>4,35</b>	<b>0,00</b>	<b>35,87</b>	<b>59,78</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>



Tabella A.5

Distribuzione Costo giornaliero (in €) Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Piemonte

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura														
	albergo			appartamento			centro collettivo			missing			Totale		
	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo
Amministrazione pubblica	-	-	-	37,9	37,9	37,9	-	-	-	-	-	-	37,9	37,9	37,9
Associazionismo cattolico	-	-	-	40,0	40,0	40,0	41,6	40,5	40,0	-	-	-	41,6	40,3	40,0
Associazionismo laico	41,6	41,6	41,6	41,6	41,4	40,0	44,0	40,8	40,0	-	-	-	44,0	41,2	40,0
Cooperativa sociale	44,7	41,8	40,0	41,6	41,5	40,0	45,0	42,0	40,0	-	-	-	45,0	41,6	40,0
Privato	46,8	44,3	40,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46,8	44,3	40,0
<b>TOTALE</b>	<b>46,8</b>	<b>42,5</b>	<b>40,6</b>	<b>41,6</b>	<b>41,3</b>	<b>37,9</b>	<b>45,0</b>	<b>41,2</b>	<b>40,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>46,8</b>	<b>41,5</b>	<b>37,9</b>

Tabella A.6

Distribuzione Costo giornaliero (in €) MSNA e MSNARA per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Piemonte

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura														
	albergo			appartamento			centro collettivo			missing			Totale		
	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo
Amministrazione pubblica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Associazionismo cattolico	-	-	-	-	-	-	83,2	83,2	83,2	-	-	-	83,2	83,2	83,2
Associazionismo laico	-	-	-	80,0	60,0	40,0	80,0	80,0	80,0	-	-	-	80,0	72,0	40,0
Cooperativa sociale	-	-	-	41,6	41,6	41,6	-	-	-	-	-	-	41,6	41,6	41,6
Privato	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>80,0</b>	<b>53,9</b>	<b>40,0</b>	<b>83,2</b>	<b>80,8</b>	<b>80,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>83,2</b>	<b>69,3</b>	<b>40,0</b>

Tabella A.1.3

## Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Valle d'Aosta

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	1	33,33	0	100,00	1	100,00	0	0,00	2	40,00	0,00	0,00	0,00	0,00	50,00	0,00	0,00	0,00
Associazione cattolica	0	0,00	1	0,00	0	0,00	0	0,00	306	20,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazione laico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	2	66,67	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	40,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>3</b>	<b>100,00</b>	<b>1</b>	<b>100,00</b>	<b>1</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>100,00</b>	<b>5</b>	<b>100,00</b>	<b>60,00</b>	<b>20,00</b>	<b>20,00</b>	<b>0,00</b>	<b>20,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.2

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Valle d'Aosta

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	1	8,33	0	0,00	2	100,00	0	0,00	3	15,00	33,33	0,00	0,00	66,67	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazione cattolica	0	0,00	6	100,00	0	0,00	0	0,00	6	30,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazione laico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	11	91,67	0	0,00	0	0,00	0	0,00	11	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>12</b>	<b>100,00</b>	<b>4.553</b>	<b>100,00</b>	<b>2</b>	<b>100,00</b>	<b>613</b>	<b>100,00</b>	<b>20</b>	<b>100,00</b>	<b>60,00</b>	<b>30,00</b>	<b>10,00</b>	<b>10,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.15

Distribuzione Costo giornaliero (in €) Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Valle d'Aosta

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura										Totale				
	albergo			appartamento			centro collettivo			missing		massimo	minimo		
	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	minimo		
Amministrazione pubblica	34,5	34,5	34,5	-	-	-	31,0	31,0	31,0	-	-	-	34,5	32,8	31,0
Associazionismo cattolico	-	-	-	32,5	32,5	32,5	-	-	-	-	-	-	32,5	32,5	32,5
Associazionismo laico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cooperativa sociale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Privato	42,5	37,8	33,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46,8	44,3	40,0
<b>TOTALE</b>	<b>42,5</b>	<b>36,7</b>	<b>33,0</b>	<b>32,5</b>	<b>32,5</b>	<b>32,5</b>	<b>31,0</b>	<b>31,0</b>	<b>31,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>46,8</b>	<b>41,5</b>	<b>37,9</b>

Tabella A.16

Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Lombardia

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura										Totale		albergo		appartamento		centro collettivo	missing
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo	missing	massimo	minimo
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.
Amministrazione pubblica	5	10,00	36	31,86	35	31,25	0	0,00	76	27,54	6,58	47,37	46,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	4	8,00	44	38,94	45	40,18	1	100,00	94	34,06	4,26	46,81	47,87	1,06	1,06	1,06	1,06	1,06
Associazionismo laico	3	6,00	11	9,73	7	6,25	0	0,00	21	7,61	14,29	52,38	33,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	3	6,00	21	18,58	17	15,18	0	0,00	41	14,86	7,32	51,22	41,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	35	70,00	1	0,88	8	7,14	0	0,00	44	15,94	79,55	2,27	18,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>50</b>	<b>100,00</b>	<b>113</b>	<b>100,00</b>	<b>112</b>	<b>100,00</b>	<b>1</b>	<b>100,00</b>	<b>276</b>	<b>100,00</b>	<b>18,12</b>	<b>40,94</b>	<b>40,58</b>	<b>0,36</b>	<b>0,36</b>	<b>0,36</b>	<b>0,36</b>	<b>0,36</b>

Tabella A.17

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Lombardia

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	36	4,79	131	31,19	431	34,48	0	0,00	598	24,67	6,02	56,89	32,78	4,40				
Associazione cattolica	88	11,70	151	35,95	467	37,36	2	100,00	708	29,21	12,43	17,84	64,67	5,16				
Associazione laico	66	8,78	57	13,57	81	6,48	0	0,00	204	8,42	32,35	38,59	46,23	3,09				
Cooperativa sociale	18	2,39	80	19,05	204	16,32	0	0,00	302	12,46	5,96	16,32	60,01	1,81				
Privato	544	72,34	1	0,24	67	5,36	0	0,00	612	25,25	88,89	2,48	4,53	1,81				
<b>TOTALE</b>	<b>752</b>	<b>100,00</b>	<b>420</b>	<b>100,00</b>	<b>1.250</b>	<b>100,00</b>	<b>2</b>	<b>100,00</b>	<b>2.424</b>	<b>100,00</b>	<b>31,02</b>	<b>24,29</b>	<b>43,75</b>	<b>3,22</b>				

