

# (Ben)venuti!

Indagine  
sul sistema di accoglienza  
dei richiedenti asilo  
a Milano e provincia

A cura di Naga

Prefazione di Barbara Pinelli



- **NAGA**

Associazione Volontaria di Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti - Onlus  
Via Zamenhof, 7/A -20136 Milano  
Tel: 0258102599 - Cell 3491603305 - Fax: 028392927  
www.naga.it - naga@naga.it  
Facebook: <https://www.facebook.com/NagaOnlus>

- PER SOSTENERE IL NAGA:

Conto corrente bancario:  
Presso Banca Popolare Etica intestato a Naga Onlus  
Codice Iban IT 76 F0 50 18 01 60 00 00 00 01 24 107  
Conto corrente postale: n. 19 42 82 00  
Donazioni on-line su [www.naga.it](http://www.naga.it)

2016 Naga

- Finito di stampare nel mese di aprile 2016  
Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons  
Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale  
*Significa che può essere riprodotta a patto di citare Naga e di condividerla con la stessa licenza.*

Foto di copertina: "Boat pond piece" - Banksy a Dismalaand

Immagine in terza di copertina: realizzata per Naga da Vermi di Rouge.

Grafica e impaginazione a cura di Paolo Curti.

*a Italo Siena*



# Indice

<b>Prefazione</b>	5
<b>Introduzione</b>	7
<b>Metodologia e campione dell'indagine</b>	9
<b>Parte 1</b>	11
• Dall'Emergenza Nord Africa a oggi: breve descrizione del sistema di accoglienza per richiedenti asilo in Italia	11
• Migranti in transito	13
• Sistema di accoglienza della Prefettura di Milano: strutture e costi	13
• Il funzionamento dei Bandi della Prefettura di Milano e i servizi previsti dalle Convenzioni	20
<b>Parte 2</b>	23
• Un primo sguardo sull'accoglienza: le interviste presso il centro Naga Har	23
• Le visite svolte nelle strutture di accoglienza	24
1. Gli operatori: "dotazione minima personale", formazione, presenze nei centri	25
2. Le tipologie delle strutture di accoglienza	25
3. Assistenza legale	27
4. Assistenza sanitaria	29
5. Scuola di italiano	30
6. Erogazione Pasti	31
7. Fornitura beni	32
8. Inclusione sociale: regolamenti interni alle strutture, attività di socializzazione nel territorio e mobilità, volontariato, religione, formazione e lavoro	33
<b>Conclusioni</b>	35
<b>Richieste</b>	39
<b>Appendice:</b> Una storia di "malaccoglienza"	43
<b>Il Naga e il Naga Har</b>	45
<b>Ringraziamenti</b>	45



# Prefazione

Non è solo la selezione spostata fuori o sui confini europei a definire l'accesso all'asilo politico e alla protezione. Una connessione stretta e spesso feroce tra frontiere esterne e locali - dove concretamente sono agite le politiche verso i rifugiati - deve esser indagata e discussa per comprendere quanto lo spazio dei diritti sia profondamente leso anche verso quelle persone che, pur entrando fisicamente nel territorio d'Europa, faranno i conti con le gerarchie delle griglie istituzionali, burocratiche e d'assistenza, spesso assumendo anche i contorni dell'informalità e della confusione. La richiesta d'asilo appare una gerarchia dilatata nel tempo e nello spazio, che spesso procede con logiche spregiudicate ed escludenti investendo direttamente coloro che, in un'attesa protratta, vissuta con profonda incertezza e spesso respirando grave senso d'ingiustizia, aspettano risposte sul loro presente e futuro, giuridico e sociale. È prioritario esplorare le condizioni della permanenza, gettando così luce sulla profonda distanza fra il concedere una qualche forma d'assistenza in strutture e luoghi più o meno materialmente sani e dignitosi, e il riconoscimento della soggettività nella sua dimensione sociale e politica.

Erano gli anni Ottanta quando gli studi sulle migrazioni evocavano come tratto distintivo dell'Italia la forte differenziazione locale nelle politiche rivolte a migranti presenti sul territorio. Sono trascorsi tempo ed esperienze che hanno visto modificarsi lo scenario geopolitico delle migrazioni nei paesi di origine, transito e d'approdo. Nuove configurazioni migratorie e rotte si sono sommate a consolidate esperienze migratorie dal passato più remoto, generando mobilità umane che, di fatto, ci informano sulla gravità di questo scenario geopolitico che ci circonda. Mascherato sotto l'egida dell'emergenza, l'attuale e stratificato sistema dell'accoglienza che controlla e sorveglia con minuzia e contemporaneamente abbandona nell'opacità o nel disinteresse deve destare interrogativi profondi verso la responsabilità istituzionale, sociale e politica dinanzi alla mobilità umana, e al trattamento che riceve.

Qui trovano spazio azioni di documentazione come le pagine che seguono. Dal 2013, Milano sta proiettando ambiguità e sopraffazioni delle istituzioni europee e nazionali, mostrando al contempo le esperienze reali vissute da chi chiede asilo - o procede verso altre destinazioni - e da chi, a diversi livelli, è coinvolto in questi percorsi, talvolta distinguendosi, come queste stesse pagine raccontano, con politiche di vero sostegno e reinsediamento più vicine ai rifugiati. Il monitoraggio sul territorio non si

limita a essere fatto documentale e conoscitivo, perché l'ambizione preziosa del far luce sull'opacità del sistema d'assistenza e sulle condizioni in cui realmente vivono i rifugiati, offrendo voci, dati concreti e racconti di prima mano, ha in sé una forte valenza politica. Non si limita neppure a parlare solo per sé e della sua dimensione locale. L'osservazione del territorio avvicina lo sguardo verso gli effetti concreti e diretti di agenzie, politiche e istituzioni che paiono governare i rifugiati in astratto e da lontano, mostrando i luoghi materiali in cui esse prendono forma, e i modi concreti con cui investono i loro destinatari. Le conseguenze delle misure prese dall'Agenda Europea sulle Migrazioni, per esempio, con i loro percorsi di selezione, gerarchia e attesa, o delle nuove forme campo, sorte sulla scia delle precedenti, che scandiscono fasi e funzioni d'identificazione, selezione, assistenza, controllo in modo spesso sovrapposto. Nella sua specificità, questo rapporto dipinge una cornice istituzionale, sociale e politica che procede ben oltre i suoi limiti territoriali offrendo informazioni e saperi sullo scenario nazionale che, pur avendo radici remote, per i tratti che ha assunto negli ultimi tre anni deve essere interpellato con rigore. Fatti sociali dall'importante «funzione specchio», le migrazioni hanno in sé il grande potenziale di mostrare forze politiche, sociali e culturali delle società coinvolte nella mobilità umana. Scelte politiche e istituzionali, pratiche locali, indirizzi d'azione e procedure che riguardano i rifugiati interrogano direttamente e in modo profondo l'idea di Europa e di società verso cui stiamo procedendo, e che stiamo costruendo.

Sono andati a vedere di persona, dicono gli autori di questo documento, e hanno osservato, chiesto resoconti e descrizioni rispetto a ciò che da due anni a questa parte sta accadendo. Hanno fatto i conti anche con la negazione dell'accesso alle strutture e ai luoghi istituzionali. E, come spesso accade, anche il rifiuto è un'informazione e amplia lo sguardo verso ciò che accade nei dintorni. Uno scenario fatto di pratiche di controllo pervasive e minuziose si sovrappone a forme d'abbandono istituzionale, e anch'esse funzionano - attraverso confusione e incertezza - come potenti strategie di controllo. Emergono scivolamenti continui fra le dimensioni umanitarie e d'assistenza, controllo e sorveglianza, abbandono istituzionale e disinteresse che indubbiamente lasciano i rifugiati in uno stato perdurante di profonda angoscia, sfiducia, sospetto e timore rispetto al loro presente e futuro, e dinanzi a chi dovrebbe loro garantire dignità sociale e politica, eguale trattamento, oltre che il diritto pieno a esser protetti.

La garanzia di un'attesa in condizioni materiali e sociali dignitose, e l'eguale percorso di trattamento immediatamente s'infrange nei meccanismi di distribuzione e assegnazione, e nelle diverse fasi d'assistenza. Ecco dunque la misura dell'arbitrarietà giocata sui corpi e sulla vita delle persone che, a seconda del posto cui sono assegnati, incontreranno sostegni seri, possibilità o limiti e ostacoli all'asilo. Saranno spesso destinatari di controlli pervasivi fisici e morali, o d'informazioni confuse, poco chiare, o assenti rispetto al loro status o più semplicemente rispetto alla loro presenza sul territorio d'arrivo.

In quanti modi è infranto il diritto all'asilo? E soprattutto, da chi? Nel suo efficace potere mistificatorio, l'eco mediatica e politica narra che i rifugiati sono prima di tutto migranti che fanno ingresso illegale nel territorio europeo, e dunque anch'essi persone non legali. L'accento non è quasi mai posto sui modi con cui i presupposti del sistema d'accoglienza – già di per sé ambigui – del Common European Asylum System per esempio, o delle direttive europee o nazionali, o ancora delle remote norme inter-

nazionali sull'asilo sono trasgrediti da attori istituzionali e sociali che quei principi dovrebbero seguire. E questo profondo scarto rimane terreno messo in ombra. Queste pagine sono una voce necessaria che va ad aggiungersi a quelle già impegnate a produrre saperi contrastanti i discorsi ufficiali sui rifugiati e sul sistema sociale che li circonda, nella speranza che altre ne affiorino, affinché il discorso sui rifugiati comprenda anche la conoscenza della feroce e fitta lesione dei diritti dei rifugiati stessi, delle esperienze e delle vicissitudini direttamente vissute. Il compito di chi è impegnato verso la costruzione di una politica seria e capace di salvaguardare il diritto d'asilo nella sua sostanza è anche quello di procedere verso la costruzione di una cultura sulla mobilità umana – in particolare forzata – che si distingua dai linguaggi razzisti, discriminatori ed escludenti, o dall'accettazione della presenza dei rifugiati senza spingersi fin verso il riconoscimento pieno del volto politico e sociale della migrazione forzata.

*Barbara Pinelli*

# Introduzione

Dal 2001 l'associazione Naga ha deciso di aprire un centro dedicato a richiedenti asilo, rifugiati e vittime della tortura, il Centro Naga Har, da un lato per dare supporto nella procedura di riconoscimento dello status di rifugiato, dall'altro per proporre un processo non medicalizzato di cura delle ferite invisibili lasciate da tortura e persecuzione, attraverso attività formative e socializzanti.

Tra l'autunno 2014 e i primi mesi del 2015 l'afflusso degli ospiti al Centro Naga Har è considerevolmente aumentato ed è cambiata anche molto la tipologia delle richieste rivolte agli operatori del Naga. All'utenza che negli ultimi anni è andata caratterizzando il Centro (persone arrivate in Italia da due o tre anni, già passate dall'accoglienza prevista per richiedenti asilo e da questa ormai definitivamente uscite), ha iniziato ad affiancarsi un numero crescente di persone arrivate in Italia da poco tempo: confuse e spaesate, senza capire una parola della nostra lingua. Si trattava di richiedenti asilo accolti in strutture di cui spesso gli operatori ignoravano l'esistenza. Ci chiedevano di poter seguire corsi di italiano, e di avere delucidazioni sulla loro condizione da un punto di vista legale: richieste semplici, riguardo i servizi che da convenzione si prevede vengano forniti dai centri nei

quali erano accolti. Abbiamo così deciso di esplorare la situazione, attraverso delle interviste agli stessi ospiti presenti nel nostro Centro. Contemporaneamente, con un'istanza di accesso agli atti, abbiamo chiesto alla Prefettura di Milano informazioni relative alle strutture di accoglienza di cui gli ospiti ci parlavano, i nomi degli enti gestori e il numero delle persone accolte (risposta pervenuta a febbraio 2015).

Dalle interviste agli ospiti del Centro Naga Har è emerso un quadro piuttosto confuso, l'esistenza di un'erogazione disomogenea dei servizi e una certa casualità nell'assegnazione dei posti in accoglienza, oltre a una eterogeneità della tipologia delle strutture (si veda *Sistema di accoglienza della Prefettura di Milano: strutture e costi*, a p. 13). In seguito ai reiterati inviti dei nostri ospiti, abbiamo sentito il dovere di andare di persona a trovarli presso le strutture e di cogliere l'occasione per porre alcune domande agli operatori e avere, così, un quadro più chiaro e completo della situazione. Come descritto nell'*Approfondimento* nella pagina seguente, abbiamo anche presentato altre istanze di accesso agli atti per affiancare dati ufficiali alle informazioni che sarebbero emerse dalle testimonianze di ospiti e operatori.

## APPROFONDIMENTO

### Le richieste di accesso agli atti

Per poter avere dati ufficiali relativi all'accoglienza gestita da enti in convenzione con la Prefettura di Milano, abbiamo presentato delle istanze di accesso agli atti, delle richieste cioè che si basano sull'art. 22 della legge 241/1990 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*) e successive modifiche.

1. 22/1/15: richieste informazioni su quali fossero gli enti gestori, le strutture, i numeri degli accolti e le convenzioni. La Prefettura ha risposto a febbraio 2015 positivamente fornendoci i dati (si veda *Sistema di accoglienza della Prefettura di Milano: strutture e costi*, a p. 13) e copia delle Convenzioni.
2. 3/3/15: richiesta di poter visionare la documentazione relativa alla chiusura/dismissione di Centri gestiti da Integra onlus e InOpera, di cui avevamo avuto notizia (Alessandra Coppola, *Corriere della Sera*, 25/2/15, "Profughi, la Prefettura boccia due centri"). La Prefettura ci ha convocati per prendere visione della documentazione in data 31/3/15 ma non ci ha permesso di estrarne copia. A questa richiesta, presentata il 31/3/15, la Prefettura ci ha così risposto, il 29/4/15: "*Esaminata la richiesta di estrazione di copia della documentazione visionata in data 31 marzo 2015, si ritiene che le giustificazioni esposte non siano sufficienti a motivare la sussistenza di un interesse diretto, concreto, attuale e differenziato all'accesso, ravvisandosi piuttosto gli elementi di un controllo generalizzato dell'operato della Pubblica Amministrazione che, ai sensi dell'art. 24, comma 3, della legge n. 241 del 7 agosto 1990, come modificato dall'art. 16 della legge n. 15 dell'11 febbraio 2005, è ritenuto inammissibile*". Il 25/5/15 abbiamo quindi presentato una richiesta di riesame alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La Commissione ci ha comunicato, il 14/7/15, di aver sospeso la decisione in attesa di ricevere informazioni dalla Prefettura di Milano.
3. 27/4/15: richiesta di poter prendere visione ed estrarre copia della documentazione relativa a tutti i monitoraggi effettuati dalla Prefettura di Milano presso le strutture di accoglienza che accolgono cittadini stranieri, in convenzione con la Prefettura di Milano. In data 14/5/15 la Prefettura di Milano ha respinto la richiesta con le motivazioni esposte anche per la richiesta al punto 2. Il 12/6/15 abbiamo quindi presentato una richiesta di riesame alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La Commissione ha respinto la nostra richiesta con comunicazione del 27/7/15.
4. 25/9/15: richiesta di poter accedere, mediante estrazione di copia, alle Convenzioni stipulate e attualmente in vigore tra la Prefettura di Milano e i soggetti che gestiscono l'accoglienza sul territorio, nonché alla documentazione contenente le informazioni aggiornate relative a elenco strutture, numero degli accolti ed esito dei monitoraggi svolti dalla Prefettura nei centri. In data 28/10/15 la Prefettura di Milano ha respinto la richiesta.
5. Infine, per visitare alcuni centri gli enti gestori ci hanno richiesto un'apposita autorizzazione della Prefettura. La richiesta di poter accedere ai centri è stata inviata alla Prefettura di Milano il 13/3/15, 20/4/15, 6/5/15, 3/12/15, 18/12/15 e, a esclusione del caso dell'ex CIE di via Corelli, non abbiamo ricevuto risposta. Dopo gli ultimi solleciti del 19/01/16 e 8/2/16 ci è stato comunicato che si attendeva risposta dal Ministero dell'Interno.

# Metodologia e campione dell'indagine

■ Il primo passaggio di questa indagine è consistito nel condurre 62 interviste individuali semi-strutturate agli utenti del Centro Naga Har, ospiti delle strutture di accoglienza facenti capo alla Prefettura di Milano, da aprile a giugno 2015.

■ Le informazioni raccolte con queste prime interviste sono state arricchite e completate da quelle rivolte a ospiti, gestori e operatori delle strutture ospitanti, in occasione delle visite effettuate nelle strutture di accoglienza da luglio 2015 a febbraio 2016 (per un dettaglio delle date delle visite effettuate si veda la Tabella 2, riportata nel capitolo *Sistema di accoglienza della Prefettura di Milano*:

*strutture e costi*, a p. 14). È stato così possibile fotografare lo stato attuale del sistema di accoglienza gestito dalla Prefettura di Milano, e verificare il grado di conformità ai bandi della Prefettura (che definiscono le regole con cui tale accoglienza deve essere erogata).

■ Le interviste sono state condotte dai volontari del Naga, nelle sedi stesse dei centri di accoglienza, oltre che presso il Centro Naga Har, nel periodo che va da aprile 2015 a febbraio 2016.

■ Il campione intervistato, considerando sia gli ospiti sia gli operatori/gestori, ha coinvolto i seguenti enti e le seguenti strutture:

ENTE GESTORE	COMUNE E INDIRIZZO STRUTTURA
Associazione Ai.Bi.	Vizzolo Predabissi (MI) - Via Lombardia 10
Associazione Cielo e Terra onlus	Legnano (MI) - Corso Sempione 79
	San Vittore Olona (MI) - Via Roma 47
Cooperativa Ezio	Locate di Triulzi (MI) - Via Roma 5 - Alloggio ALER, proprietà comunale
	Pieve Emanuele (MI) - Via Della Comunità 2
Cooperativa Il Melograno	Vigliano di Mediglia (MI) - Via Amedeo d'Aosta 17
	Pioltello (MI)
	Paullo (MI)
	Milano - Via Pecorini 7
	Peschiera Borromeo (MI) - Via Deledda 1 - Bettola - Zeloфорамagno
	Settala (MI)
	San Donato Milanese (MI)
	Mombretto (MI)
	Pieve Emanuele (MI)
	Locate Triulzi (MI)
Cooperativa Intrecci	Magenta (MI) - Via Casati 52
Cooperativa La Cordata	Cinisello Balsamo (MI) - Via Brodolini 24
Cooperativa La Tua Isola	Besate (MI) - Via Nicolò Battisti 8
	Besate (MI) - Via Duca di Modrone 2
Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione	Sesto San Giovanni (MI) - Viale Italia - Centro di Accoglienza
Cooperativa Sociale Ellepikappa onlus	Trezzano Rosa (MI) - Via Colombo 5
	Inzago (MI)
	Groppello D'Adda (MI) - Via Cimbardi 41
	Bettola - Pozzo d'Adda (MI) - Via Galilei 12
	Trezzo sull'Adda (MI) - Via Carcassola 74
	Cambiago (MI) - Via Garibaldi 24

ENTE GESTORE	COMUNE E INDIRIZZO STRUTTURA
Croce Rossa Comitato Locale Cinisello Balsamo	Cinisello Balsamo (MI) - Via Giolitti 5
Croce Rossa Italiana	Bresso (MI) - Via Clerici 5
Farsi Prossimo (come spiegato in seguito, solo per la parte che accoglie "migranti in transito" a p. 13)	Milano - Via Padre Salerio 51 - Casa Suraya
Fondazione Fratelli di San Francesco	San Zenone al Lambro (MI) - Via Maestri del Lavoro 3 - Hotel Ambra
	Milano - Viale Isonzo 11
	Cinisello Balsamo (MI) - Via Canzio 5
	Milano - Via Saponaro 40
Fondazione Padri Somaschi	San Zenone al Lambro (MI) - Via Michelangelo 6 - Cascina Mazzucchelli
	Legnano (MI) - Via Quasimodo 21
Gepsa	Milano - Via Corelli 28
GM Residence	Rho (MI) - Via Grandi 5
Hotel L'Aragosta	Gorgonzola (MI) - Via Trieste 133
InOpera	Milano - Via B. da Pisa 7
Integra onlus	Milano - Ostello Milano
	Milano - Via Ugolini 20 - Flower Hostel
	Palazzo adiacente al Flower Hostel
	Milano - Via L. D'Aragona 10
	Milano - Via Privata Antonio Caccianino 10 - Hotel Ambra
	Milano - Via Porpora 50
	Milano - Via Paganini 6
	Milano - Hotel Catalani Madrid
	Milano - Via Fantoli 28/8
	San Giuliano Milanese (MI) - Via San Remo 13/A
	San Giuliano Milanese (MI) - Via Cervi 3
	Milano - Via Quintiliano 46
	Milano - Via Porpora 170
	San Giuliano Milanese (MI) - Via Vespucci 12

Una precisazione in merito all'hub di Bresso, gestito dalla Croce Rossa Italiana. In questo caso abbiamo potuto svolgere interviste solo con gli ospiti e solo al di fuori della struttura perché le nostre ripetute richieste di accesso e di incontro, inviate alla Responsabile della struttura, non hanno mai ricevuto risposta.