Tabella A.18

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Lombardia

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	36	4,86	126	31,98	425	35,42	0	0,00	587	25,13	6,13	21,47	72,40	0,00				
Associazione cattolica	86	11,22	134	34,01	451	37,58	2	100,00	670	28,68	12,39	20,00	67,31	0,30				
Associazione laico	65	8,78	56	14,21	79	6,58	0	0,00	200	8,56	32,50	28,00	39,50	0,00				
Cooperativa sociale	18	2,43	77	19,54	156	15,50	0	0,00	281	12,03	6,41	27,40	66,19	0,00				
Privato	538	72,70	1	0,25	59	4,92	0	0,00	598	25,60	89,97	0,17	9,87	0,00				
<b>TOTALE</b>	<b>740</b>	<b>100,00</b>	<b>394</b>	<b>100,00</b>	<b>1.200</b>	<b>100,00</b>	<b>2</b>	<b>100,00</b>	<b>2.336</b>	<b>100,00</b>	<b>31,68</b>	<b>16,87</b>	<b>51,37</b>	<b>0,09</b>				

Tabella A.19

## Distribuzione Minori per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Lombardia

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.p.	v.p.	v.a.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	5	19,23	6	12,00	0	0,00	11	12,50		0,00	45,45	54,55	0,00			
Associazionismo cattolico	5	41,67	17	65,38	16	32,00	0	0,00	38	43,18		13,16	44,74	42,11	0,00			
Associazionismo laico	1	8,33	1	3,85	2	4,00	0	0,00	4	4,55		25,00	25,00	50,00	0,00			
Cooperativa sociale	0	0,00	3	11,54	18	36,00	0	0,00	21	23,86		0,00	14,29	85,71	0,00			
Privato	6	50,00	0	0,00	8	16,00	0	0,00	14	15,91		42,86	0,00	57,14	0,00			
<b>TOTALE</b>	<b>12</b>	<b>100,00</b>	<b>26</b>	<b>100,00</b>	<b>50</b>	<b>100,00</b>	<b>2</b>	<b>0,00</b>	<b>88</b>	<b>100,00</b>		<b>13,64</b>	<b>29,55</b>	<b>56,82</b>	<b>0,00</b>			

Tabella A.20

## Distribuzione Costo giornaliero (in €) Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Lombardia

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura														
	albergo			appartamento			centro collettivo			missing			Totale		
	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo
Amministrazione pubblica	46,0	45,0	43,5	46,0	45,8	43,5	46,0	45,7	45,3	-	-	-	46,0	45,7	43,5
Associazionismo cattolico	46,0	43,5	38,5	46,0	45,2	44,6	46,0	45,0	40,0	45,0	45,0	45,0	46,0	45,0	38,5
Associazionismo laico	46,0	41,8	36,0	46,0	45,3	43,5	46,0	45,9	45,0	-	-	-	46,0	45,0	36,0
Cooperativa sociale	46,0	44,8	42,5	46,0	45,8	45,0	46,0	46,0	46,0	-	-	-	46,0	45,8	42,5
Privato	46,0	44,1	38,5	45,0	45,0	45,0	46,0	44,2	37,5	-	-	-	46,0	44,1	37,5
<b>TOTALE</b>	<b>46,0</b>	<b>44,1</b>	<b>36,0</b>	<b>46,0</b>	<b>45,5</b>	<b>43,5</b>	<b>46,0</b>	<b>45,3</b>	<b>37,5</b>	<b>45,0</b>	<b>45,0</b>	<b>45,0</b>	<b>46,0</b>	<b>45,2</b>	<b>36,0</b>

Tabella A.21

## Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Liguria

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	0	0	7	14,89	7	14,89	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00
Associazione cattolica	0	0,00	0	0,00	0	0	14	29,79	14	29,79	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00
Associazione laico	0	0,00	0	0,00	0	0	5	10,64	5	10,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0	11	23,40	11	23,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0	10	21,28	10	21,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>47</b>	<b>100,00</b>	<b>47</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Tabella A.22

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Liguria

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	143	28,77	143	28,77	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00
Associazione cattolica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	150	30,18	150	30,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00
Associazione laico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	54	10,87	54	10,87	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	96	18,71	96	18,71	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	57	11,47	57	11,47	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>497</b>	<b>100,00</b>	<b>497</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Tabella A.23

Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Trentino – Alto Adige

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	16	100,00	0	0,00	0	0,00	1	80,00	0,00	100,00	0,00	0,00			
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	2	50,00	0	0,00	7	10,00	0,00	0,00	100,00	0,00			
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	2	50,00	0	0,00	2	10,00	0,00	0,00	100,00	0,00			
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>100,00</b>	<b>4</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>20</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>80,00</b>	<b>20,00</b>	<b>0,00</b>			

Tabella A.24

Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Trentino – Alto Adige

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	
Amministrazione pubblica	0	0,00	161	100,00	0	0,00	0	0,00	161	57,09	0,00	100,00	0,00	0,00			
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	47	38,84	0	0,00	47	16,67	0,00	0,00	100,00	0,00			
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	74	61,16	0	0,00	74	26,24	0,00	0,00	100,00	0,00			
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>161</b>	<b>100,00</b>	<b>121</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>282</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>57,09</b>	<b>42,91</b>	<b>0,00</b>			

Tabella A.25

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Trentino – Alto Adige

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	1.824	100,00	0	0,00	0	0,00	153	56,46	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	44	37,29	0	0,00	44	16,24	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	74	62,71	0	0,00	74	27,31	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>153</b>	<b>100,00</b>	<b>118</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>271</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>56,46</b>	<b>43,54</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.26

## Distribuzione Minori per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Trentino – Alto Adige

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	8	0,00	0	0,00	0	0,00	8	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	68	0,00	3	100,00	0	0,00	3	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>8</b>	<b>100,00</b>	<b>3</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>11</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>72,73</b>	<b>27,27</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>



**Tabella A.27**  
**Distribuzione Costo giornaliero (in €) Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Trentino – Alto Adige**

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura														
	albergo			appartamento			centro collettivo			missing			Totale		
	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo
Amministrazione pubblica	-	-	-	27,0	27,0	27,0	-	-	-	-	-	-	27,0	27,0	27,0
Associazionismo cattolico	-	-	-	-	-	-	40,0	40,0	40,0	-	-	-	40,0	40,0	40,0
Associazionismo laico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cooperativa sociale	-	-	-	-	-	-	40,0	40,0	40,0	40,0	-	-	40,0	40,0	40,0
Privato	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALE</b>	-	-	-	<b>27,0</b>	<b>27,0</b>	<b>27,0</b>	<b>40,0</b>	<b>40,0</b>	<b>40,0</b>	<b>40,0</b>	-	-	<b>40,0</b>	<b>29,6</b>	<b>27,0</b>

**Tabella A.28**

**Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Veneto**

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	38	74,51	4	21,05	0	0,00	42	56,76		0,00	90,48		9,52		0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	2	3,92	4	21,05	0	0,00	6	8,11		0,00	33,33		66,67		0,00
Associazionismo laico	0	0,00	2	3,92	2	10,53	0	0,00	4	5,41		0,00	50,00		50,00		0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	9	17,65	9	47,37	0	0,00	18	24,32		0,00	50,00		50,00		0,00
Privato	4	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4	5,41		100,00		0,00			0,00
<b>TOTALE</b>	<b>4</b>	<b>100,00</b>	<b>51</b>	<b>100,00</b>	<b>112</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>74</b>	<b>100,00</b>		<b>5,41</b>	<b>68,92</b>		<b>25,68</b>		<b>0,00</b>

Tabella A.29

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Veneto

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	375	74,70	10	2,96	0	0,00	385	42,12	0,00	0,00	97,40	2,60	0,00	0,00	0,00	
Associazionismo cattolico	0	0,00	7	1,39	141	41,72	0	0,00	148	16,19	0,00	0,00	4,73	95,27	0,00	0,00	0,00	
Associazionismo laico	0	0,00	23	4,58	56	16,57	0	0,00	79	8,64	0,00	0,00	29,11	70,89	0,00	0,00	0,00	
Cooperativa sociale	0	0,00	97	19,32	131	38,76	0	0,00	228	24,95	0,00	0,00	42,54	57,46	0,00	0,00	0,00	
Privato	74	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	74	8,10	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>TOTALE</b>	<b>74</b>	<b>100,00</b>	<b>502</b>	<b>100,00</b>	<b>338</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>914</b>	<b>100,00</b>	<b>8,10</b>	<b>0,00</b>	<b>54,92</b>	<b>36,98</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	

Tabella A.30

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Veneto

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	374	74,65	10	2,99	14	0,00	384	42,24	0,00	0,00	97,40	2,60	0,00	0,00	0,00	
Associazionismo cattolico	0	0,00	7	1,40	141	42,22	0	0,00	148	16,28	0,00	0,00	4,73	95,27	0,00	0,00	0,00	
Associazionismo laico	0	0,00	23	4,59	56	16,77	0	0,00	79	8,69	0,00	0,00	29,11	70,89	0,00	0,00	0,00	
Cooperativa sociale	0	0,00	97	19,36	127	38,02	0	0,00	224	24,64	0,00	0,00	43,30	56,70	0,00	0,00	0,00	
Privato	74	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	74	8,14	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>TOTALE</b>	<b>74</b>	<b>100,00</b>	<b>501</b>	<b>100,00</b>	<b>334</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>100,00</b>	<b>909</b>	<b>100,00</b>	<b>8,14</b>	<b>0,00</b>	<b>55,12</b>	<b>36,74</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	

Tabella A.31

Distribuzione Costo giornaliero (in €) Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Veneto

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura														
	albergo			appartamento			centro collettivo			missing			Totale		
	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo	massimo	medio	minimo
Amministrazione pubblica	-	-	-	46,0	45,8	38,0	46,0	46,0	46,0	-	-	-	46,0	45,8	38,0
Associazionismo cattolico	-	-	-	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	-	-	-	46,0	46,0	46,0
Associazionismo laico	-	-	-	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	-	-	-	46,0	46,0	46,0
Cooperativa sociale	-	-	-	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	-	-	-	46,0	46,0	46,0
Privato	46,0	46,0	46,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46,0	46,0	46,0
<b>TOTALE</b>	<b>46,0</b>	<b>46,0</b>	<b>46,0</b>	<b>46,0</b>	<b>45,8</b>	<b>38,0</b>	<b>46,0</b>	<b>46,0</b>	<b>46,0</b>	<b>46,0</b>	<b>46,0</b>	<b>46,0</b>	<b>46,0</b>	<b>45,9</b>	<b>38,0</b>

Tabella A.32

Distribuzione Structure per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Friuli – Venezia Giulia

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	1	9,09	0	0,00	1	27,54		0,00	0,00	100,00		0,00		0,00
Associazionismo cattolico	8	88,89	11	100,00	7	63,64	1	100,00	27	34,06		29,63	40,74	25,93		3,70		
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	3	27,27	0	0,00	3	7,61		0,00	0,00	0,00		0,00		0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	14,86		0,00	0,00	0,00		0,00		0,00
Privato	1	11,11	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	15,94		100,00	0,00	0,00		0,00		0,00
<b>TOTALE</b>	<b>9</b>	<b>100,00</b>	<b>11</b>	<b>100,00</b>	<b>11</b>	<b>100,00</b>	<b>1</b>	<b>100,00</b>	<b>32</b>	<b>100,00</b>		<b>28,13</b>	<b>34,38</b>	<b>34,38</b>		<b>3,13</b>		

Tabella A.33

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Friuli – Venezia Giulia

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	1	0,91	0	0,00	1	0,28	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	104	88,89	67	100,00	87	79,09	61	100,00	319	89,86	32,60	21,00	27,27	19,12				
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	22	20,00	0	0,00	22	6,20	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	13	11,11	0	0,00	0	0,00	0	0,00	13	3,66	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>17</b>	<b>100,00</b>	<b>67</b>	<b>100,00</b>	<b>110</b>	<b>100,00</b>	<b>61</b>	<b>100,00</b>	<b>355</b>	<b>100,00</b>	<b>32,96</b>	<b>18,87</b>	<b>30,99</b>	<b>17,18</b>				

Tabella A.34

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Friuli – Venezia Giulia

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	1	0,97	0	0,00	1	0,29	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	104	88,89	67	100,00	85	82,52	60	100,00	316	91,07	32,91	21,20	26,90	18,99				
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	17	16,50	0	0,00	17	4,90	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	13	11,11	0	0,00	0	0,00	0	0,00	13	3,75	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>117</b>	<b>100,00</b>	<b>67</b>	<b>100,00</b>	<b>103</b>	<b>100,00</b>	<b>60</b>	<b>100,00</b>	<b>347</b>	<b>100,00</b>	<b>33,72</b>	<b>19,31</b>	<b>29,68</b>	<b>17,29</b>				

Tabella A.35

Distribuzione Minori per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Friuli – Venezia Giulia

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	2	28,57	1	100,00	3	37,50	0,00	0,00	0,00	0,00	66,67	33,33	0,00	
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	5	71,43	0	0,00	5	62,50	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>7</b>	<b>100,00</b>	<b>1</b>	<b>100,00</b>	<b>8</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>87,50</b>	<b>12,50</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	