■ Dati ufficiali sono stati richiesti alla Prefettura di Milano, a partire da gennaio 2015 (si veda *Approfondimento: Le richieste di accesso agli atti*, a p. 8), ricercati in pubblicazioni ufficiali e sul sito della Prefettura di Milano. I dati riportati nelle Tabelle e nel corso del presente report sono quelli disponibili a febbraio 2016, ma, come è possibile vedere dal sito della Prefettura, altri enti gestori e altre spese sono oggi presenti nel

panorama dell'accoglienza gestita dalla Prefettura di Milano<sup>1</sup>.

■ La fotografia fornita da interviste e dati è completata nel report dalla descrizione dell'articolato sistema di accoglienza per richiedenti asilo in Italia e a Milano, e dal dettaglio sui bandi della Prefettura di Milano e sui servizi previsti dalle relative Convenzioni.

■ In questo modo è stato possibile realizzare un'analisi a 360° ben contestualizzata che restituisce la fotografia attuale dello stato dell'arte dell'accoglienza gestita dalla Prefettura nel territorio milanese.

1. Prefettura di Milano: [www.prefettura.it/milano](http://www.prefettura.it/milano), sezione Pubblicazione gare L.190/2012.

# Parte 1

## Dall’Emergenza Nord Africa a oggi: breve descrizione del sistema di accoglienza per richiedenti asilo in Italia

La gestione dell’accoglienza dei richiedenti asilo è affidata al Ministero dell’Interno, in particolare al Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione, e coinvolge a diverso titolo regioni, enti locali, organizzazioni non governative e associazioni. L’attuale sistema di accoglienza dei richiedenti asilo è caratterizzato da un’elevata eterogeneità e mutevolezza, che lasciano spesso disorientati. I richiedenti asilo possono infatti essere accolti in tre principali tipologie di strutture: centri di accoglienza governativi (cd. CARA), rete SPRAR e strutture di accoglienza temporanee (cd. CAS).<sup>1</sup>

### *Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA)*

I CARA sono centri di accoglienza governativi che ospitano coloro che hanno già espresso la volontà di richiedere la protezione internazionale. In questi centri vengono effettuate le procedure di identificazione e formalizzate le domande di protezione internazionale. I CARA sono stati istituiti nel 2002 con la denominazione di Centri di Identificazione (CDI) e sono stati in seguito disciplinati dal *Dpr. n. 303/2004* e dal *D.Lgs. n. 25/2008*, cui si deve l’attuale denominazione. Il *Decreto Legislativo di recepimento delle direttive europee sull’accoglienza e sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale del 18 agosto 2015, n.142*<sup>2</sup>, in vigore dal 30 settembre 2015, prevede che i CARA<sup>3</sup> vengano convertiti in *hub* regionali o interregionali, centri concepiti come punti di snodo per facilitare la gestione degli arrivi e in cui i richiedenti asilo dovrebbero rimanere temporaneamente per poi essere trasferiti in altri centri di accoglienza.

1. *Rapporto sull’accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure e problemi*. Gruppo di studio sul sistema di accoglienza, Ministero dell’Interno. Roma, ottobre 2015. Disponibile al link: [http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/pubblicazioni/Rapporto\\_accoglienza\\_ps.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/pubblicazioni/Rapporto_accoglienza_ps.pdf)

2. Disponibile al link <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>. Il decreto legislativo disciplina esclusivamente l’accoglienza dei richiedenti asilo. Non riguarda le misure di accoglienza per i beneficiari della protezione internazionale. Si veda anche la Circolare ministeriale del 30 ottobre del 2015 relativa all’attuazione delle disposizioni contenute nel decreto suddetto, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/12/Circolare-2255-del-30.10.15.pdf>

3. Con decreto ministeriale potranno essere convertite alle medesime finalità anche le strutture già allestite con funzioni di soccorso e prima assistenza.

### *Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)*

Il Sistema SPRAR, istituito dalla *Legge n. 189 del 2002*, è nato da un protocollo d’intesa tra il Ministero dell’Interno, l’ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) e l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Lo SPRAR è costituito da una rete di enti locali (comuni, province e unioni di comuni) che, avvalendosi del supporto del terzo settore, realizzano progetti di accoglienza integrata non finalizzata a un’assistenza immediata, ma all’integrazione sociale ed economica di titolari o richiedenti di protezione internazionale. L’accoglienza nello SPRAR può durare da un minimo di sei mesi a un massimo di un anno. Gli enti locali si devono avvalere di uno o più enti attuatori con pluriennale e consecutiva esperienza nella presa in carico di richiedenti/titolari di protezione internazionale. Lo SPRAR offre servizi che vanno oltre il soddisfacimento di necessità primarie e che mirano alla riconquista dell’indipendenza delle persone accolte e all’integrazione sociale ed economica di ciascuno, secondo percorsi personalizzati.

### *I Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS)*

Con *circolare dell’8 gennaio 2014*<sup>4</sup> del Ministero dell’Interno, al fine di fronteggiare “l’afflusso di cittadini stranieri a seguito di ulteriori sbarchi sulle coste italiane” e considerata “l’avvenuta saturazione di tutti i centri governativi e di quelli garantiti da alcuni enti locali nell’ambito del sistema SPRAR”, venivano incaricate tutte le prefetture dell’attivazione di Centri di Accoglienza Straordinari per soddisfare le elevate richieste di accoglienza. Al fine di ampliare progressivamente i posti si sono susseguite diverse circolari rivolte alle prefetture<sup>5</sup>. Questa gestione dell’emergenza, che cerca di far fronte alla mancanza di posti in centri SPRAR e CARA, ricorda la gestione dell’eccezionale afflusso di migranti dal Nord Africa a partire dai primi mesi del 2011, dovuto alle Primavere Arabe. A quel tempo il governo rispose infatti dichiarando lo stato di emergenza umanitaria (Emergenza Nord Africa, ENA) e affidando la gestione dell’accoglienza dei migranti alla

4. La cd. “emergenza sbarchi”. Sito web: <http://www.meltingpot.org/Circolare-del-Ministero-dell-Interno-n-104-dell-8-gennaio.html#VtoTNPnhDIU>

5. A titolo esemplificativo, con la *circolare ministeriale del 09.04.2014*, il piano di assegnazione veniva ulteriormente ampliato. Successivamente la *circolare n. 11225*, chiedeva ancora una volta alle Prefetture di individuare “oltre 18 mila nuovi posti per assicurare l’accoglienza dei migranti”. Nel mese di maggio 2015 il Ministero dell’Interno con una ulteriore circolare incaricava tutte le Prefetture, a eccezione di quelle siciliane, dell’attivazione di altri 9.000 posti.

Protezione Civile. L'adozione di Ordinanze di Protezione Civile ha ostacolato l'affermarsi di una visione complessiva e strutturata che affrontasse in modo stabile l'accoglienza dei richiedenti asilo.<sup>6</sup>

*La gestione emergenziale dell'accoglienza: quali sforzi per un suo superamento?*

Come mostrano i dati del Ministero dell'Interno relativi alla distribuzione dei migranti nelle diverse tipologie di strutture di accoglienza, sul totale degli immigrati presenti nei centri di accoglienza al 10 ottobre 2015, il 70% (70.918) è sistemato in strutture temporanee, cioè nei CAS. I posti SPRAR corrispondono solo al 21% dei posti totali e i CARA al restante 7%.<sup>7</sup> Questi dati mostrano chiaramente come la logica emergenziale, che ha guidato la gestione dell'ENA nel 2011, sia ancora dominante nel sistema di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia.

**Tabella 1** – Strutture d'accoglienza presenze/posti al 10 ottobre 2015<sup>8</sup>

Tipologia di strutture	Numero delle strutture	Presenze/posti	%
CAS (Strutture temporanee)	3.090	70.918	72
SPRAR* (Posti)	430 proetti	21.814	21
Centri Governativi - CARA	13	7.290	7
CIE	7	464	0
<b>Totale presenze</b>		<b>99.096</b>	<b>100</b>

\* posti offerenti ai 430 progetti presenti in 93 province su 110, 19 regioni su 20.

Tuttavia, al fine di superare la logica emergenziale, il governo, le regioni e gli enti locali hanno adottato il 10 luglio 2014, in sede di Conferenza Unificata, un *Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari*. Il Piano, che individua, in prospettiva, la rete SPRAR come perno dell'intero sistema, distingue tre diverse fasi di accoglienza dei richiedenti asilo: una fase di soccorso e prima assistenza, una fase di prima accoglienza e qualificazione, così come definito dal *Piano Nazionale*, e infine una fase di seconda accoglienza e integrazione. In particolare, il Piano nazionale prevede che la prima accoglienza sia gestita da centri/*hub* a livello regionale e interregionale, che dovrebbero gradualmente assorbire tutte le attività dei CARA. Per quanto riguarda la seconda accoglienza, si conferma la volontà di individuare la rete SPRAR come unico sistema di accoglienza di richiedenti o titolari di protezione internazionale.

Il 30 settembre 2015 è entrato in vigore il *Decreto Legislativo di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza e sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale del 18 agosto 2015, n.142*<sup>9</sup>, che si ispira all'intesa raggiunta il 10 luglio 2014. Anche il decreto fa riferimento a tre fasi: la fase di primo soccorso e assistenza, la fase di prima accoglienza e infine la

fase di seconda accoglienza. L'attività di primo soccorso e assistenza si realizza nei CPSA (Centri di primo soccorso e accoglienza) istituiti ai sensi della *legge n. 563/1995* (cd. legge Puglia, che non viene abrogata) nei principali luoghi di sbarco<sup>10</sup>. Sono centri in cui i cittadini stranieri vengono accolti subito dopo il loro arrivo in Italia. In questa fase, si procede allo *screening* sanitario, all'assistenza immediata e alle operazioni di identificazione. A seconda dello *status* attribuito a ciascuno, le persone devono poi essere trasferite in centri di prima accoglienza. Sono gli attuali CARA<sup>11</sup>, di cui è prevista la conversione in "centri governativi di prima accoglienza"<sup>12</sup>, i cosiddetti *hub*. In questi grandi centri collettivi di livello regionale o interregionale, con funzione di centri di smistamento verso centri di seconda accoglienza, sono concluse le operazioni di identificazione nel caso non siano state portate a termine nei centri di primo soccorso, è definita la posizione giuridica dei presenti, è formalizzata la domanda di asilo e avviato il suo esame. Una volta completate queste procedure, i richiedenti asilo devono essere trasferiti nei centri SPRAR, in cui si svolge la fase di seconda accoglienza. In mancanza di posti, la legge però prevede che i richiedenti asilo rimangano negli *hub* per il tempo strettamente necessario al trasferimento. L'accoglienza in centri SPRAR può durare da sei mesi a un anno ed è garantita fino all'esito della domanda di asilo, esaminata dalla Commissione Territoriale, e in caso di ricorso, fino all'esito dell'istanza di sospensiva e/o alla definizione del procedimento di primo grado. A chiusura del sistema, in mancanza di posti sufficienti nelle strutture SPRAR, è prevista "la possibilità di allestire strutture temporanee per fare fronte ad arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti che comportino disponibilità ordinarie"<sup>13</sup>. Sono le Prefetture, in convenzione con cooperative, associazioni e strutture alberghiere, a identificare le strutture temporanee, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici, ovvero quelle di affidamento diretto per i casi più urgenti. Ad oggi, come confermano i dati del Ministero dell'Interno, il ricorso a queste strutture, più che essere uno strumento straordinario, rappresenta la prassi.

Il 28 settembre 2015 è stata pubblicata la *Roadmap italiana*<sup>14</sup>, un documento in cui l'Italia si impegna ad adottare misure adeguate per migliorare la capacità, la qualità e l'efficienza del sistema italiano nei settori dell'asilo, prima accoglienza e rimpatrio, sulla base dell'*Agenda Europea sulle Migrazioni* della Commissione Europea e di una decisione del Consiglio Europeo. Per quanto riguarda la fase di soccorso e assistenza, è prevista l'attivazione di *hotspot* in cui concentrare gli arrivi via mare al fine di garantire proce-

10. Ivi, Art. 8. Rispetto a questi centri, si continua a rimandare alla cd. Legge Puglia (L. n. 563/1995).

11. Con decreto ministeriale potranno essere convertiti alle medesime finalità anche le strutture già allestite con funzioni di soccorso e prima assistenza.

12. Decreto Legislativo 142/2015, Art. 9.

13. Ivi, Art. 11.

14. Si veda *Roadmap Italiana*, Ministero dell'Interno, 28 settembre 2015, disponibile al link <http://www.asgi.it/notizia/hotspot-e-ricollocamento-la-road-map-dellitalia/>

6. *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia*. Op. cit. alla nota 2.

7. Ibidem.

8. Ivi, p. 28.

9. Decreto Legislativo 142/2015. Cfr. nota 3.

ture di identificazione più efficaci. Gli *hotspot*, che vengono allestiti in centri di accoglienza e soccorso preesistenti, sono strutture chiuse all'interno delle quali viene effettuato lo *screening* sanitario, la pre-identificazione, il foto-segnalamento, l'avvio alle procedure per l'accoglienza o delle procedure per il rimpatrio. Queste attività sono coordinate dal Ministero dell'Interno, con il supporto di FRONTEX, dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), di EUROPOL e di UNHCR. Il fine ultimo è distinguere tra coloro che possono fare domanda di protezione e coloro che non ne hanno diritto, i cosiddetti "migranti economici". Nella *Roadmap* sono contenuti anche elementi relativi alle seguenti fasi di accoglienza: relativamente alla prima accoglienza viene ribadita la trasformazione dei CARA in *hub*, il completamento è previsto entro la fine del 2016. Al fine di assicurare il necessario turn-over, si prevede una permanenza negli *hub* dai 7 ai 30 giorni. Infine, si confermano la rete SPRAR e i CAS come strutture di seconda accoglienza.

## Migranti in transito

Da alcuni anni nella città di Milano alcune strutture di accoglienza sono state dedicate in forma esclusiva a una specifica categoria di migranti, i cosiddetti migranti "in transito". Con questo termine si fa riferimento ai migranti che, dopo essere giunti sul territorio italiano, sperano di poter proseguire il proprio viaggio verso altri paesi europei. Milano è quindi soltanto una tappa di un lungo viaggio che dalle regioni del sud o est dell'Italia, spesso si conclude in Germania, Francia o Svezia. Ciò che li distingue dai richiedenti asilo è proprio la mancata volontà di presentare domanda di asilo in Italia e di conseguenza il tentativo di sottrarsi al fotosegnalamento e al rilevamento delle impronte digitali. È questo infatti l'unico modo possibile per aggirare il Regolamento di Dublino, un regolamento dell'Unione Europea che stabilisce che il paese competente per esaminare la richiesta di asilo sia quello di primo approdo, impedendo di fatto la mobilità di quanti arrivano dalla frontiera euro-mediterranea.

I primi gruppi di migranti, provenienti soprattutto dalla Siria, sono arrivati in Stazione Centrale nell'agosto del 2013. Dall'ottobre dello stesso anno il Comune di Milano si è attivato in prima persona per gestire questi grandi flussi di persone in collaborazione con altri enti e associazioni del territorio e a una grande rete di volontari (SOS ERM - Emergenza Rifugiati Milano), che hanno gestito uno spazio informale di prima accoglienza nel mezzanino della Stazione Centrale. Piazza Oberdan e il quartiere di Porta Venezia, luoghi storici della comunità eritrea-etiope a Milano, sono diventati invece ben presto un punto di ritrovo per i cittadini provenienti dal Corno d'Africa, soprattutto eritrei. Anche in questo caso non è mancato il supporto solidale di alcuni volontari che hanno poi costituito il Comitato Cambio Passo. Dalla Stazione Centrale i "transitanti" venivano smistati nelle diverse strutture di accoglienza messe a disposizione dal Comune di Milano: la permanenza in tali strutture era di breve durata, in media 5-8 giorni.

Nel giugno 2015 la Prefettura ha ordinato lo sgombero del mezzanino per ragioni di igiene e decoro pubblico e per quasi un mese le attività di prima accoglienza e smistamento sono state portate avanti in forma precaria.

Nel luglio del 2015, negli spazi dell'ex dopolavoro ferroviario di via Tonale, nei pressi della Stazione Centrale, il Comune, in accordo con la Prefettura e la Fondazione Progetto Arca, ha aperto un centro di smistamento per gestire l'accoglienza temporanea dei migranti in transito. In questo hub<sup>15</sup> è stato istituito un presidio medico dell'ASL ed è stato allestito uno spazio per i minori, gestito da Save the Children e Albero della Vita.

All'apertura dell'hub le strutture dedicate all'accoglienza dei "transitanti" erano Aldini e Mambretti (Progetto Arca), Casa Suraya (Cooperativa Farsi Prossimo), ex Cie di via Corelli (Gepsa), Cara di via Corelli (Croce Rossa), XXV Aprile (City Angeles) e Binario 21 Memoriale della Shoah (Comunità Sant'Egidio) per un totale di circa 1300 posti letto a notte.

I dati forniti dal Comune di Milano ad agosto 2015 parlano di 74.500 persone transitate in città dal 18 ottobre 2013, di cui 15.600 sono bambini. Sul totale solo trecento persone hanno presentato richiesta di asilo. I principali paesi di provenienza sono la Siria (64,8%) e l'Eritrea (24,6%).

Questa situazione è rimasta più o meno invariata fino a novembre 2015. Negli ultimi mesi dello scorso anno sono cambiate notevolmente le caratteristiche delle persone che giungono all'hub: sono diminuiti i "transitanti" provenienti da Siria ed Eritrea, mentre sono aumentati i cittadini di altre provenienze che, sebbene in un primo momento si dichiarino intenzionati a proseguire il viaggio, finiscono per restare e presentare domanda di asilo, senza per questo essere trasferiti in strutture di accoglienza diverse.

La situazione attuale è dunque in continuo mutamento. Le strutture, inizialmente destinate all'accoglienza dei migranti in transito, stanno cambiando funzione: alcune nel periodo invernale sono state inserite nel Piano Freddo per senza fissa dimora; altre, su richiesta della Prefettura, si stanno occupando di richiedenti asilo. Tutto ciò non fa altro che aumentare la confusione e l'eterogeneità delle modalità di accoglienza.

## Sistema di accoglienza della Prefettura di Milano: strutture e costi

Milano e provincia, seguendo la tendenza di gran parte delle regioni del nord d'Italia, presentano un numero consistente di Centri di accoglienza straordinaria (CAS) e uno relativamente basso di strutture del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Se già nel 2014 ogni 1000 abitanti vi erano 0,3 richiedenti asilo o rifugiati nelle strutture temporanee e 0,1 nei centri SPRAR

15. Da non confondersi con gli hub di cui si è detto nel precedente Capitolo né ad esempio con quello gestito dalla Croce Rossa Italiana a Bresso, di cui si dirà nell'Approfondimento: gli hub, a p. 26.

(cioè per ogni richiedente asilo e rifugiato ospitato in un centro SPRAR, tre erano destinati a strutture temporanee), nel 2015 il divario è aumentato raggiungendo lo 0,7 nei CAS contro uno stabile 0,1 nello SPRAR (cioè per ogni persona ospitata in centro SPRAR, 7 erano destinate a CAS).

L'accoglienza straordinaria, dopo il periodo ENA, ha ricominciato ad avere un certo peso da luglio 2014, quando la Prefettura di Milano ha pubblicato un bando di gara volto a individuare strutture di accoglienza per cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale in grado di fornire servizi adeguati (dando seguito alle numerose circolari del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno). La Prefettura ha stipulato, quindi, apposite convenzioni con cooperative, associazioni, enti ecclesiastici e strutture alberghiere, portando alla crescita sempre più consistente di Centri di accoglienza straordinari temporanei. Le strutture sono principalmente dormitori, alberghi e appartamenti.