Tabella A.36

Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Emilia Romagna

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.		
Amministrazione pubblica	8	36,36	101	63,52	17	32,69	0	0,00	126	53,62	6,35	80,16	13,49	0,00	0,00	0,00		
Associazionismo cattolico	2	9,09	14	8,81	14	26,92	0	0,00	30	12,77	6,67	46,67	46,67	0,00	0,00	0,00		
Associazionismo laico	0	0,00	4	2,52	5	9,62	1	100,00	10	4,26	0,00	40,00	50,00	10,00	0,00	0,00		
Cooperativa sociale	7	31,82	37	23,27	13	25,00	0	0,00	57	24,26	12,28	64,91	22,81	0,00	0,00	0,00		
Privato	5	22,73	3	1,89	3	5,77	0	0,00	12	5,11	41,67	25,00	25,00	0,00	0,00	0,00		
<b>TOTALE</b>	<b>22</b>	<b>100,00</b>	<b>159</b>	<b>100,00</b>	<b>52</b>	<b>100,00</b>	<b>1</b>	<b>100,00</b>	<b>235</b>	<b>100,00</b>	<b>9,36</b>	<b>67,66</b>	<b>22,13</b>	<b>0,43</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		

Tabella A.37

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Emilia Romagna

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	34	16,50	383	54,33	284	49,65	0	0,00	701	46,45	4,85	54,64	40,51	0,00				
Associazionismo cattolico	72	34,95	53	7,52	142	24,83	0	0,00	267	17,69	26,97	19,85	53,18	0,00				
Associazionismo laico	0	0,00	19	2,70	44	7,69	16	61,54	79	5,24	0,00	24,05	55,70	20,25				
Cooperativa sociale	62	30,10	233	33,05	90	15,73	0	0,00	385	25,51	16,10	60,52	23,38	0,00				
Privato	38	18,45	17	2,41	12	2,10	10	38,46	77	5,10	49,35	22,08	15,58	12,99				
<b>TOTALE</b>	<b>206</b>	<b>100,00</b>	<b>705</b>	<b>100,00</b>	<b>572</b>	<b>100,00</b>	<b>26</b>	<b>100,00</b>	<b>1.509</b>	<b>100,00</b>	<b>13,65</b>	<b>46,72</b>	<b>37,91</b>	<b>1,72</b>				

Tabella A.38

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Emilia Romagna

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	33	16,58	361	54,04	279	51,10	0	0,00	673	46,87	4,90	53,64	41,46	0,00				
Associazionismo cattolico	70	35,18	48	7,19	138	25,27	0	0,00	256	17,83	27,34	18,75	53,91	0,00				
Associazionismo laico	0	0,00	18	2,69	38	6,96	13	56,52	69	4,81	0,00	26,09	55,07	18,84				
Cooperativa sociale	58	29,15	224	33,53	80	14,65	0	0,00	362	25,21	16,02	61,88	22,10	0,00				
Privato	38	19,10	17	2,54	11	2,01	10	43,48	76	5,29	50,00	22,37	14,47	13,16				
<b>TOTALE</b>	<b>199</b>	<b>100,00</b>	<b>668</b>	<b>100,00</b>	<b>546</b>	<b>100,00</b>	<b>23</b>	<b>100,00</b>	<b>1.436</b>	<b>100,00</b>	<b>13,86</b>	<b>46,52</b>	<b>38,02</b>	<b>1,60</b>				

Tabella A.39

Distribuzione Minori per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Emilia Romagna

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura													
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo	appartamento	centro collettivo	missing
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.
Amministrazione pubblica	1	14,29	22	59,46	5	19,23	0	0,00	28	38,36	3,57	78,57	17,86	0,00
Associazionismo cattolico	2	28,57	5	13,51	4	15,38	0	0,00	11	15,07	18,18	45,45	36,36	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	1	2,70	6	23,08	3	100,00	10	13,70	0,00	10,00	60,00	30,00
Cooperativa sociale	4	57,14	9	24,32	10	38,46	0	0,00	23	31,51	17,39	39,13	43,48	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	1	3,85	0	0,00	1	1,37	0,00	0,00	100,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>7</b>	<b>100,00</b>	<b>37</b>	<b>100,00</b>	<b>26</b>	<b>100,00</b>	<b>3</b>	<b>100,00</b>	<b>73</b>	<b>100,00</b>	<b>9,59</b>	<b>50,68</b>	<b>35,62</b>	<b>4,11</b>

Tabella A.40

Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Toscana

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura													
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo	appartamento	centro collettivo	missing
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.
Amministrazione pubblica	1	7,69	10	24,39	7	14,00	0	0,00	18	17,14	5,56	55,56	38,89	0,00
Associazionismo cattolico	3	23,08	11	26,83	24	48,00	0	0,00	38	36,19	7,89	28,95	63,16	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	8	19,51	12	24,00	0	0,00	20	19,05	0,00	40,00	60,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	7	17,07	1	2,00	1	100,00	9	8,57	0,00	77,78	11,11	11,11
Privato	9	69,23	5	12,20	6	12,00	0	0,00	20	19,05	45,00	25,00	30,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>13</b>	<b>100,00</b>	<b>41</b>	<b>100,00</b>	<b>50</b>	<b>100,00</b>	<b>1</b>	<b>100,00</b>	<b>105</b>	<b>100,00</b>	<b>12,38</b>	<b>39,05</b>	<b>47,62</b>	<b>0,43</b>

Tabella A.41

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Toscana

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	2	1,87	65	25,00	131	21,72	0	0,00	198	20,37	1,01	32,83	66,16	0,00				
Associazione cattolica	26	24,30	59	22,69	255	42,29	0	0,00	340	34,98	7,65	17,35	75,00	0,00				
Associazione laico	0	0,00	56	21,54	170	28,19	0	0,00	226	23,25	0,00	24,78	75,22	0,00				
Cooperativa sociale	0	0,00	52	20,00	2	0,33	2	100,00	56	5,76	0,00	92,86	3,57	3,57				
Privato	79	73,83	28	10,77	45	7,46	0	0,00	152	15,64	51,97	18,42	29,61	0,00				
<b>TOTALE</b>	<b>107</b>	<b>100,00</b>	<b>260</b>	<b>100,00</b>	<b>603</b>	<b>100,00</b>	<b>2</b>	<b>100,00</b>	<b>972</b>	<b>100,00</b>	<b>11,01</b>	<b>26,75</b>	<b>62,04</b>	<b>0,21</b>				

Tabella A.42

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Toscana

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	2	1,87	65	25,00	131	21,72	0	0,00	198	20,37	1,01	32,83	66,16	0,00				
Associazione cattolica	26	24,30	59	22,69	255	42,29	0	0,00	340	34,98	7,65	17,35	75,00	0,00				
Associazione laico	0	0,00	56	21,54	170	28,19	0	0,00	226	23,25	0,00	24,78	75,22	0,00				
Cooperativa sociale	0	0,00	52	20,00	2	0,33	2	100,00	56	5,76	0,00	92,86	3,57	3,57				
Privato	79	73,83	28	10,77	45	7,46	0	0,00	152	15,64	51,97	18,42	29,61	0,00				
<b>TOTALE</b>	<b>107</b>	<b>100,00</b>	<b>260</b>	<b>100,00</b>	<b>603</b>	<b>100,00</b>	<b>2</b>	<b>100,00</b>	<b>972</b>	<b>100,00</b>	<b>11,01</b>	<b>26,75</b>	<b>62,04</b>	<b>0,21</b>				