Dai dati del Ministero dell'Interno al 1 luglio 2015 risultavano presenti 2.211 persone nei CAS di Milano e provincia (contro i 438 posti di accoglienza nella rete SPRAR – dato del 1 giugno 2015)<sup>16</sup>.

16. ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, in

La Tabella 2 qui di seguito intende dare una visione più dettagliata dei numeri, delle tipologie e della varietà di strutture gestite dalla Prefettura di Milano, che ad oggi sono arrivate a coinvolgere almeno 21 comuni (più di tre volte quelli della rete SPRAR in questa provincia).

I dati riportati sono frutto dell'elaborazione di quelli che ci ha fornito la Prefettura di Milano il 16/2/2015, a seguito di istanza di accesso agli atti (si veda *Approfondimento: Le richieste di accesso agli atti*, a p. 8) aggiornati in base a quanto emerso dalle visite da noi effettuate (di cui si riporta la data nella tabella). Come si vedrà, per alcuni enti (Farsi Prossimo<sup>17</sup> e Fondazione Progetto Arca) non è stato possibile effettuare né svolgere interviste con gli ospiti e con gli operatori, non avendo ricevuto alcuna autorizzazione da parte della Prefettura. Per un dettaglio sulle richieste di autorizzazione inviate alla Prefettura si veda il box *Approfondimento: Le richieste di accesso agli atti*, a p. 8.

Va precisato, infine, che laddove gli indirizzi delle strutture non sono precisi è perché non ci sono stati riferiti.

collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, settembre 2015.

17. Visita autorizzata solo per quanto riguarda l'accoglienza dei "migranti in transito".

**Tabella 2** – Dettaglio strutture gestite dalla Prefettura di Milano

ENTE GESTORE	COMUNE E INDIRIZZO STRUTTURA	APERTI/ CHIUSI	TIPO DI STRUTTURA	ACCOLTI	DATA VISITA	PAESI DI ORIGINE	SESSO
Associazione Ai.Bi.	Vizzolo Predabissi (MI) - Via Lombardia 10		1 villetta	16	09/12/15	Nigeria, Camerun, Ghana	8 nuclei familiari
Associazione Cielo e Terra onlus	Legnano (MI) - Corso Sempione 79		1 appartamento	8	21/10/15		uomini
	San Vittore Olona (MI) - Via Roma 47		1 appartamento	4	04/12/15	Gambia, Repubblica Centrafricana	uomini
Cooperativa Ezio	Locate di Triulzi (MI) - Via Roma 5 - Alloggio ALER, proprietà comunale		1 appartamento	3	27/10/15	Somalia, Camerun	donne
	Pieve Emanuele (MI) - Via Della Comunità 2		1 comunità	15	27/10/15	Somalia, Nigeria, Guinea Conacri, Mali, Costa d'Avorio e Gambia	uomini
Cooperativa Il Melograno	Vigliano di Mediglia (MI) - Via Amedeo d'Aosta 17		1 appartamento	6	22/02/16	Mali, Senegal, Costa d'Avorio, Nigeria, Guinea, Camerun, Ghana, Somalia	uomini
	Pioltello (MI)		1 appartamento	4	22/02/16		uomini
	Paullo (MI)		3 appartamenti	14	22/02/16		uomini
	Milano - Via Pecorini 7		1 appartamento	5			
	Peschiera Borromeo (MI) - Via Deledda 1 - Bettola - Zeloфорamagno		1 appartamento	4	22/02/16		uomini
	Settala (MI)		4 appartamenti	20	22/02/16		uomini
	San Donato Milanese (MI)		1 appartamento	6	22/02/16		uomini
	Mombretto (MI)		2 appartamenti	9	22/02/16		uomini
	Pieve Emanuele (MI)		1 cascina	15	22/02/16		uomini
	Locate Triulzi (MI)		1 appartamento	5	22/02/16		donne
Cooperativa Intrecci	Magenta (MI) - Via Casati 52		ex pensionato	99	25/09/15	Mali, Gambia, Nigeria, Senegal, Bangladesh	uomini
Cooperativa La Cordata	Cinisello Balsamo (MI) - Via Brodolini 24		1 appartamento	3	30/09/15	Costa d'Avorio, Bangladesh	uomini

ENTE GESTORE	COMUNE E INDIRIZZO STRUTTURA	APERTI/ CHIUSI	TIPO DI STRUTTURA	ACCOLTI	DATA VISITA	PAESI DI ORIGINE	SESSO
Cooperativa La Tua Isola	Besate (MI) - Via Nicolò Battisti 8		1 appartamento	5	18/12/15		uomini
	Besate (MI) - Via Duca di Modrone 2		1 cascina	15	18/12/15		uomini e donne
Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione	Sesto San Giovanni (MI) - Viale Italia		centro di accoglienza	25	23/12/15	Gambia, Mali, Niger, Senegal, Ghana, Guinea Bissau	uomini
Cooperativa Sociale Ellepikappa onlus	Trezzano Rosa (MI) - Via Colombo 5		2 appartamenti	2	22/02/16	Nigeria, Ghana	uomini
	Inzago (MI)		1 villetta bifamiliare	10	22/02/16	Nigeria, Pakistan, Costa d'Avorio	uomini e donne
	Groppello D'Adda (MI) - Via Cimbardi 41		1 appartamento	5	22/02/16	Senegal, Gambia	uomini
	Bettola - Pozzo d'Adda (MI) - Via Galilei 12		1 villa	14	22/02/16	Nigeria, Senegal, Bangladesh, Mali, Gambia	uomini
	Trezzo sull'Adda (MI) - Via Carcassola 74		1 appartamento	5	22/02/16	Bangladesh, Gambia, Mali	uomini
	Cambiago (MI) - Via Garibaldi 24		1 appartamento	5	22/02/16	RDC, Nigeria, Senegal	uomini
Croce Rossa Comitato Locale Cinisello Balsamo	Cinisello Balsamo (MI) - Via Giolitti 5		sede CRI	13	12/01/16	Gambia, Senegal, Mali, Nigeria	uomini
Croce Rossa Italiana Milano	C.A.R.A. - via Aquila		C.A.R.A.? HUB? (*)	200			
	Bresso (MI) - Via Clerici 5		HUB	500/600	vari incontri fuori dalla struttura ottobre 2015 (**)	Afghanistan, Bangladesh, Pakistan, Senegal, Burkina, Guinea, Mali, Mauritania, Niger, Togo, Gambia, Costa d'Avorio	uomini
Farsi Prossimo	San Donato Milanese (MI) - Via della Libertà 29		1 appartamento	4			
	San Donato Milanese (MI) - Via Spilamberto 5/b		1 appartamento	3			
	Milano - Via Padova 36		1 appartamento	5			
	Milano - Via Pellegrino Rossi 84		1 appartamento	4			
	Milano - Via Corsico 10		1 appartamento	2			
	Milano - V.le Marche 40		1 appartamento	2			
	Milano - V. Monluè 65		cascina Monluè	2			
	Milano - Via Padre Salerio 51 - Casa Suraya		centro di accoglienza	98 (***)	11/03/16	Iraq, Eritrea, Somalia	famiglie, donne con bambini, uomini
Fondazione Fratelli di San Francesco	San Zenone al Lambro (MI) - Via Maestri del Lavoro 3 - Hotel Ambra		Hotel	170	25/11/15	Bangladesh, Senegal, Costa d'Avorio, Burkina Faso, Ghana, Mali	uomini
	Milano - Viale Isonzo 11		1 dormitorio	61	25/11/15	Mali, Senegal, Gambia	uomini
	Cinisello Balsamo (MI) - Via Canzio 5		ex centro estivo diurno	25	02/12/15	Pakistan, Bangladesh, Afghanistan	uomini
	Milano - Via Saponaro 40		1 dormitorio	80	20/11/15	Asia e Africa Subsahariana	uomini

(\*) Come spiegato all'inizio di questo lavoro, con il Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n.142 i CARA esistenti vengono convertiti in "centri governativi di prima accoglienza", strutturati come punti di snodo per facilitare la gestione di un gran numero di arrivi (hub). Come si dirà in seguito a proposito dell'hub di Bresso, che dovrebbe avere lo stesso scopo di punto di snodo, la permanenza degli ospiti in questi centri non è temporanea.

(\*\*) Non è stato possibile accedere al Centro né avere dati dagli operatori ed ente gestore; questo numero è quanto dai noi monitorato in autunno 2015.

(\*\*\*) Metà degli ospiti sono temporanei (migranti in transito) e metà sono richiedenti asilo. La visita è stata autorizzata solo per la parte gestita dal Comune di Milano (migranti in transito).

ENTE GESTORE	COMUNE E INDIRIZZO STRUTTURA	APERTI/ CHIUSI	TIPO DI STRUTTURA	ACCOLTI	DATA VISITA	PAESI DI ORIGINE	SESSO
Fondazione Padri Somaschi	San Zenone al Lambro (MI) - Via Michelangelo 6 - Cascina Mazzucchelli		cascina /comunità doppia diagnosi	5			
	Legnano (MI) - Via Quasimodo 21		1 villetta	25	21/10/15	Gambia, Senegal, Ghana, Costa d'Avorio	
Fondazione Progetto Arca	Milano - Via Mambretti?						
	Milano - Via Aldini 74 da maggio 2015		1 dormitorio	81			
Gepsa	Milano - Via Corelli 28		ex CIE Corelli	330 (****)	17/03/16	Eritrea, Somalia, Etiopia, Afghanistan, Irak, Siria, Mali, Ghana	donne e uomini
GM Residence	Rho (MI) - Via Grandi 5		Hotel	25	30/11/15	Mali, Ghana, Nigeria, Pakistan, Camerun, Costa d'Avorio, Bangladesh	donne e uomini
Hotel L'Aragosta	Gorgonzola (MI) - Via Trieste 133		Hotel	12	16/12/15	Mali, Gambia, Costa d'Avorio, Nigeria, Senegal	uomini
InOpera	Milano - Via B. da Pisa 7		centro prima accoglienza	100	04/10/15	Mali, Senegal, Ghana, Costa d'Avorio, Guinea, Bangladesh, Pakistan	uomini
Integra onlus	Milano - Ostello Milano	CHIUSO	Hotel	46			
	Milano - Via Ugolini 20 - Flower Hostel	CHIUSO	Hotel	25	13/07/15		
	Palazzo adiacente al Flower Hostel		5 appartamenti	30	13/07/15		
	Milano - Via L. D'Aragona 10		B&B	4			
	Milano - Via Privata Antonio Caccianino 10 - Hotel Ambra	CHIUSO	Hotel	30	13/07/15		
	Milano - Via Porpora 50	CHIUSO	B&B	8	08/07/15		
	Milano - Via Paganini 6	CHIUSO	Hotel	23	08/07/15		
	Milano - Hotel Catalani Madrid	CHIUSO	Hotel	17	08/07/15		
	Milano - Via Fantoli 28/8		struttura da definire	45	20/11/15	Pakistan, Gambia, Senegal, Costa d'Avorio	
	San Giuliano Milanese (MI) - Via San Remo 13/A		1 appartamento	6	lug-15		
	San Giuliano Milanese (MI) - Via Cervi 3		1 appartamento	5	lug-15		
	Milano - Via Quintiliano 46		1 dormitorio	50	20/11/15		
	Milano - Via Porpora 170		Hotel	8			
	San Giuliano Milanese (MI) - Via Vespucci 12		1 appartamento	1	22/02/16		uomini

(\*\*\*\*) Tra richiedenti asilo inviati dal circuito della Prefettura ed ex-migranti in transito rimasti.

Segue una breve descrizione degli enti gestori, volta a mostrare la varietà dei settori di provenienza di questa accoglienza emergenziale (le informazioni sono state estrapolate dai siti web delle singole associazioni, cooperative, ecc.). Si specifica che le Cooperative sociali possono essere: cooperative di lavoro per la gestione di servizi socio sanitari ed educativi (dette di tipo A) o finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate come disabili, ex detenuti, ecc.(dette di tipo B).

- **Associazione Ai.Bi. (Associazione Amici dei Bambini):** costituita nel 1983 da un movimento di famiglie adottive e affidatarie, insieme al sostegno di due preti è oggi una cooperativa. Ha sedi in tutto il mondo e cerca di combattere l'emergenza abbandono. La sede nazionale è a Mezzano di San Giuliano Milanese.
- **Associazione Cielo e Terra onlus:** costituitasi nel 1997 al fine di promuovere iniziative di sostegno, solidarietà

- e aiuto verso persone segnate dalle vecchie e nuove povertà, nel 1998 ha aperto il primo dormitorio nella Parrocchia di San Domenico a Legnano. A luglio 2013 è divenuta Associazione onlus d'opzione. Oggi accoglie, in un dormitorio e in appartamenti di seconda accoglienza, uomini, donne, donne con minori, e famiglie che si trovano ad aver bisogno temporaneamente di alloggio, e li accompagna in un percorso di recupero dell'autonomia abitativa. Durante l'ENA del 2011 ha già collaborato con la Prefettura di Milano per l'accoglienza di richiedenti asilo.
- **Cooperativa Ezio:** cooperativa sociale di tipo B, con sede a Pieve Emanuele, opera sul territorio per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. È in contatto, infatti, con una rete di enti che gli permette di attivare borse lavoro. Questa cooperativa ha già fatto esperienza con i richiedenti asilo durante l'ENA.
  - **Cooperativa Il Melograno:** cooperativa sociale di tipo A che progetta e gestisce servizi e attività di formazione per le persone, operando in ambito educativo, ricreativo, socio-culturale, socio-assistenziale e socio-sanitario. Le principali aree di intervento sono: minori e famiglie, persone con disabilità, anziani, inclusione sociale, sostenibilità e consumo consapevole, servizi di comunità, comunicazione e formazione. Ha avuto una precedente esperienza con i richiedenti asilo durante l'ENA e ha attualmente in gestione uno SPRAR a San Donato Milanese.
  - **Cooperativa Intrecci:** cooperativa sociale di tipo A, nata nel 2003 nell'ambito delle attività della Fondazione Caritas Ambrosiana, si occupa di servizi alla persona. Le principali aree di intervento sono: minori e scuola, inclusione sociale, housing e famiglie, relazioni di cura, stranieri e rifugiati, carcere e salute mentale. Gestisce 5 progetti SPRAR.
  - **Cooperativa La Cordata:** cooperativa sociale di tipo A che da vent'anni offre accoglienza e proposte di integrazione a: privati (turisti, studenti, lavoratori), famiglie, stranieri, minori, madri sole con bambini e persone con disabilità. Si occupa di accoglienza, accompagnamento sociale ed educativo e ospitalità alberghiera. L'offerta de La Cordata si articola principalmente in due aree fortemente integrate tra loro: un'offerta educativa rivolta a persone che manifestano bisogni di accompagnamento e sostegno per il raggiungimento di una propria autonomia; ed una abitativa a prezzi contenuti, rivolta a persone che necessitano di un alloggio a Milano per un periodo di tempo breve, medio o lungo, oppure rivolta a persone con un bisogno abitativo di tipo emergenziale.
  - **Cooperativa La Tua Isola:** cooperativa sociale di tipo A che opera a Binasco, lavora sull'emarginazione sociale, gestendo una comunità di prima accoglienza. Oltre ad
- aiutare il reintegro socio-lavorativo in casi di particolare difficoltà socio-economica, fornisce assistenza alle donne che vogliono emanciparsi dalla schiavitù e dalla prostituzione.
- **Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione:** cooperativa di tipo A, nata nel 1980, progetta e gestisce interventi sociali innovativi e servizi di accoglienza e cura rivolti a persone con disabilità e con disagio mentale, adolescenti e giovani, adulti in difficoltà, tossicodipendenti, alcolodipendenti, stranieri e vittime della tratta. Interviene con progetti di comunità e di rete, spazi di ascolto, interventi nelle scuole, équipe di operatori ed operatrici di strada su obiettivi di prevenzione del disagio giovanile, sulla riduzione del danno e sulla prevenzione alle malattie sessualmente trasmissibili. Gestisce un centro SPRAR a Sondrio e dei CAS a Sesto San Giovanni, Varese e Sondrio.
  - **Cooperativa Sociale Ellepikappa onlus:** cooperativa nata nel 2002, si impegna principalmente per lo sviluppo ed il recupero delle capacità espressive e psicomotorie delle persone tramite attività artistiche, culturali e formative. È una cooperativa sociale di tipo B e, infatti, oltre ad occuparsi di disabilità ed infanzia, accompagna e facilita l'inserimento lavorativo di persone in condizione di particolare debolezza nei confronti del mondo del lavoro per invalidità e/o svantaggio, attraverso percorsi personalizzati di accompagnamento e sostegno.
  - **Croce Rossa Italiana:** la Croce Rossa Italiana è nata a Milano, ad opera del Dottor Cesare Castiglioni, che il 15 giugno 1864 ha fondato l'Associazione italiana per il soccorso ai feriti e ai malati. Le attività che svolge sono: soccorso di carattere sanitario, donazione del sangue, attività di tipo sociale e assistenziale, risposta alle emergenze, diffusione del diritto internazionale umanitario, formazione, attività per i giovani ed attività relativa alla promozione di campagne di comunicazione. Nell'ambito dell'accoglienza prefettizia, la Croce Rossa gestisce le accoglienze a Cinisello Balsamo (Comitato Locale di Cinisello Balsamo) e presso l'hub di Bresso.
  - **Farsi Prossimo:** nata il 29 novembre 1993, è una cooperativa sociale di tipo A promossa nell'ambito delle attività della Fondazione Caritas Ambrosiana con lo scopo di sviluppare e gestire servizi socio-sanitari-educativi, tramite la cura e la presa in carico di soggetti deboli, in difficoltà, emarginati e/o a rischio di emarginazione e devianza. Le aree in cui è impegnata sono quelle delle donne vittime della tratta, degli stranieri (Centri di accoglienza e seconda accoglienza), della grave emarginazione, dei minori e dei minori e famiglia residenziale.
  - **Fondazione dei Fratelli di San Francesco:** istituita nel 1999, al fine di prevenire e rimuovere le cause del disa-

gio e dell'emarginazione sociale; favorire e sostenere l'inserimento sociale, formativo e lavorativo di soggetti in difficoltà, degli emarginati, dei senza fissa dimora; favorire l'autonomia e l'autosufficienza delle persone promuovendo il lavoro di rete con le altre organizzazioni del sociale sul territorio cittadino. I servizi che offre sono: case di accoglienza, aiuto ai minori e agli anziani, un poliambulatorio medico, una mensa, docce e guardaroba, un'unità mobile, una scuola di italiano, accoglienza e segretariato sociale. Questa Fondazione aveva già stipulato una convenzione con la Prefettura di Milano per l'accoglienza di richiedenti asilo nel 2011.

- **Fondazione Padri Somaschi:** i Padri Somaschi offrono accoglienza e aiuto alle persone più vulnerabili da oltre 500 anni. Nel 2011 la Fondazione Somaschi onlus accorpa le opere sociali e assistenziali della Provincia Lombardo-Veneta e Ligure-Piemontese, raccogliendo l'eredità somasca e traducendola in nuove realtà, attraverso la collaborazione di religiosi e laici che lavorano insieme. Le sue aree di intervento sono: mamma-bambino, minori, fragilità sociali, dipendenze, malattie e terminalità (per malati di HIV).
- **Fondazione Progetto Arca:** nata nel 1994 per iniziativa di un gruppo di amici. Inizialmente, viene aperto a Milano un Centro di Accoglienza Residenziale per persone senza dimora con problematiche di dipendenza. Nel 1998 diviene onlus e nel 2008 Fondazione. È dal 2005 che si occupa di progetti di prima e seconda accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati politici e nel 2011 ha partecipato all'ENA.
- **Gepsa:** società francese (Gestione Penitenziari E Servizi Ausiliari) di proprietà del colosso dell'energia GDF-Suez, che si occupa della logistica di penitenziari e centri di detenzione. A gestire l'ex-CIE di via Corelli insieme a Gepsa vi è l'associazione culturale agrigentina **Acuarinto**, la quale gestisce centri per richiedenti asilo, vittime di tratta e minori non accompagnati dal 1996.
- **GM Residence:** Residence Giannino di Marino Gianni a Rho.
- **Hotel L'Aragosta:** Ristorante Albergo L'Aragosta aperto dal 1981 a Gorgonzola.
- **InOpera:** cooperativa nata alla fine del 2008. Negli anni rivolge la propria attenzione a favore dei minori e delle loro famiglie in difficoltà. Si tratta di una cooperativa sociale integrata, cioè di tipo A e B, ed infatti i servizi erogati si dividono in due aree: la gestione di servizi socio-sanitari e socio-educativi – (sezione A) e lo svol-

gimento di attività diverse, finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate – (sezione B). A settembre 2013 è stato avviato un centro di accoglienza SPRAR a Roma. Il CAS in via Balduccio da Pisa è l'unico centro che questa cooperativa gestisce a Milano (gli altri sono a Roma).

- **Integra onlus:** nata a Lecce nel 2003. Nel corso degli ultimi anni l'attività di Integra si è espansa oltre il territorio salentino, attraverso l'apertura di nuove sedi a Roma, a Bari, nelle Marche e a Milano. Nel 2011 ha collaborato all'ENA (con strutture nel Salento e a Taranto). Oggi collabora con la Prefettura di Milano, di Lodi e di Pavia.

Un ulteriore aspetto di cruciale importanza è rappresentato dalla spesa sostenuta e da sostenersi per questo tipo di accoglienza. Nonostante il costo dell'accoglienza sia elevato, il Ministero dell'Interno ha stimato che per il 2015, a livello nazionale, esso ha rappresentato lo 0,14% della spesa pubblica complessiva<sup>18</sup>. Tuttavia, si tratta comunque di cifre consistenti, dati gli alti numeri di persone, che è fondamentale siano finalizzate a fornire effettivamente tutti i servizi per cui vengono assegnate. Il corrispettivo giornaliero dato agli enti gestori per ogni persona accolta è di € 35,00.

Per la provincia di Milano, in tutto il 2015, con una spesa prevista di € 12.939.151,42, sono stati liquidati agli enti gestori di CAS € 10.125.401,95<sup>19</sup>.

Numeri rilevanti riguarderanno il 2016. Con una procedura negoziata, senza previa pubblicazione del bando, sono stati assegnati € 7.926.591,40 ad alcuni enti gestori che già collaboravano con la Prefettura per il periodo dal 1 gennaio al 30 giugno 2016 (si veda la Tabella 3 che segue). Il nuovo bando di gara della Prefettura di Milano (22 gennaio 2016) considera una spesa presunta dell'appalto di € 48.195.000, stimata su 4.500 posti per il periodo dal 1 marzo al 31 dicembre 2016 (la cifra è stata calcolata da noi in base a: numero di posti, periodo di riferimento e € 35,00 pro capite pro die previsti). Infine nel bando si specifica che: *"Il predetto fabbisogno è determinato per l'anno 2016 ed è aggiuntivo rispetto ai posti di accoglienza nelle strutture individuate all'esito della procedura ad evidenza pubblica di cui all'Avviso di questa Prefettura in data 25 settembre 2015"*<sup>20</sup>.

Qui di seguito riportiamo le somme erogate agli enti gestori nel periodo di riferimento della nostra indagine<sup>21</sup>.

18. *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Op. cit. alla nota 2.*

19. I dati sulla spesa economica sono stati estrapolati dal sito della Prefettura di Milano ([www.prefettura.it/milano](http://www.prefettura.it/milano)), sezione Pubblicazione gare L.190/2012.

20. Bando di gara della Prefettura di Milano, 22 gennaio 2016.

21. Le seguenti tabelle sono state elaborate in base ai dati pubblici contenuti sul sito della Prefettura di Milano ([www.prefettura.it/milano](http://www.prefettura.it/milano)), sezione Pubblicazione gare L.190/2012.

Tabella 3 – Somme erogate agli enti gestori dalla Prefettura di Milano

ENTE GESTORE	INIZIO CONVENZIONE	AFFIDAMENTO IN ECONOMIA - COTTIMO FIDUCIARIO 01/01/2015 al 30/04/2015		AFFIDAMENTO IN ECONOMIA - COTTIMO FIDUCIARIO 01/05/2015 al 30/06/2015		AFFIDAMENTO IN ECONOMIA - COTTIMO FIDUCIARIO 01/07/2015 al 31/12/2015		PROCEDURA NEGOZIATA SENZA PREVIA INDIZIONE DI GARA ART. 221 D.LGS. 163/2006 01/01/2016 a 30/06/2016	
		importo	somme liquid.	importo	somme liquid.	importo	somme liquid.	importo	importo
Associazione Ai.Bi	informazione mancante								€ 125.580,00 (***)
Associazione Cielo e Terra onlus	16/10/14	€ 47.505,60	€ 47.505,60	€ 24.148,68	€ 24.148,68	€ 72.841,92	€ 60.569,64	€ 72.050,16 (***)	
Cooperativa Ezio	16/07/14	€ 59.382,00	€ 60.701,60	€ 30.185,85	€ 47.587,07				
Cooperativa Il Melograno	16/07/14	€ 59.382,00	€ 61.823,26	€ 56.346,92	€ 63.256,78			€ 444.626,00 (**)	
Cooperativa Intrecci	01/07/14	€ 395.880,00	€ 394.630,89 (*)	€ 201.239,00	€ 250.229,15 (*)			€ 636.818,00 (**)	
Cooperativa La Cordata	06/07/14	€ 15.835,20	€ 15.835,20	€ 8.049,56	€ 8.049,56	€ 24.280,64	€ 10.903,17	€ 24.016,72 (***)	
Cooperativa La Tua Isola	16/07/14	€ 47.505,60	€ 42.472,64 (*)	€ 34.210,63	€ 32.033,29			€ 72.050,16 (***)	
Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione	informazione mancante							€ 150.104,50 (**)	
Cooperativa Sociale Ellepkappa onlus	14/07/14	€ 110.846,40	€ 110.846,40	€ 123.283,63	€ 168.839,83			€ 270.188,10	
Croce Rossa Comitato Locale Cinisello Balsamo	06/07/14	€ 27.711,60	€ 39.678,00	€ 20.123,90	€ 20.123,90	€ 60.701,60	€ 40.577,70		
Croce Rossa Italiana	07/08/14	€ 593.820,00	€ 654.194,69 (1)	€ 900.627,00	€ 1.562.067,25 (3)			€ 3.184.454,00 (**)	
Farsi Prossimo	08/08/14	€ 71.258,40	€ 83.527,59	€ 66.408,87	€ 54.032,13	€ 169.964,48	€ 114.721,62	€ 316.680,00	
Fondazione Fratelli di San Francesco D'Assisi	01/07/14	€ 692.790,00	€ 626.081,57 (*) (1)	€ 774.704,17	€ 764.557,71 (*) (5)			€ 1.769.040,00 (**)	
Fondazione Padri Somaschi	06/08/14	€ 118.764,00	€ 118.764,00	€ 60.371,70	€ 0,00			€ 188.370,00	
Fondazione Progetto Arca	informazione mancante							€ 480.480,00	
Gepsa (*****)									
GM Residence	23/07/14	€ 87.093,60	€ 86.829,71			€ 133.543,52	€ 98.531,62	€ 132.091,96 (**)	
Hotel L'Aragosta	01/07/14	€ 47.505,60	€ 44.140,62			€ 84.982,24	€ 68.295,33	€ 60.041,80 (***)	
InOpera	05/10/14	€ 822.803,59	€ 809.450,49 (2)			€ 405.777,00	€ 0,00		
Integra onlus	09/08/14	€ 965.947,20	€ 811.723,12 (*)	€ 378.329,32	€ 681,47 (*) (4)				

(\*) Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/ convenzione

(\*\*) Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando

(\*\*\*) Affidamento in economia - cottimo fiduciario

(\*\*\*\*\*) Si veda Tabella 4

(\*\*\*\*\*) Non ci sono dati sul sito della Prefettura perché struttura gestita anche tramite Ministero

(1) 01/01/2015 al 31/03/2015

(2) 01/01/2015 al 30/09/2015

(3) 01/04/2015 al 23/07/2015

(4) 01/05/2015 al 31/08/2015

(5) 01/04/2015 al 14/07/2015

(6) 01/10/2015 al 31/01/2016

Tabella 4 – Procedura aperta - bando di gara Prefettura di Milano 29/01/2015

<b>OGGETTO</b>	Servizio di accoglienza dei cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale
<b>IMPORTO</b>	€ 5.145.000,00
<b>DATA INIZIO</b>	17/04/15
<b>DATA ULTIM.</b>	31/12/15
<b>SOMME LIQUID.</b>	€ 2.727.990,67
<b>PARTECIPANTI</b>	Intrecci società cooperativa sociale onlus - 03988900969 (aggiudicatario)
	Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione cooperativa sociale onlus - 94502230157 (aggiudicatario)
	Fondazione progetto Arca - 11183570156 (aggiudicatario)
	Il Melograno sco. Coop. Soc. onlus - 12874300150 (aggiudicatario)
	Farsi prossimo onlus - 11062930158 (aggiudicatario)
	Fondazione Fratelli di san Francesco d'Assisi onlus - 97237140153 (aggiudicatario)
	Integra onlus - 93067750757 (aggiudicatario)
	La Tua Isola soc. Coop. Soc. A r.l. - 07469290964 (aggiudicatario)
	Croce Rossa Italiana Comitato Provinciale di Milano - 08466210963 (aggiudicatario)
	Ellepikappa cooperativa sociale onlus - 02961270168 (aggiudicatario)
	Fondazione Padri Somaschi onlus - 97597340153 (aggiudicatario)
	Ai.Bi. Associazione Amici dei Bambini onlus - 92504680155 (aggiudicatario)

## Il funzionamento dei Bandi della Prefettura di Milano e i servizi previsti dalle Convenzioni<sup>22</sup>

L'affidamento dell'accoglienza dei richiedenti asilo agli enti gestori avviene tramite un bando pubblicato dalla Prefettura di Milano in accordo con il Ministero dell'Interno. Negli anni 2015/2016 sono stati pubblicati tre bandi riguardanti l'accoglienza dei richiedenti asilo nella città di Milano e Provincia, i cui numeri evidenziano come questa tipologia di accoglienza sia in continua espansione sul territorio:

- bando di gennaio 2015 per l'accoglienza di 600 richiedenti asilo da maggio a dicembre 2015, per un valore di circa € 5.145.000 (stimato al prezzo di € 35 al giorno e a persona);
- bando di settembre 2015 riguardante strutture di accoglienza aggiuntive rispetto al bando precedente, per l'anno 2015 e con possibilità di estensione per l'anno 2016. Pur non essendo esplicito il numero di posti di accoglienza, è stato stimato un valore di circa € 2.228.765;
- bando di gennaio 2016 per mettere a disposizione 4500 posti aggiuntivi per l'anno 2016.

### Chi può partecipare al bando?

I potenziali enti gestori delle strutture di accoglienza che possono partecipare ai bandi sono associazioni, fondazioni, enti ecclesiastici, enti pubblici e del privato sociale che abbiano nei propri fini istituzionali tale area di intervento, nonché altri enti (v. art. 34 Codice civile dei contratti) che abbiano avuto esperienza nell'accoglienza degli stranieri. Inoltre, a partire dal bando di settembre 2015 è previsto

che possano partecipare anche le strutture alberghiere, a cui è richiesto di avvalersi, per i servizi per l'integrazione (si veda in seguito) di operatori del privato sociale con comprovata esperienza nell'accoglienza in ambito SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), in progetti di accoglienza destinati ai richiedenti di protezione internazionale o nella gestione dell'emergenza Nord Africa.

### Quali servizi devono essere garantiti dall'ente gestore?

Gli enti gestori si impegnano, firmando una Convenzione con la Prefettura di Milano, a fornire diverse tipologie di servizi descritti nel bando:

- servizio di ingresso e di gestione amministrativa: con esso si intende il trasporto dei richiedenti asilo dalla struttura di accoglienza alla Questura o alla Commissione Territoriale, la registrazione degli ospiti e l'invio di report giornalieri destinati alla Prefettura e alla Questura;
- assistenza generica alla persona: essa comprende l'orientamento sulle regole di comportamento all'interno della struttura, i servizi di lavanderia e altri servizi di assistenza generica alla persona;
- servizi di pulizia e igiene ambientale: comprendono la pulizia giornaliera e periodica dei locali e degli arredi, il mantenimento dell'igiene, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti;
- erogazione dei pasti: devono essere serviti tre pasti al giorno prestando attenzione al rispetto di principi religiosi, abitudini alimentari, diete degli ospiti;
- fornitura di beni di prima necessità:
  - effetti lettereci,
  - vestiti adeguati,
  - prodotti per l'igiene personale,
  - erogazione ai richiedenti asilo del pocket money di

22. Sito Ufficiale della Prefettura di Milano: <http://www.prefettura.it/milano/multidip/index.htm>. Consultato in data 29/02/2016.

€ 2,50 al giorno sotto forma di buoni o carte prepagate,

- tessera telefonica di € 15 da fornire una sola volta all'ingresso dell'ospite nella struttura (previsto dal bando di settembre 2015 e gennaio 2016);
- servizi per l'integrazione:
  - assistenza linguistica e culturale,
  - informazione sulla normativa relativa all'immigrazione, ai diritti e ai doveri dello straniero,
  - sostegno socio-psicologico,
  - l'assistenza sanitaria, assicurando la presenza di operatori sanitari,
  - orientamento al territorio, che comprende anche il primo orientamento alla formalizzazione della richiesta di protezione internazionale e il servizio di informazione e assistenza nei rapporti con la Questura,
  - la possibilità di poter utilizzare il telefono.

*È ammesso il subappalto di alcuni servizi?*

Nei bandi di settembre 2015 e di gennaio 2016, il subappalto è ammesso esclusivamente per i servizi di lavanderia, fornitura dei pasti, pulizia e igiene ambientale.

*Quale e quanto personale deve essere garantito?*

Nel bando di gennaio 2015, l'Allegato B include questa tabella<sup>23</sup> sulla dotazione minima di personale:

	SERVIZI ALLA PERSONA DA RENDERSI CON LA CO-PRESENZA DEL PERSONALE PREVISTO	
	STRUTTURA FINO A 50 OSPITI	STRUTTURA DA 51 A 150 OSPITI
Operatori diurni	2	2 per 50 ospiti+1 ogni 30
Operatori notturni	1	1 ogni 50 ospiti o frazione superiore a 30
<b>AMMINISTRAZIONE E GESTIONE</b>		
Direttore	20 ore settimanali	36 ore settimanali
Amministrativo / Magazziniere / Economo	***	36 ore settimanali
<b>ASSISTENZA SANITARIA</b>		
Infermiere	2 volte alla settimana per 6 ore	3 volte alla settimana per 9 ore
Presidio medico	Medico 1 giorno alla settimana	Medico 2 giorni alla settimana
<b>ASSISTENZA PSICO-SOCIALE E MEDIAZIONE CULTURALE</b>		
Sostegno socio-psicologico	6 ore settimanali	12 ore settimanali
Assistente sociale	6 ore settimanali	12 ore settimanali
Mediazione linguistica	36 ore settimanali	54 ore settimanali
Informazione normativa	6 ore settimanali	12 ore settimanali
Insegnamento lingua	8 ore settimanali	24 ore settimanali

Nel bando di settembre 2015, il personale per numero di addetti veniva ridotto in questi termini<sup>24</sup>:

23. Tabella di rielaborazione propria, sulla base delle informazioni contenute nell'Allegato B del Bando di gara del 29 gennaio 2015. Disponibile al link: <http://www.prefettura.it/milano/news/164029.htm>. Consultato in data 29/02/2016.

24. Tabella di rielaborazione propria, sulla base delle informazioni contenute nell'Allegato B del Bando di gara del 25 settembre 2015. Di-

	SERVIZI ALLA PERSONA DA RENDERSI CON LA CO-PRESENZA DEL PERSONALE PREVISTO	
	STRUTTURA FINO A 80 OSPITI	STRUTTURA DA 81 A 150 OSPITI
Operatori diurni	2	2 per 50 ospiti+1 ogni 30
Operatori notturni	1	1 ogni 50 ospiti o frazione superiore a 30
<b>AMMINISTRAZIONE E GESTIONE</b>		
Direttore	20 ore settimanali	36 ore settimanali
Amministrativo / Magazziniere / Economo	***	36 ore settimanali
<b>ASSISTENZA SANITARIA</b>		
Infermiere	2 volte alla settimana per 6 ore	3 volte alla settimana per 9 ore
Presidio medico	Medico 1 giorno alla settimana	Medico 2 giorni alla settimana
<b>ASSISTENZA PSICO-SOCIALE E MEDIAZIONE CULTURALE</b>		
Sostegno socio-psicologico	6 ore settimanali	12 ore settimanali
Assistente sociale	6 ore settimanali	12 ore settimanali
Mediazione linguistica	36 ore settimanali	54 ore settimanali
Informazione normativa	6 ore settimanali	12 ore settimanali
Insegnamento lingua	8 ore settimanali	24 ore settimanali

Nel bando di gennaio 2016, il personale per numero di addetti veniva ulteriormente ridotto per quelle strutture con oltre 81 ospiti<sup>25</sup>:

	SERVIZI ALLA PERSONA DA RENDERSI CON LA CO-PRESENZA DEL PERSONALE PREVISTO	
	STRUTTURA FINO A 80 OSPITI	STRUTTURA OLTRE 81 OSPITI
Operatori diurni	2	2 per 80 ospiti+1 ogni 30 ospiti in più
Operatori notturni	1	1 per 80 ospiti + 1 ogni 30 ospiti in più
<b>AMMINISTRAZIONE E GESTIONE</b>		
Direttore	20 ore settimanali	36 ore settimanali
Amministrativo / Magazziniere / Economo	***	36 ore settimanali
<b>ASSISTENZA SANITARIA</b>		
Infermiere	2 volte alla settimana per 6 ore	3 volte alla settimana per 9 ore
Presidio medico	Medico 1 giorno alla settimana	Medico 2 giorni alla settimana
<b>ASSISTENZA PSICO-SOCIALE E MEDIAZIONE CULTURALE</b>		
Sostegno socio-psicologico	6 ore settimanali	12 ore settimanali fino a 150 posti +3 ore settimanali ogni 30 ospiti in più
Assistente sociale	6 ore settimanali	12 ore settimanali fino a 150 posti +3 ore settimanali ogni 30 ospiti in più
Mediazione linguistica	36 ore settimanali	54 ore settimanali fino a 150 ospiti+10 ore settimanali ogni 30 ospiti in più

sponibile al link: <http://www.prefettura.it/milano/news/175242.htm>. Consultato in data 29/02/2016.

25. Tabella di rielaborazione propria, sulla base delle informazioni contenute nell'Allegato B del Bando di gara del 22 gennaio 2016. Disponibile al link: <http://www.prefettura.it/milano/news/347179.htm>. Consultato in data 29/02/2016.

Informazione normativa	6 ore settimanali	12 ore settimanali fino a 150 posti +3 ore settimanali ogni 30 ospiti in più
Insegnamento lingua	8 ore settimanali	24 ore settimanali fino a 150 posti+6 ore settimanali ogni 30 ospiti in più

#### *Quali requisiti devono avere le strutture di accoglienza?*

Le strutture, che devono essere individuate e proposte dagli stessi enti, devono essere certificate a livello urbanistico e sanitario e la Prefettura si riserva la facoltà di verificare preventivamente all'affidamento del servizio l' idoneità, la capienza e la compatibilità della dislocazione logistica delle strutture proposte.

#### *Quante persone si possono accogliere?*

Nei bandi è indicato un minimo di 10 accolti e un massimo di 150 per struttura. Nel recente bando di gennaio 2016 è espressamente indicato l'intento della Prefettura di voler favorire un modello di accoglienza "diffusa" in microstrutture (appartamenti) facenti capo a un unico ente gestore.

#### *Come viene stilata la graduatoria?*

La graduatoria viene stilata secondo il criterio dell'offerta economica più vantaggiosa per il bando di gennaio 2015 e gennaio 2016, e in base al criterio del prezzo più basso per quanto riguarda il bando di settembre 2015. In tutti

questi bandi il prezzo massimo a persona e al giorno è fissato a € 35.