Tabella A.43

## Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Umbria

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura													
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo	appartamento	centro collettivo	missing
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	2	4,65	0	0,00	0	0,00	2	3,92	0,00	100,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	4	9,30	2	25,00	0	0,00	6	11,76	0,00	66,67	33,33	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	37	86,05	6	75,00	0	0,00	43	84,31	0,00	86,05	13,95	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>43</b>	<b>100,00</b>	<b>8</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>51</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>84,31</b>	<b>15,69</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.44

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Umbria

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura													
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo	appartamento	centro collettivo	missing
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	14	6,45	0	0,00	0	0,00	14	4,70	0,00	100,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	24	11,06	19	23,46	0	0,00	43	14,43	0,00	55,81	44,19	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	179	82,49	62	76,54	0	0,00	241	80,87	0,00	74,27	25,73	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>217</b>	<b>100,00</b>	<b>81</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>298</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>72,82</b>	<b>27,18</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.45

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Umbria

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	14	6,93	0	0,00	0	0,00	14	4,95	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	21	10,40	19	23,46	0	0,00	40	14,13	0,00	0,00	52,50	47,50	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	167	82,67	62	76,54	0	0,00	229	80,92	0,00	0,00	72,93	27,07	0,00	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>202</b>	<b>100,00</b>	<b>81</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>283</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>71,38</b>	<b>28,62</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.46

## Distribuzione Minori per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Umbria

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	3	20,00	0	0,00	0	0,00	3	20,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	12	80,00	0	0,00	0	0,00	12	80,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>15</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>15</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.47

## Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Marche

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura													
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo	appartamento	centro collettivo	missing
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.				
Amministrazione pubblica	0	0,00	3	12,50	4	40,00	0	0,00	7	19,44	0,00	42,86	57,14	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	1	4,17	3	30,00	0	0,00	4	11,11	0,00	25,00	75,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	17	70,83	1	10,00	0	0,00	18	50,00	0,00	94,44	5,56	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	3	12,50	2	20,00	0	0,00	5	13,89	0,00	60,00	40,00	0,00
Privato	2	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	5,56	100,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>2</b>	<b>0,00</b>	<b>24</b>	<b>100,00</b>	<b>10</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>36</b>	<b>100,00</b>	<b>5,56</b>	<b>66,67</b>	<b>27,78</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.48

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Trentino – Alto Adige

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura													
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo	appartamento	centro collettivo	missing
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.				
Amministrazione pubblica	0	0,00	4	1,17	6	13,04	0	0,00	10	2,37	0,00	40,00	60,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	3	0,88	16	34,78	0	0,00	19	4,50	0,00	15,79	84,21	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	321	94,13	5	10,87	0	0,00	326	77,25	0,00	98,47	1,53	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	13	3,81	19	41,30	0	0,00	32	7,58	0,00	40,63	59,38	0,00
Privato	35	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	35	8,29	100,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>35</b>	<b>100,00</b>	<b>341</b>	<b>100,00</b>	<b>46</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>422</b>	<b>100,00</b>	<b>8,29</b>	<b>80,81</b>	<b>10,90</b>	<b>0,00</b>



Tabella A.51

Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Lazio

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.
Amministrazione pubblica	2	100,00	24	55,81	3	20,00	0	0,00	29	48,33	6,90	82,76	10,34	0,00			
Associazionismo cattolico	0	0,00	19	44,19	12	80,00	0	0,00	31	51,67	0,00	61,29	38,71	0,00			
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
<b>TOTALE</b>	<b>2</b>	<b>100,00</b>	<b>43</b>	<b>100,00</b>	<b>15</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>60</b>	<b>100,00</b>	<b>3,33</b>	<b>71,67</b>	<b>25,00</b>	<b>0,00</b>			

Tabella A.52

Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Lazio

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.
Amministrazione pubblica	17	100,00	422	57,34	71	7,43	0	0,00	510	29,84	3,33	82,75	13,92	0,00			
Associazionismo cattolico	0	0,00	314	42,66	885	92,57	0	0,00	1.199	70,16	0,00	26,19	73,81	0,00			
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
<b>TOTALE</b>	<b>17</b>	<b>100,00</b>	<b>736</b>	<b>100,00</b>	<b>956</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>1.709</b>	<b>100,00</b>	<b>0,99</b>	<b>43,07</b>	<b>55,94</b>	<b>0,00</b>			

Tabella A.53

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Lazio

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	17	100,00	405	58,36	71	7,76	0	0,00	493	30,32	3,45	82,15	14,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	289	41,64	844	92,24	0	0,00	1.133	69,68	0,00	25,51	74,49	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>17</b>	<b>100,00</b>	<b>694</b>	<b>100,00</b>	<b>915</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>1.626</b>	<b>100,00</b>	<b>1,05</b>	<b>42,68</b>	<b>56,27</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.54

## Distribuzione Minori per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Lazio

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	17	40,48	0	0,00	0	0,00	17	20,48	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	25	59,52	41	100,00	0	0,00	66	79,52	0,00	37,88	62,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>42</b>	<b>100,00</b>	<b>41</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>83</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>50,60</b>	<b>49,40</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.55

## Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Abruzzo

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura													
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo	appartamento	centro collettivo	missing
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	1	100,00	0	0,00	0	0,00	0	100,00	0,00	100,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>1</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>1</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.56

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Abruzzo

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura													
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo	appartamento	centro collettivo	missing
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	10	100,00	0	0,00	0	0,00	0	100,00	0,00	100,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>10</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>10</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.57

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Abruzzo

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																		
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing		
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	7	100,00	0	0,00	0	0,00	7	100,00	0	0,00	0	0,00	7	100,00	0	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>7</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>7</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>7</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.58

## Distribuzione Minori per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Abruzzo

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																		
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing		
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	3	100,00	0	0,00	0	0,00	3	100,00	0	0,00	0	0,00	3	100,00	0	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>3</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>3</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>3</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>



Tabella A.59

## Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Molise

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura													
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo	appartamento	centro collettivo	missing
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	3	27,27	0	0,00	3	27,27	0,00	0,00	100,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	1	9,09	0	0,00	1	9,09	0,00	0,00	100,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	7	63,64	0	0,00	7	63,64	0,00	0,00	100,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>11</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>11</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.60