#### *Cosa avviene quando un ente risulta assegnatario?*

Gli enti vincitori del bando dovranno poi mettere a disposizione i posti di accoglienza e l'effettiva accoglienza dei richiedenti nella struttura sarà subordinata alla richiesta della Prefettura, a seconda del bisogno contingente. Il compenso per l'accoglienza è calcolato sulla base delle effettive presenze giornaliere registrate nella struttura dagli stessi enti gestori.

Dopo aver preso in esame i contenuti e il funzionamento dei Bandi pubblicati dalla Prefettura di Milano e delle Convenzioni stipulate con essa dagli enti gestori emergono dunque i seguenti punti:

- possono partecipare al bando anche enti gestori senza precedente esperienza nell'accoglienza dei richiedenti di protezione internazionale;
- il criterio di assegnazione dell'appalto consiste sostanzialmente nella ricerca del migliore offerente, ponendo in secondo piano la qualità del servizio offerto;
- il personale minimo che deve essere garantito dal bando risulta carente e i bandi pubblicati tra l'anno 2015 e 2016 sembrano andare nella direzione di una sua progressiva e ulteriore riduzione;
- nel bando non si fa cenno alle competenze degli operatori impiegati nel settore dell'accoglienza di richiedenti di protezione internazionale.

# Parte 2

## Un primo sguardo sull'accoglienza: le interviste presso il centro Naga Har

Come spiegato nell'introduzione, tra aprile e giugno 2015 abbiamo raccolto presso il centro Naga Har 62 interviste semi strutturate. Individuati i principali servizi che per Convenzione i centri di accoglienza dovrebbero sempre garantire (si veda *Il funzionamento dei Bandi della Prefettura di Milano e i servizi previsti dalle Convenzioni*, p. 20) abbiamo chiesto agli ospiti di descrivere come fossero la scuola di italiano, l'assistenza e l'orientamento legale, l'assistenza medico-sanitaria e le condizioni igieniche.

Molti degli intervistati ci hanno raccontato del centro nel quale si trovavano in quel momento e di quelli nei quali erano passati in precedenza, ma non è emerso il motivo di questi spostamenti. Ecco i centri da cui provenivano, alcuni dei quali oggi sono chiusi:

**Cooperativa La tua isola, Via Duca di Modrone, Besate**  
– 2 interviste

**Croce Rossa Italiana, Bresso** - 1 intervista

**Fondazione Fratelli san Francesco, ex hotel Ambra, San Zenone al Lambro** - 1 intervista

**Fondazione Fratelli San Francesco, Via Saponaro** - 5 interviste

**Gepsa, via Corelli** – 4 interviste

**Gm Residence, Rho** – 6 interviste

**InOpera, via Balduccio da Pisa, Milano** - 2 interviste

**Integra onlus**

– **Via Palmieri 65, Milano** - 3 interviste

– **Via Togliatti, Peschiera Borromeo** - 4 interviste

– **via Fantoli, Milano** - 4 interviste

– **Via Quintilliano, Milano** - 7 interviste

– **Via Sanremo, San Giuliano Milanese** - 2 interviste

– **Via Ugolino, Flower Hotel, Milano** - 4 interviste

– **Via Porpora, Hotel Pride, Milano** - 4 interviste

– **Via Paganini 6, Hotel Paganini, Milano** - 2 interviste

– **Via Caccianino 10, Hotel Ambra, Milano** - 10 interviste

**Intrecci, via Casati, Magenta** - 1 intervista

### Scuola di italiano

La situazione che ci è stata raccontata risultava piuttosto disomogenea e in evoluzione:

- in più della metà delle interviste effettuate è stato riferito che la scuola di italiano non veniva offerta direttamente nei singoli centri, ma che questi si appoggiavano a CTP (Centri territoriali permanenti) o ad altre

associazioni sul territorio, iscrivendovi i propri ospiti, o semplicemente fornendo loro l'indirizzo;

- in alcuni casi, invece, l'insegnamento dell'italiano veniva svolto anche da alcuni volontari dentro il centro stesso;
- in altri casi gli intervistati hanno raccontato che la scuola era stata attivata solo dopo alcuni mesi, o solo per qualche mese;
- la mancanza totale dell'erogazione del servizio è stata denunciata da molti degli ospiti degli alloggi gestiti dall'ente Integra onlus che ci hanno riportato, in particolare, risposte elusive degli operatori come "Aspetta domani, il mese prossimo, l'insegnante poi verrà...";
- laddove la scuola veniva erogata per due giorni alla settimana, o per un solo giorno, era considerata dagli ospiti non sufficiente;
- solo in un caso era stata organizzata un'ora di italiano tutti i giorni, con classi divise in base alla provenienza da paesi anglofoni o francofoni. Qui era possibile per gli ospiti accedere liberamente a una piccola biblioteca e avere materiale gratuito per studiare.

In generale abbiamo riscontrato una forte disinformazione e ad alcuni degli intervistati non era stata neanche prospettata la possibilità di frequentare un corso di lingua. Molti sono riusciti a trovare una scuola solo grazie all'aiuto di amici o cercandola da soli.

### Assistenza Legale

L'assistenza legale ci è stata descritta come fornita in varie forme e modalità:

- nella maggior parte dei casi ci è stato riportato di aver ricevuto spiegazioni relative alla richiesta di asilo, molto generiche, visto che i più erano inconsapevoli dei diritti effettivi derivanti dal proprio status giuridico;
- nessuno ci ha riferito di aver ricevuto un'assistenza legale individuale e spiegazioni più approfondite; pochi gli accompagnamenti in questura e carente la preparazione alla Commissione;
- presso i centri risultavano carenti le figure in grado di dare questo tipo di assistenza. Gli intervistati hanno lamentato la presenza di personale non preparato dal quale avevano ricevuto risposte fuorvianti, incomplete, se non completamente sbagliate. A un ospite la cui domanda d'asilo aveva avuto esito negativo, è stato sconsigliato di tentare il ricorso; a un altro è stato suggerito di cercare le informazioni su Internet; a chi aveva perso i documenti è stato detto di non poterne avere altri;

### Chiamate senza risposta

Dopo aver rivolto continue richieste di attenzione e di aiuto senza ricevere risposta da parte degli operatori, un ospite del centro di via Porpora gestito da Integra onlus (confermato anche da altri) ci ha raccontato di aver messo in atto una strategia a dir poco paradossale, ma senz'altro efficace. *“Mi sentivo molto solo e abbandonato a me stesso, gli operatori di qui non passavano mai, li cercavamo al telefono, ma non rispondevano. Così, di fronte a un'urgenza ho deciso di chiamare la polizia e sono stati poi loro a riuscire a telefonare ai miei referenti, telefonata alla quale questi hanno risposto immediatamente”.*

- chi nei centri aveva trovato un aiuto concreto sembrava esserci riuscito grazie all'incontro fortunato con operatori disponibili e competenti (apparentemente più per risorse personali che per una preparazione fornita dall'organizzazione di appartenenza), o con volontari esterni. Incontri fortuiti che non sono stati possibili per tutti gli ospiti intervistati;
- dalle interviste agli ospiti dei centri gestiti da Integra onlus è emersa la difficoltà anche solo di trovare gli operatori per ricevere un supporto legale perché gli ospiti non conoscevano gli operatori o li incontravano solo una volta al mese, spesso alla consegna del pocket money o non riuscivano nemmeno a contattarli telefonicamente (si veda il box qui sopra);
- molte persone hanno saputo come poter avere i documenti solo grazie all'aiuto di altri ospiti o di amici ospitati in altri centri. Questo si è verificato soprattutto all'interno delle strutture alberghiere e dei centri di Integra onlus.
- l'uso della lavatrice risultava spesso soggetto a pagamento a ore di utilizzo. In questi casi, non essendo sufficiente il pocket money per coprire le spese dell'intero mese, alcuni si sono trovati costretti a chiedere supporto economico ad amici fuori dai centri;
- per quanto riguarda la divisione degli spazi poche sono state le recriminazioni, se non nel centro Integra in via Quintiliano e a Besate (Cooperativa La Tua Isola). Nel primo caso ci hanno riferito di essere in otto persone per stanza. Nel secondo, la famiglia intervistata ci ha detto di dover condividere la stanza con un altro nucleo familiare e di trovare altre tre persone fuori dalla porta della stanza, sistemate nel corridoio;
- per quanto riguarda l'erogazione del pocket money, non sempre veniva soddisfatta e veniva spesso ricevuta con gravi ritardi. Tale inadempienza ci è stata riferita soprattutto dagli ospiti dei centri gestiti da Integra: secondo le testimonianze veniva distribuito in maniera assolutamente discontinua, saltando anche alcune mensilità. Fortissimi ritardi sono stati segnalati anche dagli ospiti del GM Residence di Rho, che non avevano ricevuto il pocket money per ben tre mesi.

### Assistenza medico sanitaria

Anche l'assistenza medico sanitaria, dalle testimonianze risalenti alle interviste svolte presso il Centro Naga Har, risultava fornita a diversi livelli:

- non sempre era stata rilasciata la tessera sanitaria;
- la tessera sanitaria era stata rilasciata solo dopo alcuni mesi di presenza dell'ospite nel centro;
- gli ospiti non sapevano di poter avere, in quanto richiedenti asilo, un medico di base o di avere il diritto all'esenzione dal pagamento del ticket;
- alcuni ospiti erano costretti ad acquistare i medicinali con il pocket money, quindi spesso ne dovevano fare a meno, non avendo denaro sufficiente;
- nessuna delle persone intervistate ha mostrato di essere a conoscenza di avere diritto all'assistenza “psico-sociale”.

### Igiene personale, pulizia dei centri, pocket money

Su questi punti le notizie che gli intervistati ci hanno riportato erano talvolta piuttosto sconcertanti:

- per quanto riguarda l'igiene personale alcuni ospiti riferivano di non ricevere shampoo, saponi, detersivi o dentifricio e di doverli acquistare con il pocket money mensile. A volte gli ospiti dovevano attendere l'arrivo degli operatori per avere di nuovo sapone e dentifricio finiti, aspettando anche settimane;

### Le visite svolte nelle strutture di accoglienza

I paragrafi che seguono sono un'analisi per temi derivata dalle interviste svolte in occasione delle visite presso i centri e le strutture di accoglienza gestiti in convenzione con la Prefettura di Milano (per un dettaglio delle strutture e delle date delle visite si veda *Sistema di accoglienza della Prefettura di Milano: strutture e costi*, a p. 13). I temi sono stati individuati in base ai servizi previsti dai bandi e dalle Convenzioni, descritti nella prima parte di questo lavoro.

In ogni struttura sono stati intervistati gli operatori – nella maggior parte dei casi estremamente disponibili – e gli ospiti presenti in quel momento nel centro. Le informazioni ricavate sono quindi frutto di una sintesi tra quanto dichiarato da operatori e ospiti nel corso dell'indagine. Per alcune strutture, non da entrambe le fonti. Nella maggior parte dei casi le testimonianze sono discordanti tra di loro.

### 1. Gli operatori: “dotazione minima personale”, formazione, presenze nei centri

Per quanto riguarda gli operatori delle strutture, come si è visto l'allegato B dei Bandi prevede delle Tabelle che indicano quale debba essere la dotazione minima personale nelle strutture di accoglienza. In questo lavoro si fa riferimento all'Allegato B al bando di gennaio 2016. Non vengono date indicazioni specifiche in merito alle competenze degli operatori, ma sono indicate le seguenti funzioni: operatori diurni, operatori notturni, direttore, amministrativo, magazziniere/economista, infermiere, presidio medico, sostegno socio-psicologico, assistente sociale, mediazione linguistica, informazione normativa, insegnamento lingua. Per ognuna di queste funzioni è specificato il numero di ore settimanali, che varia a seconda di quanti sono gli ospiti accolti nelle strutture. Si veda *Il funzionamento dei Bandi della Prefettura di Milano e i servizi previsti dalle Convenzioni*, p. 20.

In occasione delle nostre visite abbiamo chiesto il tipo di formazione ricevuta dagli operatori sul tema dell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione. La frammentarietà dei dati numerici raccolti non ci ha permesso di valutare se nelle strutture sia stato rispettato il numero di operatori in rapporto alle persone accolte.

Da quanto emerso dalla ricerca svolta, il quadro degli operatori che lavorano nelle strutture è il seguente:

- la presenza di mediatori linguistico-culturali è perlopiù costante nei vari centri, sebbene la presenza sul campo non sempre sia garantita, come riportano gli ospiti di alcuni centri (da più fonti veniamo a sapere che in alcune strutture Integra onlus tende ad abbandonare gli ospiti a loro stessi e che gli operatori non sono presenti, ma vengono chiamati in caso di emergenza);
- per quanto riguarda le strutture monitorate (a parte il caso di cui sopra) la presenza di operatori sul posto è costante. Varia a seconda della tipologia della struttura d'accoglienza: nel caso degli appartamenti la presenza notturna non è assicurata come nei dormitori, ma è quotidiana; è invece assicurata la presenza notturna nei dormitori o nelle “villette” (come Padri Somaschi, Ellepikappa, Cooperativa Ezio, Ai.Bi.);
- le strutture gestite da enti che hanno esperienza nel settore, o che se la sono creata nell'ambito dell'Emergenza Nord Africa, prevedono una varietà di figure professionali (es. psicologi, assistenti sociali, mediatori, antropologi, addetti alle pulizie, custodi, educatori, insegnanti, sociologi, avvocati, personale sanitario) che vengono periodicamente formate;
- in alcuni casi abbiamo rilevato, anche in realtà molto coinvolte nell'attività di accoglienza, un problema di disinformazione rispetto alle norme e alle procedure relative all'accoglienza di richiedenti asilo (si pensi ai casi di accoglienza di minori e donne);
- spesso non è stata fornita alcuna formazione specifica: alcuni degli operatori di Integra onlus, ad esempio, non sono formati e non conoscono la procedura d'asilo, come riferiscono gli ospiti e gli operatori stessi;
- nel caso dell'accoglienza presso strutture alberghiere

rileviamo l'assenza totale di personale addetto, a parte i gestori o proprietari degli hotel (Hotel Aragosta, GM Residence). L'assenza di queste figure è lamentata dai gestori stessi;

- spesso le strutture d'accoglienza, oltre a mettere in campo degli operatori dipendenti, si avvalgono di figure volontarie per assolvere i compiti previsti dalla Convenzione con la Prefettura.

### 2. Le tipologie delle strutture di accoglienza

Per quanto riguarda la tipologia delle strutture, i bandi della Prefettura di Milano prevedono che i potenziali enti gestori siano associazioni, fondazioni, enti ecclesiastici, enti pubblici e del privato sociale, nonché altri enti che abbiano avuto esperienza nell'accoglienza degli stranieri e strutture alberghiere, a cui è richiesto di avvalersi, per i servizi per l'integrazione, di operatori del privato sociale. Le strutture, che devono essere proposte dagli stessi enti, devono essere certificate a livello urbanistico e sanitario e la Prefettura si riserva la facoltà di verificare, preventivamente all'affidamento del servizio, l'idoneità, la capienza e la compatibilità della dislocazione logistica delle strutture proposte.

Nei bandi è indicato un massimo di 150 accolti per struttura. Nel recente bando di gennaio 2016 è espressamente indicato che “per favorire un'accoglienza integrata o diffusa, è ammissibile l'offerta di più microstrutture (es. appartamenti) purché facenti capo ad un unico ente gestore”.

Per quanto emerge dall'indagine, le strutture effettivamente presenti sul territorio si possono dividere nelle seguenti tipologie:

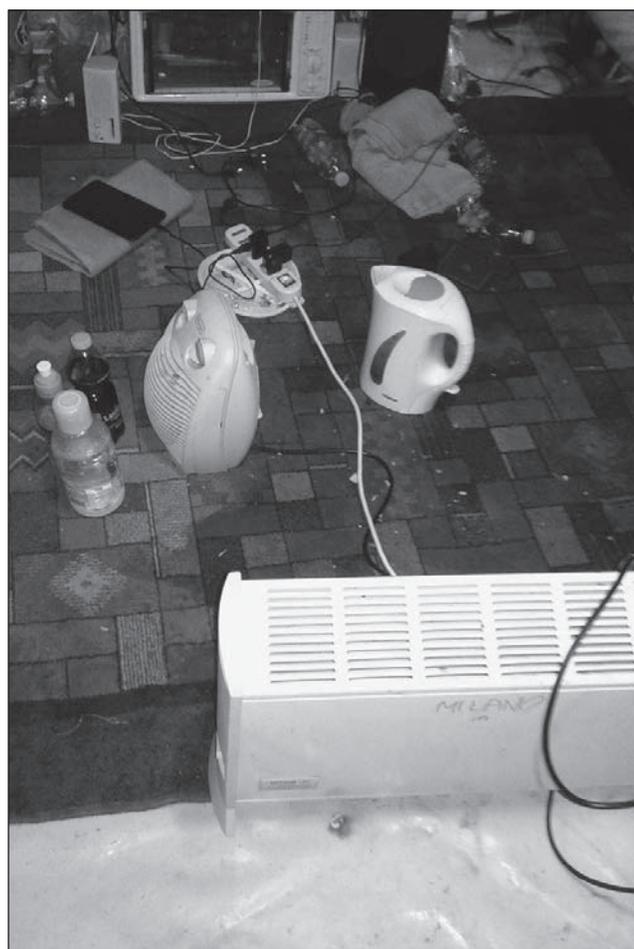
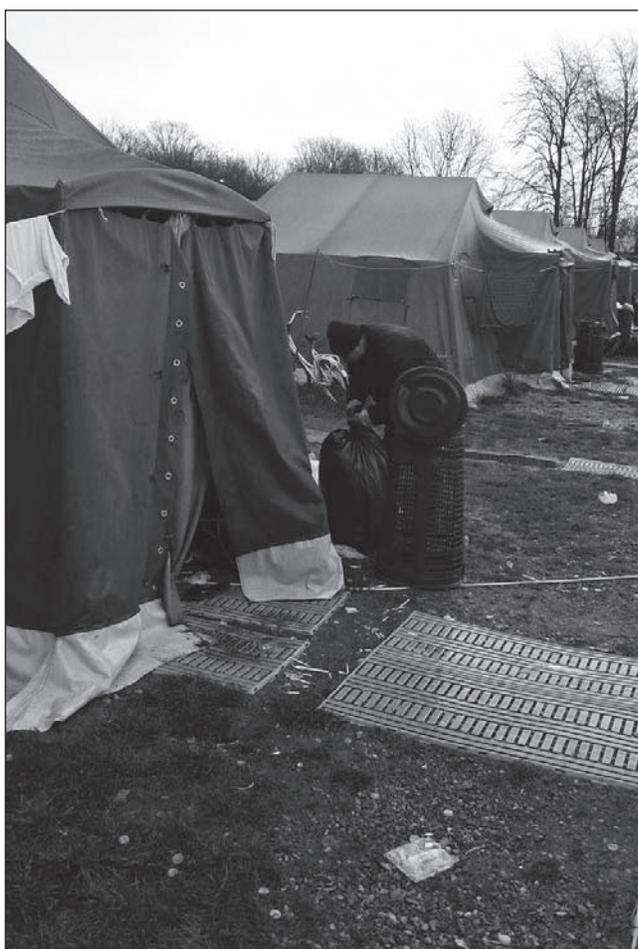
- centri di grandi dimensioni: si tratta di edifici di più piani, spesso ex uffici o ex aziende (come ad esempio via Balduccio da Pisa, gestito da InOpera), ex pensionati (come quello gestito da Intrecci a Magenta), dormitori, tendopoli (si pensi all'hub di Bresso, gestito dalla Croce Rossa), ex Centri di Identificazione ed Espulsione – CIE (come via Corelli 28, gestito da Gepsa). Questi centri accolgono dai 100 ai 600 richiedenti asilo e in alcuni casi accolgono un'utenza diversificata (come ad esempio il centro di via Saponaro gestito dalla Fondazione Fratelli di San Francesco che accoglie 80 richiedenti asilo insieme ad altre tipologie di ospiti);
- centri di medie dimensioni: si tratta di ex uffici su più piani oppure di grandi appartamenti che accolgono dalle 25 alle 50 persone (come le strutture gestite da Integra onlus in via Fantoli – si veda *Approfondimento* a p. 27 qui di seguito – e via Quintiliano), o dormitori (come il dormitorio di viale Isonzo – si veda *Approfondimento* a p. 28 qui di seguito – gestito dalla Fondazione Fratelli di San Francesco, o quello gestito dalla Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione a Sesto San Giovanni), oppure ex centri diurni (è il caso della struttura gestita dalla Fondazione Fratelli di San Francesco a Cinisello Balsamo, alla quale sono stati aggiunti in un nuovo edificio esterno i bagni e le docce). Anche se di dimensioni decisamente più piccole, in questa tipo-

## APPROFONDIMENTO

### Gli hub

Abbiamo fatto rientrare nella tipologia “centri di grandi dimensioni” anche l’hub di Bresso sebbene, in quanto hub, dovrebbe essere non un “centro di accoglienza” ma un punto di snodo. Di fatto però la permanenza degli ospiti in questo centro è tutt’altro che temporanea. Nella Convezione di cui la Prefettura di ha fornito copia a febbraio 2015 si legge che l’hub di Bresso è “un **hub** di prima accoglienza ed assistenza per i migranti in attesa del trasferimento presso le varie strutture del territorio” e che serve a “*garantire la prima accoglienza ed identificazione degli stranieri in arrivo sul territorio lombardo ed il loro smistamento tra le varie province*”.

Di seguito alcune foto che illustrano le condizioni dell’hub di Bresso, arrivate alle rete People Before Borders.



All’hub di Bresso dovrebbe aggiungersi il CARA di via Aquila, alle spalle dell’ex CIE di via Corelli, presso il quale però non abbiamo effettuato visite. Come spiegato all’inizio di questo lavoro, con il *Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n.142* i CARA esistenti vengono convertiti in “centri governativi di prima accoglienza”, strutturati come punti di snodo per facilitare la gestione di un gran numero di arrivi.

Infine, a marzo 2016 la Prefettura di Milano aveva deciso di adibire a punto di snodo l’ex campo base di Expo. La Croce Rossa, che gestisce sia l’hub di Bresso che il CARA di via Aquila, era stata scelta per la gestione anche di questa struttura, ma a fine marzo vi sarebbe stato un dietrofront (*Repubblica Milano, “Profughi via dal campo base di Expo, dopo le polemiche interviene Alfano”, 25 marzo 2016 [http://milano.repubblica.it/cronaca/2016/03/25/news/profughi\\_expo-136280497/](http://milano.repubblica.it/cronaca/2016/03/25/news/profughi_expo-136280497/)*)

logia si può far rientrare anche il centro gestito dalla Croce Rossa a Cinisello Balsamo, che accoglie nella sua sede, al primo piano, 13 richiedenti asilo;

- appartamenti: si tratta di immobili che ospitano da 2 a 8 persone (come gli appartamenti dell'Associazione Cielo e Terra a Legnano, della Cooperativa Il Melograno, di Farsi Prossimo, Integra onlus), strutture di piccole dimensioni, sparse sul territorio nell'hinterland milanese (accoglienza diffusa). Nel caso de La Cordata è stata riservata ai richiedenti asilo una stanza all'interno di un residence. Questo è costituito da un edificio di un solo un piano, disposto a ferro di cavallo, che affaccia sul cortile, costituito da stanze e miniappartamenti, giardino e spazi comuni, come la cucina e la sala da pranzo, da condividere con altre persone, ospiti della struttura (giovani dai 25 ai 35 anni che vivono in appartamenti con affitto calmierato);
- casine e villette: accolgono dalle 10 alle 25 persone e, come gli appartamenti, sono dislocate sul territorio nell'hinterland milanese (accoglienza diffusa, come il caso della Cooperativa Ezio, Ellepikappa, Ai.Bi., La Tua Isola, Padri Somaschi e Il Melograno). Hanno spesso un giardino o un cortile esterni, a volte un orto;
- hotel, B&B: eredità dell'Emergenza Nord Africa del 2011, anche in questa accoglienza si prevede l'utilizzo di

strutture alberghiere di varie dimensioni (con una capacità ricettiva che va dagli 8 ai 164 posti letto), situate sia nel centro di Milano (in zona Loreto) sia fuori Milano, a Rho Fiera (GM Residence), a Gorgonzola (Hotel Aragosta), a San Zenone al Lambro (ex Hotel Ambra).

### 3. Assistenza legale

Per quanto riguarda l'assistenza legale, il Bando di Gennaio 2016 (e quindi la Convenzione modello) prevede, tra i "servizi per l'integrazione": "(b) servizio di informazione sulla normativa concernente l'immigrazione, i diritti e doveri e condizioni dello straniero; [...] e) orientamento al territorio, primo orientamento ed assistenza alla formalizzazione della richiesta di protezione internazionale, informazione ed assistenza nei rapporti con la Questura competente per l'inserimento nel sistema di protezione per richiedenti protezione internazionale, asilo e rifugiati". L'allegato B, "Dotazione minima personale", prevede 6 ore settimanali di "informazione normativa", per strutture fino a 80 ospiti, e "12 ore settimanali fino a 150 posti + 3 ore settimanali ogni 30 ospiti in più"<sup>1</sup>.

È importante sottolineare che la procedura di richiesta

1. Si rimanda a *Il funzionamento dei Bandi della Prefettura di Milano e i servizi previsti dalle Convenzioni*, p. 20.

## APPROFONDIMENTO

### Il Centro di via Fantoli – Integra onlus

Il dormitorio di via Fantoli merita una nota a parte per la situazione alquanto degradata di alcune stanze: il sottotetto adiacente all'accesso al tetto, sprovvisto di una porta, e due bagni alla turca situati al piano terra.



### Il dormitorio di viale Isonzo - Fondazione Fratelli di San Francesco

Singolare anche la sistemazione del dormitorio di via Isonzo: un ufficio in ingresso, a destra un'ampia sala con la televisione e due divani da due posti e qualche sedia, è completamente disadorna e con pochissimi posti a sedere. Dietro l'ufficio si apre un lungo corridoio che a sinistra è organizzato in piccole zone notte con dei tramezzi in cartongesso che non arrivano fino al soffitto, che fungono da pareti tra uno spazio e l'altro. L'accesso alle singole zone notte è un varco tra due armadi di metallo, senza porta. All'interno di questi spazi vi sono due letti a castello, nessuna scrivania, nessuna sedia. I bagni e le docce sono su entrambi i piani: tre/ quattro per piano. Al primo piano una sala per il pranzo e per scaldare le pietanze, e una stanza piccola con tre tavolini e qualche sedia, per accogliere chi voglia leggere o scrivere. La cucina è al piano di sotto.

protezione internazionale prevede alcuni importanti passaggi. I primi *step* della richiesta si svolgono in Questura (nel nostro caso quella di Milano), dove il richiedente lascia i propri dati personali, e il passaporto se ne è in possesso, le impronte (fotosegnalamento), un primo racconto della sua storia personale (verbale – compilazione del modello C3) per essere poi messo in contatto con la Commissione Territoriale che svolgerà la vera e propria audizione necessaria alla decisione finale in merito alla richiesta di protezione.

Da quanto emerso dall'analisi fatta, l'assistenza legale è fornita con diverse modalità:

- vengono organizzati momenti di orientamento informativo, sia individuali che di gruppo (Fratelli di San Francesco), in presenza di avvocati di fiducia, o di operatori con competenze ad hoc (Ellepikappa, Ai.Bi.). Alcuni enti, nel fornire orientamento legale e supporto alla preparazione per l'intervista con la Commissione, si prefiggono l'obiettivo di rendere consapevole del proprio status giuridico l'utente (Cooperativa Ezio, Cooperativa Lotta contro l'emarginazione);
- in alcuni casi gli enti si occupano di accompagnare fisicamente gli ospiti in Questura per gli appuntamenti della procedura di richiesta asilo (Padri Somaschi, Cooperativa Ezio);
- gli ospiti vengono supportati nella ricostruzione della storia personale. Per alcuni enti, il momento del racconto della storia è uno strumento di prima conoscenza e avvio di una relazione tra l'ospite appena arrivato e l'operatore e anche, in un secondo momento, di preparazione all'intervista con la Commissione (Associazione Cielo e Terra, Legnano). Altri enti riferiscono una preparazione scrupolosa all'audizione con la Commissione, che prevede anche la preparazione di un fascicolo che indica esperienze e potenzialità della persona e che viene analizzato dalla Commissione (Cooperativa La Tua Isola);
- in alcuni casi vengono effettuate simulazioni - anche in presenza di mediatori linguistico-culturali - delle audizioni che gli ospiti dovranno sostenere in Commissione (Cooperativa Ezio, Il Melograno);
- per quanto riguarda i ricorsi, talvolta gli enti si appoggiano direttamente ad avvocati esterni di fiducia (As-

sociazione Cielo e Terra, GM Residence), o ad avvocati consigliati dalla Questura nel caso in cui il gestore non abbia strumenti per orientare le persone accolte (Hotel Aragosta), o ad avvocati interni (InOpera, CRI Ciniello); in altri casi invece gli utenti vengono inviati dagli avvocati d'ufficio e delle liste del gratuito patrocinio (Cooperativa Intrecci, GM Residence, Farsi Prossimo). In altri casi ancora gli enti si appoggiano ad associazioni esterne, competenti in materia come Arci Arcore nel caso di Ellepikappa;

- gli ospiti sono provvisti del documento di identità, ottenuto con il supporto e l'accompagnamento degli operatori (Fratelli di San Francesco, via Saponaro). A tal proposito alcuni titolari di hotel, pur non avendo le competenze e la preparazione, si sono trovati a dover gestire l'accompagnamento per la richiesta dei documenti, nonché a fornire indicazioni per l'assistenza legale nei casi di ricorsi (GM Residence, Hotel Aragosta). Nelle situazioni in cui le amministrazioni locali non si sono mostrate collaborative, alcuni enti hanno dovuto fare pressioni per far applicare la normativa (Associazione Cielo e Terra, Comune di Legnano, Fratelli di San Francesco, Comune di San Zenone al Lambro). Nei peggiori dei casi invece gli ospiti ci raccontano di non avere carta di identità e residenza e di non aver ricevuto supporto per il loro ottenimento. Degno di nota è il caso del Comune di Legnano che applica una procedura differenziata, rispetto ai cittadini italiani, quando a rivolgersi all'ufficio anagrafe sono le persone accolte nei centri - accompagnate dall'ente gestore - alle quali viene concessa l'iscrizione anagrafica per soli sei mesi. Nei casi in cui invece gli utenti si sono rivolti al Comune in autonomia, è stata loro rilasciata la carta di identità per 10 anni, come ai cittadini italiani;
- non viene fornito alcun tipo di assistenza legale. Ciò significa che molti utenti, così come ci hanno riferito, non sono consapevoli di aver presentato domanda di protezione e non sanno cosa sia la Commissione Territoriale e si rivolgono quindi a enti esterni presenti sul territorio, e al Naga Har (hub Bresso). Un'operatrice di una struttura presso la quale sono stati trasferiti ospiti provenienti dall'hub di Bresso ci ha riferito: *“quelli arrivati da Bresso erano in condizioni penose...”*. In alcuni casi, sia a detta degli operatori che degli ospiti, i

ricorsi vengono seguiti in modo discrezionale, cioè “se meritano di esserlo”, così come viene esplicitato da un operatore (Integra). I gestori di hotel non si avvalgono di alcun supporto per orientare gli utenti all’assistenza legale (GM Residence);

- particolarmente grave la situazione di mancata tutela e assistenza di minori che si trovano in strutture che non sono loro dedicate (Integra onlus);
- emblematico il caso riferito dagli operatori della Cooperativa La Tua Isola che, ricevuti gli ospiti inviati dalla Prefettura, verificano nei primi giorni le loro potenzialità in modo da capire se effettivamente abbiano qualche possibilità di vedersi riconosciuta una forma di protezione. Con queste persone la cooperativa decide, quindi, di avviare un percorso, mentre per le altre chiede alla Prefettura uno spostamento;
- nei casi in cui l’accoglienza è gestita in grandi numeri (oltre 50 ospiti), sebbene venga di fatto garantita l’assistenza legale grazie alla presenza di personale dedicato (operatori, avvocati, traduttori, mediatori), ciò si rivela insufficiente e inefficace in rapporto al numero delle persone accolte (Gepsa – Corelli, hub Bresso);
- in alcuni casi viene fornito un servizio di mediazione linguistica prevalentemente in inglese e francese, negando di fatto supporto alle minoranze linguistiche (hub Bresso).

#### 4. Assistenza sanitaria

Per quanto riguarda l’assistenza sanitaria, il Bando di gennaio 2016 (e quindi la Convenzione modello) prevede, tra i “servizi per l’integrazione”: “d) garantire l’assistenza sanitaria e facilitare la presa in carico dei beneficiari e la tutela della salute, assicurando la presenza di un operatore sanitario presso la struttura come da Tabella Allegato B “Dotazione minima di personale”” (per la quale si rimanda a Il funzionamento dei Bandi della Prefettura di Milano e i servizi previsti dalle Convenzioni, p. 20).

È importante sottolineare che i richiedenti asilo sono cittadini stranieri in regola con le norme relative al soggiorno e hanno quindi diritto ad avere la tessera sanitaria (oltre all’esenzione dalla compartecipazione alla spesa sanitaria per i primi due mesi dalla richiesta di protezione).

Da quanto emerso dall’analisi fatta, l’assistenza sanitaria è fornita a vari livelli e con diverse modalità:

- in alcuni casi è garantita la presenza di un medico e di altro personale sanitario in orari e giorni stabiliti. Ad esempio in Corelli vi è la presenza di un medico per 4 ore al giorno per 6 giorni alla settimana e, 7 giorni su 7 è a disposizione degli ospiti un’infermeria dalle 8 alle 20. Inoltre è presente un’astanteria con 6/7 posti letto per chi deve stare allettato o in isolamento. Presso le strutture dei Fratelli di San Francesco sono presenti un medico in giorni fissi, un’infermeria con la presenza di un Operatore sanitario OSS e una farmacia per distribuzione farmaci da banco. Per le cure tutti gli utenti vengono invece inviati ai loro ambulatori di Via Bertoni (Saponaro). Un medico effettua una visita mensile de-

gli ospiti anche presso la struttura della Cooperativa Ezio;

- nel caso di un campo come l’hub di Bresso, gestito dalla Croce Rossa, gli ospiti rilevano un servizio sanitario estremamente carente: un solo medico per 600 ospiti, solo raramente. Ma questa informazione non è suffragata da ulteriori testimonianze e, anzi, spesso alcuni ospiti ci hanno riferito che i medici erano sempre a disposizione e che, se assenti, vengono effettuati invii in ospedale;
- per quanto riguarda la tessera sanitaria, le situazioni riscontrate sono molto diverse. All’hub di Bresso, al momento del nostro tentativo di visita, che non è stata autorizzata, alcuni ospiti ci avevano segnalato di non averla ancora ottenuta. Nella maggior parte dei casi, invece, gli ospiti hanno la tessera sanitaria e possono rivolgersi quindi al medico di base. Va anche sottolineato come, nella stessa struttura, è possibile incontrare persone in situazioni diverse: alcuni hanno la tessera sanitaria, altri non ce l’hanno, altri ancora ce l’hanno scaduta (Integra, GM Residence, Fratelli di San Francesco). In alcuni casi ci viene segnalata una grande difficoltà a interagire con la Asl locale (Ellepikappa, a Pozzo d’Adda), in particolare quando quest’ultima si rifiuta di rinnovare la tessera sanitaria allo scadere dei 12 mesi, al secondo rinnovo del permesso di soggiorno. Quando i rapporti con il medico di base sono complessi (come ci viene riferito da Cielo e terra) gli operatori si occupano di fare da mediatori e spesso si affidano a medici amici;
- per quanto riguarda l’assistenza psicologica, in alcune strutture è presente uno/a psicologo/a in giorni fissi (ex Hotel Ambra, Fratelli di San Francesco, cooperativa Ezio, Ai.Bi). Il centro di via Canzio a Cinisello Balsamo dei Fratelli di San Francesco riferisce di avere una buona collaborazione con il CPS di Cinisello e con etnopsichiatra: vengono accolti immediatamente con accesso diretto. Così anche per quanto riguarda la cooperativa InOpera che riferisce di avere psicologi e psichiatri privati e volontari disponibili nei casi di bisogno (la cooperativa ci ha riferito di avere tra gli ospiti 20 persone fragili);
- non tutte le strutture di accoglienza danno agli ospiti le medicine prescritte dal medico di base. Segnaliamo che i farmaci a pagamento in molti casi sono a carico dell’ospite;
- talvolta gli operatori (Fratelli San Francesco, Cooperativa Ezio) garantiscono assistenza dentistica, oculistica. L’assistenza ginecologica è per lo più affidata alle strutture ospedaliere; in taluni casi l’ente (Cooperativa Ezio) si occupa anche di educazione sessuale responsabile e consapevole;
- per quanto riguarda l’assistenza pediatrica la cooperativa Ai.Bi (che ospita famiglie con bambini) si rivolge all’ospedale di Vizzolo;
- rispetto al supporto alle vittime di tortura, l’unico ente che ci ha riferito di avere un protocollo in merito è la Cooperativa Ezio, che lavora in rete con l’Istituto di Medicina Legale dell’Università di Milano;

- infine per le ospiti donne, solo la Cooperativa Ezio riferisce di fare riferimento al Soccorso Violenza Sessuale della Clinica Mangiagalli, e al CPS dell'Ospedale Niguarda per le vittime di violenza sessuale;
- con l'obiettivo di perseguire lo stato di salute (fisica, psicologica e sociale) in autonomia, alcune cooperative (Ai.Bi., Cooperativa Ezio e Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione) hanno organizzato con gli ospiti incontri su varie tematiche.

Possiamo in sintesi dire, anche in questo caso, che dalla diversa attenzione da parte delle strutture di accoglienza nei confronti degli ospiti dipende il buon funzionamento o meno della loro assistenza a livello medico.

### 5. Scuola di italiano

Per quanto riguarda l'insegnamento della lingua italiana, il Bando di gennaio 2016 (e quindi la Convenzione modello) prevede, tra i "servizi per l'integrazione": "a) servizio di assistenza linguistica e culturale". L'Allegato B, "Dotazione minima personale", prevede, per strutture fino a 80 ospiti, 36 ore settimanali di Mediazione linguistica e 8 ore settimanali di insegnamento lingua. Per strutture oltre 81 ospiti: mediazione linguistica "54 ore settimanali fino a 150 ospiti + 10 ore settimanali ogni 30 ospiti" e insegnamento lingua "24 ore settimanali fino a 150 posti+6 ore settimanali ogni 30 ospiti in più"<sup>2</sup>.

Le interviste di operatori e utenti ci hanno restituito una fotografia molto eterogenea delle modalità con cui gli enti gestori hanno organizzato e progettato l'orientamento e l'accesso ai corsi di lingua italiana.

Nella maggior parte dei casi gli utenti sono stati orientati, anche in base al livello di conoscenza della lingua, verso percorsi differenti:

- corsi di alfabetizzazione di base, organizzati all'interno della struttura di accoglienza dall'ente gestore, spesso in collaborazione con altri soggetti volontari o del privato sociale (Fondazione Fratelli di San Francesco – Cinisello Balsamo; Cooperativa Intrecci – Magenta; Ai. Bi.; Associazione Cielo e Terra – Legnano; Farsi Prossimo – Casa Suraya) o con insegnante privato pagato dall'ente gestore (Ai. Bi.);
- corsi di diversi livelli, all'interno della struttura di accoglienza, organizzati direttamente dai Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (C.P.I.A.) del territorio. (F.lli S. Francesco – Via Saponaro, Via Isonzo, Htl Ambra; FOSF – S. Zenone);
- corsi di diversi livelli, all'esterno dalla struttura di accoglienza, organizzati direttamente presso i CPIA del territorio (Cooperativa Intrecci – Magenta; Padri Somaschi – Legnano; Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione; Cooperativa Ellepikappa; Cooperativa Ezio – Locate Triulzi e Pieve Emanuele; Farsi Prossimo – Casa Suraya);
- corsi di diversi livelli, organizzati presso Istituti scolastici pubblici in collaborazione con le Istituzioni locali del territorio (Fondazione Fratelli di San Francesco – Cini-

sello Balsamo; La Cordata – Cinisello Balsamo; Associazione Cielo e Terra – Legnano; Croce Rossa Italiana – Cinisello Balsamo);

- corsi aggiuntivi, organizzati da associazioni del privato sociale del territorio, come Scuola Arci Loreto, Scuola Arcobaleno, Scuola IBVA (Fondazione Fratelli di San Francesco – Via Isonzo), Scuola Caritas (Hotel Aragoستا - Gorgonzola), Scuola Api (Cooperativa Ezio – Pieve Emanuele);
- in alcuni casi informazioni troppo generiche delle modalità di partecipazione a corsi esterni presso scuole di italiano non consentono un'analisi precisa (Cooperativa InOpera; Il Melograno; Cooperativa La Tua Isola - Besate);
- nessuna offerta di corsi interni e nessun orientamento a corsi esterni (Integra onlus – Via Fantoli, Via Quintiliano, Via Sanremo, Via Cervi, Hotel Via Paganini, Hotel Catalani, Hotel Madrid, Flower Hostel; GM Residence – Rho).