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Molise

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura													
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo	appartamento	centro collettivo	missing
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	27	22,13	0	0,00	27	22,13	0,00	0,00	100,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	6	4,92	0	0,00	6	4,92	0,00	0,00	100,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	89	72,95	0	0,00	89	72,95	0,00	0,00	100,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>122</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>122</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.61

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Molise

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																			
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing			
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.		
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	23	25,56	0	0,00	23	25,56	0	0,00	0	0,00	23	25,56	0	0,00	0,00	0,00
Associazione cattolica	0	0,00	0	0,00	2	2,22	0	0,00	2	2,22	0	0,00	0	0,00	2	2,22	0	0,00	0,00	0,00
Associazione laico	0	0,00	0	0,00	65	72,22	0	0,00	65	72,22	0	0,00	0	0,00	65	72,22	0	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>90</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>90</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>90</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.62

## Distribuzione Minori per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Molise

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																			
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing			
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.		
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	4	12,50	0	0,00	4	12,50	0	0,00	0	0,00	4	12,50	0	0,00	0,00	0,00
Associazione cattolica	0	0,00	0	0,00	4	12,50	0	0,00	4	12,50	0	0,00	0	0,00	4	12,50	0	0,00	0,00	0,00
Associazione laico	0	0,00	0	0,00	24	75,00	0	0,00	24	75,00	0	0,00	0	0,00	24	75,00	0	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>32</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>32</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>32</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.63

## Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Campania

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	4	8,51	0	0,00	6	22,22	0	0,00	10	12,50	40,00	0,00	0,00	60,00	0,00	0,00	
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	4	14,81	0	0,00	4	5,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	
Cooperativa sociale	9	19,15	5	83,33	14	51,85	0	0,00	28	35,00	32,14	17,86	50,00	0,00	0,00	0,00	
Privato	34	72,34	1	16,67	3	11,11	0	0,00	38	47,50	89,47	2,63	7,89	0,00	0,00	0,00	
<b>TOTALE</b>	<b>47</b>	<b>100,00</b>	<b>6</b>	<b>100,00</b>	<b>27</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>80</b>	<b>100,00</b>	<b>58,75</b>	<b>7,50</b>	<b>33,75</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	

Tabella A.64

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Campania

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	195	11,01	0	0,00	113	38,44	0	0,00	308	14,73	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	89	30,27	0	0,00	89	4,26	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	
Cooperativa sociale	186	10,50	19	73,08	75	25,51	0	0,00	280	13,39	6,79	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Privato	1.390	78,49	7	26,92	17	5,78	0	0,00	1.414	67,62	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>TOTALE</b>	<b>1.771</b>	<b>100,00</b>	<b>26</b>	<b>100,00</b>	<b>294</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>2.091</b>	<b>100,00</b>	<b>1,24</b>	<b>0,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	

Tabella A.65

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Campania

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																			
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing			
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.		
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	195	11,03	0	0,00	108	38,43	0	0,00	303	14,60	64,36	0,00	0,00	0,00	35,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	85	30,25	0	0,00	85	4,10	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	186	10,52	19	73,08	71	25,27	0	0,00	276	13,30	67,39	6,88	0,00	0,00	25,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	1.387	78,45	7	26,92	17	6,05	0	0,00	1.411	68,00	98,30	0,50	0,00	0,00	1,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>1.768</b>	<b>100,00</b>	<b>26</b>	<b>0,00</b>	<b>281</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>2.075</b>	<b>100,00</b>	<b>85,20</b>	<b>1,25</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>13,54</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.66

## Distribuzione Minori per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Campania

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																			
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing			
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.		
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	5	38,46	0	0,00	5	31,25	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	4	30,77	0	0,00	4	25,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	0	0,00	4	30,77	0	0,00	4	25,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privato	3	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	18,75	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>3</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>13</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>16</b>	<b>100,00</b>	<b>18,75</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>81,25</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.67

## Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Puglia

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	
Amministrazione pubblica	2	11,11	1	12,50	13	46,43	1	50,00	17	30,36		11,76		5,88		76,47		5,88
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	7	25,00	0	0,00	7	12,50		0,00		0,00		100,00		0,00
Associazionismo laico	1	5,56	3	37,50	2	7,14	0	0,00	6	10,71		16,67		50,00		33,33		0,00
Cooperativa sociale	2	11,11	3	37,50	5	17,86	0	0,00	10	17,86		20,00		30,00		50,00		0,00
Privato	13	72,22	1	12,50	1	3,57	1	50,00	16	28,57		81,25		6,25		6,25		6,25
<b>TOTALE</b>	<b>18</b>	<b>100,00</b>	<b>8</b>	<b>100,00</b>	<b>28</b>	<b>100,00</b>	<b>2</b>	<b>100,00</b>	<b>56</b>	<b>100,00</b>		<b>32,14</b>		<b>14,29</b>		<b>50,00</b>		<b>0,00</b>

Tabella A.68

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Puglia

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	
Amministrazione pubblica	75	9,11	38	16,17	179	28,06	5	31,25	297	17,35		25,25		12,79		60,27		1,68
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	260	40,75	0	0,00	260	15,19		0,00		0,00		100,00		0,00
Associazionismo laico	57	6,93	91	38,72	60	9,40	0	0,00	208	12,15		27,40		43,75		28,85		0,00
Cooperativa sociale	98	11,91	67	28,51	112	17,55	0	0,00	277	16,18		35,38		24,19		40,43		0,00
Privato	593	72,05	39	16,60	27	4,23	11	68,75	670	39,14		88,51		5,82		4,03		1,64
<b>TOTALE</b>	<b>823</b>	<b>100,00</b>	<b>235</b>	<b>100,00</b>	<b>638</b>	<b>100,00</b>	<b>16</b>	<b>100,00</b>	<b>1.712</b>	<b>100,00</b>		<b>48,07</b>		<b>13,73</b>		<b>37,27</b>		<b>0,93</b>

Tabella A.69

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Puglia

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	75	9,60	12	11,32	98	26,06	0	0,00	185	14,65	40,54	6,49	52,97	0,00				
Associazione cattolica	0	0,00	0	0,00	173	46,01	0	0,00	173	13,70	0,00	0,00	100,00	0,00				
Associazione laico	39	4,99	26	24,53	20	5,32	0	0,00	85	6,73	45,88	30,59	23,53	0,00				
Cooperativa sociale	98	12,55	40	37,74	69	18,35	0	0,00	207	16,39	47,34	19,32	33,33	0,00				
Privato	569	72,86	28	26,42	16	4,26	0	0,00	613	48,54	92,82	4,57	2,61	0,00				
<b>TOTALE</b>	<b>781</b>	<b>100,00</b>	<b>106</b>	<b>0,00</b>	<b>376</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>1.263</b>	<b>100,00</b>	<b>61,84</b>	<b>8,39</b>	<b>29,77</b>	<b>0,00</b>				