Si possono così riassumere le caratteristiche - buone prassi o criticità comuni - per le diverse modalità di orientamento e progettazione dell'apprendimento della lingua italiana:

- i corsi organizzati dai C.P.I.A. sia all'interno che all'esterno delle strutture garantiscono uno standard qualitativo di offerta formativa con la possibilità della certificazione delle competenze acquisite e il rilascio dei certificati A1 e A2 - certificazione CISL riconosciuta dal Ministero degli affari esteri per l'accesso all'istruzione italiana per studenti stranieri. Inoltre in questi casi è garantita sia un'offerta formativa congrua rispetto agli obiettivi di apprendimento (durata e cadenza programmata che varia da una frequenza settimanale pari a 2/3 volte per 2 o 3 ore di lezione), sia un setting idoneo all'apprendimento e alla socializzazione. Questa modalità consente anche una collaborazione con gli operatori dell'ente gestore per il monitoraggio dell'apprendimento della lingua e il raggiungimento di altri obiettivi trasversali come l'utilizzo in autonomia dei mezzi di trasporto pubblico (es. Coop. Ezio che cofinanzia le spese di viaggio dell'utente al 50%);
- orientamento a corsi per il conseguimento della licenza media (Fratelli san Francesco - S. Zenone; Coop. Ezio - Locate Triulzi e Pieve Emanuele) o al test per l'esame di licenza media (Coop. Intrecci - Magenta; Padri Somaschi - Legnano);
- una bassa partecipazione ai corsi di italiano è stata riscontrata in particolar modo nelle strutture che accolgono anche "migranti in transito", cioè utenti con progetto imminente di lasciare l'Italia (Gepsa – Corelli);
- la partecipazione ai corsi di italiano è quasi nulla e quindi poco efficace nei casi in cui l'ente gestore non organizza né l'offerta formativa né l'orientamento: in completa autonomia, solo pochi utenti frequentano le scuole pubbliche del quartiere (centri gestiti da Integra; GM Residence). Inoltre la chiusura delle scuole da

2. Si rimanda a *Il funzionamento dei Bandi della Prefettura di Milano e i servizi previsti dalle Convenzioni*, p. 20.

giugno a settembre non agevola l'inclusione e la socializzazione degli utenti;

- in alcuni casi, dove l'offerta formativa è esclusivamente esterna alla struttura, alcuni utenti hanno giustificato la mancata frequenza a con l'impossibilità di sostenere il costo dei mezzi di trasporto pubblico.

## 6. Erogazione Pasti

Per quanto riguarda l'erogazione dei pasti, il Bando di gennaio 2016 (e quindi la Convenzione modello) prevede: *“Erogazione dei pasti: Il servizio dovrà essere svolto per sette giorni a settimana, con una somministrazione di prima colazione, pranzo e cena in base al numero delle presenze effettive nella struttura. Nella scelta degli alimenti sarà posta la massima cura nel proporre menù non in contrasto con i principi e le abitudini alimentari degli ospiti. In particolare, dovranno essere rispettati tutti i vincoli costituiti da regole alimentari dettate dalle diverse scelte religiose. In caso di particolari prescrizioni mediche, di allergie dichiarate o accertate dovranno essere fornite diete adeguate. I generi alimentari dovranno essere di prima qualità e garantiti a tutti gli effetti di legge per quanto riguarda la genuinità, lo stato di conservazione e l'igiene. I pasti dovranno essere serviti con adeguato materiale atto al loro consumo (stoviglie, tovaglie, posate, ecc.).”*<sup>3</sup>

Da quanto emerso dall'analisi svolta, l'erogazione dei pasti è fornita con diverse modalità, dipendenti dalla tipologia della struttura di accoglienza. La situazione cambia se si tratta di appartamenti di piccole dimensioni, o di centri di grandi dimensioni o, ancora, di hotel:

- le persone accolte negli appartamenti usufruiscono di una cucina. Questo significa che preparano i pasti in autonomia. Il cibo viene acquistato nella maggior parte dei casi dagli operatori, talvolta accompagnati da uno o più ospiti. L'intento dichiarato dagli operatori è quello di insegnare agli accolti il lessico della spesa e l'uso della carta per effettuare i pagamenti. Spesso l'intenzione è quella di fare uscire gli ospiti dal loro isolamento, e di far sì che non abbiano paura ad entrare nei negozi (Associazione Cielo e Terra). Non sempre ciò avviene perché ritenuto troppo complesso dal punto di vista organizzativo e quindi gli operatori di alcuni enti gestori preferiscono occuparsi della spesa senza essere accompagnati dagli ospiti (Integra onlus). In questi casi gli ospiti ci hanno riferito che preferirebbero, comprensibilmente, poter fare la spesa scegliendo cosa mangiare. Una delle critiche più frequenti è infatti quella di ritrovarsi con cibo scadente o non in sintonia con le proprie abitudini alimentari;
- la maggioranza dei centri di medie e grandi dimensioni ha una cucina interna, dove i pasti vengono preparati da cuochi e distribuiti con l'aiuto degli ospiti. Interessante l'esperienza della Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione, che fornisce un pocket money giornaliero raddoppiato rispetto a quanto previsto dalla

convenzione (5€) in modo che gli ospiti possano creare una cassa comune per acquistare autonomamente il cibo (la Cooperativa acquista solo i generi di base come pasta, olio, sale, zucchero ecc.). Gli ospiti sono autonomi anche nel cucinare. In alcuni casi questi centri si appoggiano invece a catering esterni;

- emblematico invece il caso dei centri di Integra in Via Fantoli e Via Quintiliano. Si tratta di strutture che accolgono tra i 40 e 50 ospiti ai quali il cibo veniva inizialmente garantito da un gestore che, in seguito a continui ritardi nei pagamenti da parte di Integra, ha interrotto i rapporti. È stato quindi attivato un servizio di catering fornito da un ristorante esterno. Gli ospiti hanno quindi iniziato a ricevere cibo in vaschette da consumare in camera;
- un altro caso è costituito dai centri gestiti dalla Fondazione Fratelli di San Francesco, che ricevono i pasti preparati dal centro di Via Saponaro, che funge da mensa per tutte le strutture presenti in città. O ancora Farsi Prossimo, che utilizza un servizio di catering per la struttura Casa Suraya;
- alcuni operatori ci hanno riferito della difficoltà di andare incontro alle esigenze alimentari degli ospiti, dovendo conciliare in una stessa struttura abitudini culturali e alimentari diverse. È il caso ad esempio di Ai.Bi., che ospita famiglie con bambini e donne incinte, che riferisce come il problema sia ancora più sentito in quanto la dieta di queste ultime è ancora più complessa da gestire. Per questo motivo, dopo vari tentativi falliti e vivaci discussioni, è stato adottato il sistema di accompagnare due volte al mese gli ospiti ad acquistare determinati prodotti alimentari presso l'African Shop;
- ancora diverso è il caso di persone ospitate in strutture alberghiere. Dove esiste l'intermediazione tra gestore/proprietario dell'albergo e richiedenti asilo/rifugiati, è la cooperativa/associazione che garantisce che avvenga, da parte della struttura, l'effettiva erogazione dei pasti, controllandone la qualità. Si ricordano casi, segnalati dagli ospiti di alcuni alberghi che fanno capo ad Integra onlus, nei quali non veniva offerta la prima colazione perché ritenuta troppo costosa, limitandosi quindi a due pasti al giorno. Dove l'intermediazione è assente e, in particolare nel caso dell'Hotel Aragosta, il gestore dell'albergo è anche il cuoco del ristorante omonimo, aperto non solo agli ospiti dell'albergo, ma anche all'esterno. In questo caso gli ospiti devono rispettare delle fasce orarie per i tre pasti, scendono in cucina con i loro piatti nelle ore prestabilite, tornando a mangiare nelle loro stanze da letto. Hanno acquistato un fornello a gas per potersi preparare il tè durante la giornata;
- dieta bilanciata e consumo consapevole sono le parole d'ordine della cooperativa Ezio che compila la lista della spesa insieme agli ospiti ponendo l'accento sul tipo di alimenti in modo da spiegare gli effetti benefici di una dieta equilibrata, insegnando anche la gestione di un budget. La spesa viene effettuata dagli ospiti stessi, sempre con la supervisione degli operatori, e diventa un'occasione per imparare il nome dei prodotti, il mi-

3. Dal bando di gara del 22 gennaio 2016 Disponibile al link: <http://www.prefettura.it/milano/news/347179.htm>

### Integra onlus

Merita uno spazio a parte l'ente gestore leccese Integra onlus per essere stato spesso al centro di polemiche sia da parte degli ospiti sia da parte dei media. Nonostante le ripetute proteste e segnalazioni, e minacce di chiusura del contratto da parte della Prefettura di Milano, l'ente gestore Integra onlus è sempre presente sulla scena milanese.

A questo proposito basta citare alcuni articoli di denuncia, quali:

25.2.15, *Corriere della Sera*, Profughi, la Prefettura bocchia due centri. «Gravi irregolarità». Trasferiti gli ospiti di Integra onlus. Per InOpera si valuta la risoluzione del contratto.

2.12.15, *Repubblica Milano*, Milano, i richiedenti asilo bloccano il traffico in via Mecenate: la protesta per i sussidi

2.12.15, *VoxNews*, Profughi africani bloccano il traffico: "Lo stipendio è in ritardo da giorni"

2.12.15, *Milano Today*, Immigrati protestano in via Mecenate: "Non riceviamo la diaria"

3.12.15, *La Voce Quotidiano Online*, Milano. Via Mecenate, protesta dei profughi contro la onlus Integra

3.12.15, *Corriere della Sera*, La protesta dei profughi "Abbandonati a noi stessi": «Niente vestiti, né corsi di italiano, né *pocket money*, né assistenza legale. "Il riscaldamento lo accendono la sera alle 11 – racconta Amos, ghanese di 22 anni – e lo spengono alle 5 del mattino". Nella struttura di via Quintiliano come in quella vicina di via Fantoli, si gela. E i richiedenti asilo ospiti, una cinquantina, ieri in tarda mattinata sono scesi verso via Mecenate rallentando per qualche ora il passaggio. Le responsabilità della cattiva gestione rimbalzano dai religiosi copti, proprietari degli immobili, all'ente che ha siglato la convenzione, Integra onlus, che non pagherebbe l'affitto da mesi e che ha ricevuto dalla prefettura più di una lettera di diffida, l'ultima a ottobre. Le due parti, copti e onlus sono state già convocate in corso Monforte martedì per una soluzione».

gior rapporto qualità-prezzo, le scadenze, la lettura delle etichette. I pasti vengono cucinati in autonomia seguendo i propri gusti, le festività e i precetti religiosi.

### 7. Fornitura beni

Come spiegato in precedenza, gli enti gestori si impegnano, firmando la Convenzione con la Prefettura di Milano, a fornire diverse tipologie di servizi. Per quanto riguarda la fornitura di beni di prima necessità sono previsti: effetti lettereschi, vestiti adeguati, prodotti per l'igiene personale, erogazione del *pocket money* di 2,50 euro al giorno (sotto forma di buoni o carte prepagate), tessera telefonica di € 15 da fornire una sola volta all'ingresso dell'ospite nella struttura (come previsto dal bando di settembre 2015 e gennaio 2016)<sup>4</sup>.

Dall'analisi fatta l'erogazione dei beni è gestita dagli enti gestori con modalità molto differenti. Per quanto riguarda il *pocket money* ad esempio, varia sia la cadenza temporale che la quantità con cui viene erogato. In alcuni casi il denaro è sostituito con altri beni.

La fornitura di *pocket money* si articola come segue:

- nella maggior parte dei casi è erogato con continuità, una volta al mese in un'unica soluzione in denaro contante, nella misura di € 2,50 al giorno per ospite. In taluni casi è erogato con versamento su carta prepagata postpay o con versamento mensile su conto corrente bancario intestato al singolo utente (Coop. La Tua Isola, Coop. Intrecci, Farsi Prossimo e altre Cooperative stanno attivando questa modalità, e comunque a partire da quando l'ospite è in possesso di codice fiscale, documento necessario per qualsiasi servizio bancario);

- l'erogazione avviene in alcuni casi con cadenza quindicinale, o settimanale o comunque a intervalli regolari;
- nel caso di centri che accolgono famiglie con figli (Ai.Bi) il *pocket money* viene erogato a ciascun componente della famiglia per un massimo di tre persone a famiglia;
- esiste anche un gran numero di enti che, ci riferiscono gli ospiti, non erogano il *pocket money* con continuità (GM Residence; Integra onlus) o lo fanno solo saltuariamente (per alcuni mesi quindi il *pocket money* non viene erogato). Gli ospiti del GM Residence hanno anche denunciato la situazione in Prefettura. Il gestore del GM Residence in particolare ha giustificato la mancata erogazione e il ritardo di due mensilità adducendo a sua volta il mancato pagamento da parte della Prefettura da sei mesi;
- il caso limite è quello di enti che non hanno mai erogato il *pocket money* o che lo hanno erogato solo ad alcuni ospiti, come ci ha riferito ad esempio un operatore dell'ex Hotel Ambra (Fratelli di San Francesco), e alcuni operatori di alcuni alberghi gestiti da Integra (oggi non più in funzione);
- vi sono poi alcuni casi in cui al posto di erogare il *pocket money* l'ente fornisce beni quali buoni spesa, ticket per mezzi di trasporto pubblico e schede telefoniche (CRI Cinisello e CRI hub Bresso). Gli ospiti dell'hub di Bresso da noi intervistati hanno dichiarato di essere stati costretti a rivendere le schede telefoniche in cambio di denaro contante o di aver dovuto chiedere prestiti di denaro a familiari o amici.

Da quanto emerso dall'analisi fatta, la fornitura di altri beni si articola come segue:

4. Ibidem.

- la Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione ha deciso di rendere autonomi gli ospiti per quanto riguarda l'acquisto di gran parte della spesa alimentare dando loro un'integrazione al pocket money, che funge da cassa comune (ogni ospite riceve € 5 al giorno anziché gli € 2,50 previsti dalla Convenzione). La Cordata fornisce un buono pasto di € 35,00 a utente ogni settimana da spendere in un supermercato ad hoc scelto dall'ente gestore;
- altri beni forniti sono: schede telefoniche (una tantum o con continuità); vestiti (si passa da due cambi completi rinnovati ogni stagione e biancheria intima della Cooperativa Ezio, al cambio di vestiti ogni 10 giorni di InOpera, alla mancanza di vestiti degli ospiti di Integra in via Quintiliano e via Fantoli e del GM Residence); kit igiene; collegamento internet spesso presente; biglietti del treno per raggiungere Milano ogni 8 giorni (come nel caso dei Padri Somaschi a Legnano); eventuali medicinali (non riscontrato in tutte le strutture).

*8. Inclusione sociale: regolamenti interni alle strutture, attività di socializzazione nel territorio e mobilità, volontariato, religione, formazione e lavoro*

Il Bando di gennaio 2016 (e quindi la Convenzione modello) parla di "servizi per l'integrazione" e tra questi prevede: servizio di assistenza linguistica e culturale; servizio di informazione sulla normativa concernente l'immigrazione, i diritti e doveri e condizione dello straniero; sostegno sociopsicologico; assistenza sanitaria; orientamento al territorio; poter effettuare telefonate<sup>5</sup>.

Per la nostra indagine abbiamo però individuato altri temi, oltre a quelli previsti dal Bando e analizzati già in precedenza.

Dall'indagine svolta emerge che gli enti gestori hanno messo in campo, per favorire l'inclusione sociale, le seguenti prassi:

- regolamenti interni alle strutture di accoglienza: dalla nostra indagine non risulta che ogni centro abbia un suo regolamento interno. Intervistando gli operatori e gli ospiti abbiamo rilevato che alcuni enti puntano molto su questo strumento, considerandolo molto utile per favorire l'autonomia delle persone accolte. Il Melograno e la Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione ad esempio utilizzano questo strumento come spunto per creare momenti assembleari di condivisione delle regole comuni con gli ospiti, sviluppare un senso di appartenenza e favorire l'autogestione del centro nel quale sono accolti. In modo leggermente diverso viene declinato da altri gestori. La Fondazione Fratelli di San Francesco, per esempio, utilizza il regolamento interno come patto stretto con i propri ospiti i quali devono attenersi alle regole prestabilite per il centro. Anche gli ospiti della Cooperativa Ellepikappa firmano un contratto in cui è ben chiaro cosa riceveranno e a quali regole si devono attenere. Nell'ex CIE di via Corelli gli accolti non ricevono una copia del regolamento che è

però affisso sulle porte e nei corridoi del centro. Questi regolamenti prevedono norme di condotta, orari di entrata e uscita dai centri (in alcuni casi molto rigidi), turnazione nello svolgimento delle pulizie o in cucina ecc....;

- attività di socializzazione nel territorio e mobilità: nel centro di accoglienza ex Cie di Via Corelli non è prevista nessuna attività di socializzazione, alcuni ospiti ce lo raccontano sottolineando la frustrazione di non sapere come impiegare il tempo durante il giorno; la stessa esperienza ci viene raccontata dagli ospiti dell'hub di Bresso gestito da Croce Rossa Italiana, da dove spesso gli ospiti fuggono. L'accoglienza di piccoli gruppi in strutture di piccole dimensioni abitative facilita invece la socialità e l'inclusione degli ospiti nel territorio e l'interazione positiva con le comunità locali: un esempio di esperienza positiva è segnalato dalla Cooperativa Il Melograno a Brugherio, dove gli operatori hanno organizzato incontri tra gli ospiti e le associazioni locali e la Chiesa anche con l'intermediazione del Comune; dello stesso parere è l'operatore della Cooperativa Ellepikappa: l'accoglienza di piccoli gruppi in appartamenti o piccole strutture sparse nel territorio favorisce una maggiore integrazione, una migliore accoglienza, maggior contatto con i cittadini dei Comuni in cui vivono. A Cinisello Balsamo (Centro accoglienza Fondazione Fratelli di San Francesco – Via Canzio), ci viene raccontata una buona relazione e collaborazione con il territorio (oratorio, associazioni, Comune) per feste e varie attività. A San Zenone (Centro accoglienza Fondazione Fratelli di San Francesco – Via Maestri del lavoro) gli ospiti possono praticare sport: calcio, basket e tennis utilizzando le strutture messe a loro disposizione in una cascina. Anche a Cinisello Balsamo, in collaborazione con il Comune, il gestore Fondazione Fratelli di San Francesco organizza attività sportive come cricket per ospiti del Bangladesh o del Pakistan, e calcio. La Cooperativa Ellepikappa ha portato tutti gli ospiti al Mondiale Antirazzista di Bologna dove hanno sperimentato anche il campeggio. La Cooperativa Ezio nella struttura di Pieve Emanuele ha organizzato attività sportive, quali l'atletica, presso l'Atletica Pievese e la partecipazione ai campionati nazionali CSV a Grosseto a settembre 2015. Anche l'operatore de La Cordata di Cinisello Balsamo racconta diverse attività di socializzazione e interazione con la comunità locale: gestione comune di un orto con il Gas, cene comuni, cineforum, attività di volontariato al Banco Alimentare. Per facilitare la mobilità degli ospiti, la Cooperativa Ellepikappa e l'Associazione Cielo e Terra hanno messo a disposizione di tutti gli ospiti delle biciclette per gli spostamenti in autonomia;
- volontariato: diversi sono gli approcci con cui gli enti gestori propongono attività di volontariato agli ospiti. In alcuni casi gli stessi operatori (ad esempio Cooperativa Intrecci – Magenta) hanno mostrato perplessità in merito alla prassi di orientare gli ospiti verso attività di volontariato, per la difficoltà di coniugare un'attività