Tabella A.70

## Distribuzione Minori per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Puglia

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	26	20,16	81	30,92	5	31,25	112	24,94	0,00	23,21	72,32	4,46				
Associazione cattolica	0	0,00	0	0,00	87	33,21	0	0,00	87	19,38	0,00	0,00	100,00	0,00				
Associazione laico	18	42,86	65	50,39	40	15,27	0	0,00	123	27,39	14,63	52,85	32,52	0,00				
Cooperativa sociale	0	0,00	27	20,93	43	16,41	0	0,00	70	15,59	0,00	38,57	61,43	0,00				
Privato	24	57,14	11	8,53	11	4,20	11	68,75	57	12,69	42,11	19,30	19,30	19,30				
<b>TOTALE</b>	<b>42</b>	<b>100,00</b>	<b>129</b>	<b>100,00</b>	<b>262</b>	<b>100,00</b>	<b>16</b>	<b>100,00</b>	<b>449</b>	<b>100,00</b>	<b>9,35</b>	<b>28,73</b>	<b>58,35</b>	<b>3,56</b>				

Tabella A.71

## Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Basilicata

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.
Amministrazione pubblica	1	25,00	3	30,00	0	0,00	0	0,00	4	28,57		25,00	75,00		0,00		0,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00		0,00	0,00		0,00		0,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	7	70,00	0	0,00	0	0,00	7	50,00		0,00	100,00		0,00		0,00	0,00
Cooperativa sociale	3	75,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	21,43		100,00	0,00		0,00		0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00		0,00	0,00		0,00		0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>4</b>	<b>100,00</b>	<b>10</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>14</b>	<b>100,00</b>		<b>28,57</b>	<b>71,43</b>		<b>0,00</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.72

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Basilicata

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.
Amministrazione pubblica	26	22,22	22	46,81	0	0,00	0	0,00	48	29,27		54,17	45,83		0,00		0,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00		0,00	0,00		0,00		0,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	25	53,19	0	0,00	0	0,00	25	15,24		0,00	100,00		0,00		0,00	0,00
Cooperativa sociale	91	77,78	0	0,00	0	0,00	0	0,00	91	55,49		100,00	0,00		0,00		0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00		0,00	0,00		0,00		0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>117</b>	<b>100,00</b>	<b>47</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>164</b>	<b>100,00</b>		<b>71,34</b>	<b>28,66</b>		<b>0,00</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>





Tabella A.75

## Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Calabria

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	3	100,00	3	20,00	0	0,00	6	28,57	0,00	50,00	50,00	0,00	0,00	0,00	
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	0	9,09	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	1	6,67	0	0,00	1	4,76	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	
Cooperativa sociale	3	100,00	0	0,00	11	73,33	0	0,00	14	66,67	21,43	0,00	78,57	0,00	0,00	0,00	
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>TOTALE</b>	<b>3</b>	<b>100,00</b>	<b>3</b>	<b>100,00</b>	<b>15</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>21</b>	<b>100,00</b>	<b>14,29</b>	<b>14,29</b>	<b>71,43</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	

Tabella A.76

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Calabria

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	
Amministrazione pubblica	0	0,00	137	100,00	17	3,96	0	0,00	164	18,49	0,00	83,54	10,37	0,00	0,00		
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	19	4,43	0	0,00	19	2,14	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00		
Cooperativa sociale	311	0,00	0	0,00	393	91,61	0	0,00	704	79,37	44,18	0,00	55,82	0,00	0,00		
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
<b>TOTALE</b>	<b>311</b>	<b>0,00</b>	<b>137</b>	<b>0,00</b>	<b>429</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>887</b>	<b>100,00</b>	<b>35,06</b>	<b>15,45</b>	<b>48,37</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		

Tabella A.77

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Calabria

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	134	100,00	5	1,20	0	0,00	139	16,31	0,00	0,00	96,40	3,60	0,00	0,00	0,00	
Associazione cattolica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Associazione laico	0	0,00	0	0,00	19	4,57	0	0,00	19	2,23	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	
Cooperativa sociale	302	100,00	0	0,00	392	94,23	0	0,00	694	81,46	43,52	0,00	0,00	56,48	0,00	0,00	0,00	
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>TOTALE</b>	<b>302</b>	<b>100,00</b>	<b>134</b>	<b>100,00</b>	<b>416</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>852</b>	<b>100,00</b>	<b>35,45</b>	<b>0,00</b>	<b>15,73</b>	<b>48,83</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	

Tabella A.78

## Distribuzione Minori per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Calabria

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	13	100,00	12	92,31	0	0,00	25	71,43	0,00	0,00	52,00	48,00	0,00	0,00	0,00	
Associazione cattolica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Associazione laico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Cooperativa sociale	9	100,00	0	0,00	1	7,69	0	0,00	10	28,57	90,00	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00	0,00	
Privato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>TOTALE</b>	<b>9</b>	<b>100,00</b>	<b>13</b>	<b>100,00</b>	<b>13</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>35</b>	<b>100,00</b>	<b>25,71</b>	<b>0,00</b>	<b>37,14</b>	<b>37,14</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	

Tabella A.79

## Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Sicilia

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00			0,00	0,00			0,00	0,00
Associazionismo cattolico	1	11,11	1	5,00	13	22,03	0	0,00	15	16,85		6,67	6,67	86,67		0,00		0,00
Associazionismo laico, di cui: <i>Milneo (CT)</i>	0	0,00	10	50,00	22	37,29	0	0,00	32	35,96		0,00	31,25	68,75		0,00		0,00
Cooperativa sociale, di cui: <i>Milneo (CT)</i>	1	11,11	9	45,00	20	33,90	0	0,00	30	33,71		3,33	30,00	66,67		0,00		0,00
Privato	7	77,78	0	0,00	1	1,69	1	100,00	9	10,11		77,78	0,00	11,11		0,00		11,11
<b>TOTALE</b>	<b>9</b>	<b>100,00</b>	<b>20</b>	<b>100,00</b>	<b>59</b>	<b>100,00</b>	<b>1</b>	<b>100,00</b>	<b>89</b>	<b>100,00</b>		<b>10,11</b>	<b>22,47</b>	<b>66,29</b>		<b>1,12</b>		<b>1,12</b>

Tabella A.80

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Sicilia

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Associazionismo cattolico	9	5,84	5	4,50	233	7,46	0	0,00	247	10,96	3,64	2,02	94,33	0,00	0,00			
Associazionismo laico, di cui: <i>Mineo (CT)</i>	0	0,00	65	58,56	282	9,03	0	0,00	347	15,39	0,00	18,73	81,27	0,00	0,00			
Cooperativa sociale, di cui: <i>Mineo (CT)</i>	40	25,97	41	36,94	1.471	47,09	0	0,00	1.552	68,86	2,58	2,64	94,78	0,00	0,00			
Privato	105	68,18	0	0,00	1	0,03	2	100,00	108	4,79	97,22	0,00	0,93	1,85	0,00			
<b>TOTALE</b>	<b>154</b>	<b>100,00</b>	<b>111</b>	<b>100,00</b>	<b>3.124</b>	<b>100,00</b>	<b>2</b>	<b>100,00</b>	<b>2.254</b>	<b>100,00</b>	<b>6,83</b>	<b>4,92</b>	<b>138,60</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>			

Tabella A.81

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Sicilia

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	9	5,84	5	5,43	227	7,89	0	0,00	241	11,77	3,73	2,07	94,19	0,00	0,00	0,00	
Associazionismo laico, di cui: <i>Milneo (CT)</i>	0	0,00	55	59,78	223	7,75	0	0,00	278	13,58	0,00	19,78	80,22	0,00	100,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale, di cui: <i>Milneo (CT)</i>	40	25,97	32	34,78	1.351	46,94	0	0,00	1.423	69,52	2,81	2,25	94,94	0,00	100,00	0,00	0,00
Privato	105	68,18	0	0,00	0	0,03	0	0,00	105	5,13	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>154</b>	<b>100,00</b>	<b>92</b>	<b>100,00</b>	<b>2.878</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>2.047</b>	<b>100,00</b>	<b>7,52</b>	<b>4,49</b>	<b>140,60</b>	<b>0,00</b>	<b>0,09</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Tabella A.82

## Distribuzione Minori per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																		
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing		
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	
Amministrazione pubblica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00
Associazionismo cattolico	0	0,00	0	0,00	6	2,44	0	0,00	6	2,90	0	0,00	0	0,00	100,00	0,00	0	0,00	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	10	52,63	59	23,98	0	0,00	69	33,33	0	0,00	0	0,00	85,51	14,49	0	0,00	0,00
Cooperativa sociale, di cui: Mineo (CT)	0	0,00	9	47,37	120	48,78	0	0,00	129	62,32	0	0,00	0	0,00	93,02	6,98	0	0,00	0,00
Privato	0	0,00	0	0,00	1	0,41	2	100,00	3	1,45	0	0,00	0	0,00	33,33	100,00	0	0,00	66,67
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>19</b>	<b>100,00</b>	<b>246</b>	<b>100,00</b>	<b>2</b>	<b>100,00</b>	<b>207</b>	<b>100,00</b>	<b>2</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>118,84</b>	<b>9,18</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,97</b>

Tabella A.83

## Distribuzione Strutture per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Sardegna

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura													
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo	appartamento	centro collettivo	missing
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	13	50,00	1	16,67	1	100,00	15	40,54	0,00	86,67	6,67	6,67
Associazionismo cattolico	0	0,00	9	34,62	4	66,67	0	0,00	13	35,14	0,00	69,23	30,77	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	4	15,38	1	16,67	0	0,00	5	13,51	0,00	80,00	20,00	0,00
Privato	4	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4	10,81	100,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>4</b>	<b>100,00</b>	<b>26</b>	<b>100,00</b>	<b>6</b>	<b>100,00</b>	<b>1</b>	<b>100,00</b>	<b>37</b>	<b>100,00</b>	<b>10,81</b>	<b>70,27</b>	<b>16,22</b>	<b>2,70</b>

Tabella A.84

## Distribuzione Accolti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Sardegna

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura													
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo	appartamento	centro collettivo	missing
	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.a.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.	V.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	477	65,07	6	13,95	7	100,00	190	51,21	0,00	93,16	3,16	3,68
Associazionismo cattolico	0	0,00	66	24,26	35	81,40	0	0,00	101	27,22	0,00	65,35	34,65	0,00
Associazionismo laico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cooperativa sociale	0	0,00	29	10,66	2	4,65	0	0,00	31	8,36	0,00	93,55	6,45	0,00
Privato	49	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	13,21	100,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>49</b>	<b>100,00</b>	<b>272</b>	<b>100,00</b>	<b>43</b>	<b>100,00</b>	<b>7</b>	<b>100,00</b>	<b>7</b>	<b>100,00</b>	<b>13,21</b>	<b>73,32</b>	<b>11,59</b>	<b>1,89</b>

Tabella A.85

## Distribuzione Adulti per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Sardegna

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	150	67,87	6	18,75	4	100,00	160	53,16	0,00	0,00	93,75	3,75	2,50			
Associazione cattolica	0	0,00	50	22,62	4	75,00	0	0,00	74	24,58	0,00	0,00	67,57	32,43	0,00			
Associazione laico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
Cooperativa sociale	0	0,00	21	9,50	2	6,25	0	0,00	23	7,64	0,00	0,00	91,30	8,70	0,00			
Privato	44	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	44	14,62	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
<b>TOTALE</b>	<b>44</b>	<b>100,00</b>	<b>221</b>	<b>100,00</b>	<b>32</b>	<b>100,00</b>	<b>4</b>	<b>100,00</b>	<b>153</b>	<b>100,00</b>	<b>14,62</b>	<b>73,42</b>	<b>10,63</b>	<b>1,33</b>				

Tabella A.86

## Distribuzione Minori per Tipologia struttura e Tipologia Ente gestore, regione Sardegna

Tipologia Ente gestore	Tipologia struttura																	
	albergo		appartamento		centro collettivo		missing		Totale		albergo		appartamento		centro collettivo		missing	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Amministrazione pubblica	0	0,00	27	52,94	0	0,00	3	100,00	30	42,86	0,00	0,00	90,00	0,00	10,00			
Associazione cattolica	0	0,00	16	31,37	1	100,00	0	0,00	27	38,57	0,00	0,00	59,26	40,74	0,00			
Associazione laico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
Cooperativa sociale	0	0,00	8	15,69	0	0,00	0	0,00	8	11,43	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00			
Privato	5	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	5	7,14	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
<b>TOTALE</b>	<b>5</b>	<b>100,00</b>	<b>51</b>	<b>100,00</b>	<b>11</b>	<b>100,00</b>	<b>3</b>	<b>100,00</b>	<b>70</b>	<b>100,00</b>	<b>7,14</b>	<b>72,86</b>	<b>15,71</b>	<b>4,29</b>				







**CITTALIA**

TECNOLOGIE ALTERNATIVE



Via delle Quattro Fontane 116  
00184 Roma  
TEL. +39 06.76980811  
FAX +39 06.87755008  
E-MAIL [info@cittalia.it](mailto:info@cittalia.it)

[www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)

ISBN 978-88-8206-056-1



9 788863 060362