5. Ibidem.

non remunerata con il bisogno di lavoro retribuito dei richiedenti asilo e rifugiati. In altri casi ci è stato riferito dell'esistenza di protocolli di intesa tra Prefettura – Comune – Ente Gestore per proporre agli ospiti attività di volontariato. A tal proposito un operatore della Cooperativa Ellepikappa ci ha detto: *“Alcuni rispondono bene, altri meno perché non comprendono il fatto di lavorare senza ricevere un compenso”*. E un operatore dell'Associazione Cielo e Terra ci racconta che alcuni ospiti accettano di fare attività di volontariato perché è stata creata l'aspettativa che così facendo avranno maggiore probabilità di esito positivo della domanda d'asilo. In altri casi ancora (Cooperativa La Tua Isola, Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione) è direttamente l'ente gestore a stipulare convenzioni di volontariato con il Comune in cui opera. Le attività proposte dai Comuni sono manutenzione, verniciatura, pulizia di asili pubblici, “piedibus” (accompagnamento dei bambini a scuola), pulizia delle aiuole. In questo modo, raccontano gli operatori della Cooperativa Ezio di Pieve Emanuele, gli ospiti si sentono parte attiva della comunità e l'impatto sulla cittadinanza è positivo perché *“vedono coi loro occhi quanto la presenza di richiedenti asilo sul territorio possa essere un vantaggio, con superamento dei pregiudizi, educazione alla diversità, predisposizione all'accoglienza di ciò che prima era visto solo come un costo”*;

- religione: nella maggior parte dei casi, nelle varie strutture visitate, sono gli ospiti a organizzare in autonomia i momenti di preghiera. Dove è possibile frequentano luoghi di culto sul territorio, come ad esempio gli ospiti del centro di accoglienza di Viale Isonzo a Milano (Fondazione Fratelli di San Francesco) che vanno con regolarità nella Moschea di Piazzale Corvetto. Anche a S. Vittore Olona esiste una moschea frequentata tutti i giorni dagli ospiti dell'Associazione Cielo e Terra. In alcune strutture e appartamenti sono previsti spazi dedicati alla preghiera;
- formazione e lavoro: dal punto di vista legale, i richiedenti asilo possono svolgere attività lavorativa quando sono trascorsi due mesi dalla richiesta di protezione<sup>6</sup>. Ciononostante nulla in proposito è previsto dalla Convenzione. Alcuni enti gestori ritengono però che questo tema sia fondamentale, soprattutto in considerazione del fatto che i richiedenti asilo restano in accoglienza per più di un anno, cioè un lungo periodo di tempo che potrebbe essere molto utile per creare una rete di supporto per quando l'accoglienza terminerà. Da quanto emerso dall'analisi fatta, formazione e lavoro sono temi affrontati dagli enti gestori, quando affrontati, a vari livelli e con diverse modalità:
  - in alcuni casi non viene dato un supporto nella ricerca di lavoro retribuito, ma gli ospiti vengono impiegati in lavori “socialmente utili” (ad es. pulizia marciapiedi, spalatura neve), anche al fine di dimostrare, così ci

hanno riferito ad esempio gli operatori del centro di via Saponaro, gestito dalla Fondazione Fratelli di San Francesco, che le persone accolte possono essere utili al quartiere; interessante anche il rapporto con il comune di Cinisello dove alcuni ospiti de La Cordata sono attivi presso il Banco Alimentare;

- in altri casi gli enti gestori cercano di attivare collaborazioni con enti pubblici, come i centri per l'impiego (ad es. Fondazione Fratelli di San Francesco con Afol di San Donato, Cooperativa Ellepikappa, Ai.Bi., CRI di Cinisello Balsamo) o l'ENAIIP (Ente Nazionale Impresa Sociale), o privati come Euro lavoro (Padri Somaschi a Legnano) per avviare borse lavoro o per inserire le persone accolte in corsi di formazione professionalizzanti (ad es. quelli organizzati dal Settore Formazione e Lavoro del Comune di Milano in via Fleming);

- in altri casi ancora, gli enti gestori hanno la possibilità di appoggiarsi a servizi che fanno parte della loro rete, come nel caso della Cooperativa Intrecci (parte del Consorzio Farsi Prossimo), che ha un servizio di inserimento lavorativo (SIL) e che svolge un bilancio di competenze. La Cooperativa si occupa di effettuare colloqui individuali di orientamento al fine di costruire progetti individuali per un anno con gli accolti che parlano italiano, in modo da consentire loro, per il tempo dell'accoglienza, di sperimentare un'esperienza di lavoro vera (tramite corsi professionalizzanti e borse lavoro);

- non rari sono i casi in cui i gestori si affidano a contatti personali, come succede ad esempio per InOpera. Inoltre in molti casi, pur appoggiandosi a enti che si occupano di formazione e lavoro, gli operatori cercano comunque di attivare altri canali per aiutare le persone accolte ad avere impieghi, anche se temporanei (Padri Somaschi a Legnano, Associazione Cielo e Terra). Oppure gli operatori stessi si preoccupano di svolgere attività di orientamento, organizzando incontri di gruppi o individuali, e spiegando quali siano i diritti dei lavoratori, come ci si presenti a un colloquio in Italia, quali sono le forme di sfruttamento lavorativo (Associazione Cielo e Terra). O ancora, con il supporto di volontari, vengono organizzate attività formative all'interno delle strutture, come nel caso di Ai.Bi. che organizza, una volta alla settimana, un laboratorio sartoriale;

- nulla è previsto negli hotel, a conferma ulteriore del fatto che le realtà che non hanno esperienza nel settore dell'accoglienza non vengono messe in condizioni di poter supportare gli accolti, se non per i loro bisogni essenziali;

- vi è infine il caso della Cooperativa Ezio, che è una cooperativa sociale di tipo B. Questo tipo di cooperativa si occupa di gestire attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Per questo motivo la Cooperativa Ezio ha già una sua rete di enti promotori e ospitanti per attivare borse lavoro (pulizie, vendita, cura del verde pubblico). È stato loro possibile effettuare (al momento della nostra visita) anche due assunzioni interne, con contratto a tempo determinato per due persone accolte.

6. Così è dal 30 settembre 2015, quando è entrato in vigore il D.Lgs. 142/2015, mentre prima di quella data dovevano trascorrere sei mesi prima che i richiedenti asilo potessero lavorare.

# Conclusioni

La principale difficoltà dell'aver un punto di vista sull'immigrazione è data dal fatto che questo fenomeno non è unitario. Quello di cui noi del Naga ci accorgiamo nell'incontro quotidiano con le singole persone è che ciascuna ha una storia, un viaggio, un percorso da raccontare, da condividere.

Chiunque abbia provato a occuparsi di questi temi "dall'interno" si è scontrato con un insieme di situazioni, storie, percorsi così differenti da far affiorare il dubbio sulla legittimità stessa della definizione della categoria "migranti". Questa varietà, che per tanti volontari e attivisti del Naga come di altre organizzazioni, costituisce abitualmente una ricchezza, sembra ora, nel cercare di descrivere il sistema di accoglienza, assumere tutt'altra valenza.

La prima cosa che colpisce nelle interviste che compongono il quadro di questo report è un patchwork di situazioni e soluzioni. In questo caso, più che dalla ricchezza della diversità umana, l'eterogeneità appare dettata da una risposta scomposta e frammentaria.

"Accoglienza" è una parola buona, che evoca qualcosa di desiderabile: qualcosa che ciascuno si augurerebbe di ricevere. Il sistema di accoglienza messo in campo per le persone che arrivano nel nostro paese con l'intenzione di richiedere protezione o asilo in Europa, non sembra invece contenere molto di desiderabile. Come abbiamo descritto, il sistema di accoglienza prefettizia presenta alcune caratteristiche strutturali che pongono molti interrogativi.

Le interviste agli operatori e agli ospiti dei centri di accoglienza hanno mostrato una molteplice varietà di malfunzionamenti, disservizi, intoppi, che sicuramente costituiscono materia interessante per il lavoro di denuncia. Ma oltre alla denuncia doverosa del disservizio e del malaffare, può risultare utile, in fase di conclusione del report, soffermarsi sul sistema di accoglienza nel suo funzionamento fisiologico, mettendo tra parentesi le disfunzioni.

I bandi che la Prefettura pubblica al fine di selezionare gli enti gestori indicano diversi servizi che questi sono tenuti a garantire.

Lo scopo, leggendo l'elenco di questi servizi, non è quello di fornire un mero posto-letto, ma di consentire una qualità della vita accettabile attraverso, ad esempio, "orientamento al territorio", o "massima cura nel proporre menù non in contrasto con i principi e le abitudini alimentari degli ospiti", e ancora assistenza socio-psicologica, consulenza legale, assistenza infermieristica e sanitaria.

Le persone accolte si trovano in un momento dell'esistenza (stanno fuggendo dal loro paese) in cui il bisogno di questo supporto è molto più elevato rispetto alla popolazione media. A fronte della necessità, sia formale che morale, di fornire questi servizi, nei bandi sono anche contenute le unità minime di persone e/o orari relative alla loro erogazione.

Per l'**assistenza socio-psicologica** sono previste ad esempio 12 ore settimanali per strutture fino a 150 ospiti. *Ogni ospite ha quindi diritto a cinque minuti di assistenza socio-psicologica alla settimana.*

Riguardo **all'orientamento legale**, che per un richiedente asilo può significare la differenza tra dover tornare nel paese da cui è fuggito oppure no, si tratta di 8 ore alla settimana per strutture fino a 50 ospiti, *quindi nove minuti e mezzo di orientamento legale alla settimana ciascuno. Spesso non in lingua madre.*

Il **rapporto numerico** tra operatori e ospiti è così previsto: il rapporto richiesto è di circa un operatore ogni 25-28 ospiti (stranamente spiegabile in termini funzionali è il fatto che al crescere del numero degli ospiti gli operatori diminuiscono in proporzione: fino a 50 sono 1:25, poi 1:30).

Questo significa che in una struttura che ospita 140 persone, *un operatore su un turno di 8 ore può dedicare circa 17 minuti a ciascuno.*

"Accoglienza" è dunque una parola desiderabile, ma nessuno di noi vorrebbe trovarsi né dalla parte dell'operatore, che può dedicare diciassette minuti a ciascun ospite a patto di non prendere mai un attimo di fiato, né dalla parte della persona che ha un interlocutore che può dargli qualche indicazione anche solo su dove si trovi la più vicina farmacia, dedicandogli 17 minuti ogni 12 ore.

Certo, i numeri che abbiamo dato sono quelli "minimi": nessuno impedisce a un ente gestore di lavorare con un numero maggiore di operatori. Ma gli appalti sono assegnati sulla base della migliore offerta economica, e questo fa sì che di fatto i numeri "minimi" restino un vincolo come numeri effettivi: chi si discosta o lo fa a spese proprie (**e alcuni enti gestori lo fanno**) o non vince l'appalto perché il servizio che propone costa troppo. In questo senso, anche il meccanismo del rimborso basato sul numero effettivo di ospiti finisce per generare un sistema che abbassa la qualità dell'accoglienza.

Ad esempio può risultare conveniente per alcuni enti gestori "riempire" tutti i posti disponibili, creando "economie di scala" perché il numero minimo di operatori è assegnato a "fasce". Se da 0 a 50 ospiti devo garantire

2 operatori diurni, mi converrà avere 50 ospiti, non 20, perché il costo del personale resta lo stesso mentre i rimborsi “ad ospite” sono molti di più.

Un sistema costruito in questo modo, anche nel suo funzionamento fisiologico quindi senza disguidi o episodi di truffa, è lontano da quello che il concetto di “accoglienza” presupporrebbe.

L'accoglienza prefettizia inoltre, immaginata per “far fronte all'emergenza”, presenta altri punti critici rispetto al sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), che preesisteva e continua a esistere.

**Su tutte, la mancata definizione della competenza necessaria per rispondere adeguatamente ai bisogni delle persone accolte** sia dal punto di vista della tipologia di ente gestore - per il quale non viene richiesta precedente esperienza specifica - sia per quanto riguarda le competenze degli operatori. Assistiamo in questo momento al mantenimento di più di un sistema di accoglienza derivante dal giustapporsi del sistema precedentemente esistente (lo SPRAR e altri centri governativi come i CARA) e del sistema prefettizio attivato a partire dal 2011, con lo scopo dichiarato di “fare fronte all'emergenza”.

In questo scenario è avvenuto inoltre un rovesciamento: **lo SPRAR finisce per essere marginale nel panorama dell'accoglienza mentre l'accoglienza prefettizia, che dovrebbe far fronte alle emergenze, sembra in realtà essere diventato il modello di riferimento.**

Questo è confermato dai numeri sul territorio di Milano, dove le persone accolte nel sistema SPRAR sono in numero nettamente inferiore (circa 1/4) a quelle accolte nel sistema gestito dalla Prefettura (dai dati del Ministero dell'Interno al 1° luglio 2015 risultavano presenti 2.211 persone nei CAS di Milano e provincia contro i 438 posti di accoglienza nella rete SPRAR – dato del 1 giugno 2015).

**Lo spostamento dell'accoglienza verso l'emergenza**, oltre a lasciar prevedere sempre maggiore inadeguatezza da parte del sistema, è un dato che fa eco alla trattazione mediatica del fenomeno, restituendo la visione politica emergenziale come prevalente.

L'elemento principale che fa saltare subito all'occhio l'incongruenza di questo sistema è l'enorme **eterogeneità** tra le tipologie delle strutture di accoglienza (la Tabella 2, ne offre uno spaccato).

La **numerosità** degli ospiti è solo uno degli elementi, sebbene non secondario, di questa eterogeneità dell'offerta che in concreto si trasforma in enormi differenze di qualità della vita per le persone accolte.

La **tipologia di ente gestore** costituisce sotto questo punto di vista un altro aspetto rilevante. Alcuni tra gli enti gestori hanno una vocazione più strettamente assistenziale, altri hanno una storia e una mission che li porta a promuovere in maniera attiva l'autonomia degli ospiti. Alcuni enti gestori - la minoranza per fortuna, ma con alcuni casi eclatanti - operano solo in funzione del business, altri ancora non hanno in realtà strumenti per lavorare in questo campo - essendo nati come strutture alberghiere - e fanno come possono per cogliere questa occasione che per alcuni rappresenta la salvezza dal fallimento in periodo di crisi.

Questa eterogeneità si riflette - naturalmente - sui **servizi erogati**, come mostra la ricerca fatta.

L'erogazione di questi servizi, le modalità, i tempi, la gratuità non sono elementi secondari: possono condizionare, e di fatto condizionano, il percorso successivo della persona. Dall'accettazione della sua domanda di asilo allo stato di salute, dall'opportunità di apprendere la lingua a quella di accedere al servizio sanitario nazionale.

Tali aspetti, che dovrebbero essere diritti garantiti attraverso servizi forniti dagli enti gestori che ricevono fondi, vengono trasformati dal sistema di accoglienza in opportunità distribuite in maniera discontinua e casuale. In questo modo, la casualità con cui una persona viene assegnata a una determinata struttura ne determina spesso anche il destino, il futuro.

A farne le spese sono sicuramente prima di tutto gli ospiti a maggior rischio di vulnerabilità: le donne, spesso esposte al rischio di tratta, come alcune testimonianze ricordano, i minori non accompagnati che non sempre, abbiamo visto, sono accolti in strutture adatte ai loro bisogni. Sebbene questo tema non sia affrontato nel presente lavoro, abbiamo infatti raccolto la testimonianza di alcuni operatori che ci hanno riferito la presenza di ragazzi quasi diciottenni presso le loro strutture.

A farne le spese sono tutte le persone coinvolte nel sistema di accoglienza, anche quelli “fortunati” che sono capitati in una struttura “buona”, e persino coloro che non sono migranti né rifugiati, ma semplici cittadini italiani. C'è in gioco la possibilità stessa di vivere in un paese sicuro, di avere accesso alle cure mediche, di sostentarsi in modo dignitoso e nel momento in cui questi diritti umani vengono trasformati in “opportunità” che alcuni ricevono e altri no, allora viene loro sottratta la dimensione del diritto e si mettono le radici per una società sempre più diseguale. E una società diseguale è meno coesa, meno sicura e offre meno opportunità a tutti, non solo a chi sta in fondo alla scala sociale.

Alcuni enti gestori amministrano i centri con **coscienza e impegno**, fornendo tutte le opportunità alle persone che accolgono. Altri lo fanno un po' più maldestramente, fanno come riescono, a fronte dei limiti di fatto imposti dai bandi. Altri ancora, è emerso in questo report, non lo fanno affatto, ed aggiungono vessazioni a vessazioni (vedi il racconto in Appendice).

Tutti gli enti gestori assumono, forse con troppa inconsapevolezza, il ruolo di esecutori di un più ampio disegno politico volto a gestire e limitare i flussi di persone migranti. **Una parte di potere statale viene delegata a un settore parastatale che si trova a svolgere anche compiti di controllo di una parte sociale.** La delega assunta dagli enti gestori è poi scaricata sulle spalle dell'anello più debole, insieme agli accolti, della catena: gli operatori. Essi si trovano in una difficilissima situazione, in un continuo processo di mediazione tra la propria identità professionale, il mandato che hanno ricevuto dall'ente per cui lavorano, le richieste degli accolti e le difficoltà ambientali che caratterizzano il loro agire quotidiano.

Fare l'elenco di chi si impegna e chi potrebbe fare meglio

non è ciò che ci interessa fare. Se stiamo parlando di diritti umani, l'accesso non può dipendere dalla buona disposizione di un ente gestore, né dalla fortuna di capitare in un buon centro. Deve essere universale e garantito a tutti.

In questo senso, la **delega completa al terzo settore e agli albergatori privati** riguardo all'accoglienza può essere letta come un segnale di una deresponsabilizzazione del servizio pubblico e della conseguente perdita del valore di diritto della dimensione dell'accoglienza.

Nel momento in cui il servizio pubblico abdica il suo ruolo nei confronti di una determinata categoria di persone, quella scelta si ripercuote sull'intera società e non riguarda più soltanto coloro che sono stati tagliati fuori, i cui diritti sono stati delegati.

Questo avviene da diversi anni sempre più intensamente, su scala sempre più estesa, per un gruppo di persone, poi un altro, poi un altro: l'accoglienza dei richiedenti asilo non è che una delle aree di delega che l'ente pubblico sta mettendo in campo negli ultimi decenni. Come spesso avviene, il trattamento dei più marginali funziona da banco di prova.

**Una grande complessità e discrezionalità nei rapporti con gli enti** - ASL e Comuni soprattutto - è trasversale ai racconti di operatori e ospiti. **Quello che stupisce, come al solito, non è il caso estremo: è la sistematica fatica nel raggiungere dei diritti che dovrebbero essere garantiti, ma che allo stesso tempo sono legati a meccanismi che li rendono di fatto non esigibili.** Quello che stupisce è che sia la stessa istituzione pubblica, la sola a poter garantire i diritti, a finire per rendere troppo complicata la fruizione. Quale la ratio dell'ufficio anagrafe che deliberatamente non accoglie, per fare un esempio, l'iscrizione anagrafica che spetterebbe al richiedente asilo? Quella di escludere l'accesso a servizi garantiti ai residenti, quindi a chi ha piena cittadinanza. In questo modo le amministrazioni comunali rendono di fatto **giuridicamente invisibili** alcuni esseri umani che vivono nel loro territorio che non possono essere definiti cittadini residenti. Si crea così una riserva di non-cittadini non-illegali: di fatto dei fantasmi.

Ci diciamo stupiti, ma non vogliamo sembrare ingenui. Il sistema di accoglienza prefettizia è un **sistema che non prevede un futuro**: un sistema - sono gli stessi operatori a rilevarlo ripetutamente - che rende difficoltoso il progetto. **Ma questa non è una disfunzione, non si tratta della struttura inadeguata o dell'ente truffaldino: l'accoglienza per com'è pensata è un sistema volto a "tampone" un'emergenza.**

In questo si rivela senz'altro un sistema miope, nel senso che non riesce a guardare oltre se stesso. Ci immaginiamo che le persone accolte ora nel sistema prefettizio rimangano accolte per sempre? Naturalmente no. Ma tanti elementi - emersi anche da questo report - fanno pensare che queste persone sono inserite in un percorso che le costringerà di fatto allo status di **"emergenza per sempre"**.

Se pensiamo ad esempio alla durata lunghissima della procedura di asilo, all'incertezza degli esiti, alla casualità del supporto in questa fase delicatissima, di cui i volontari del centro Naga Har sono testimoni nella loro attività

quotidiana, se pensiamo alla mancanza completa di procedure di raccordo con un "dopo accoglienza", all'assenza totale della costruzione di una rete sociale in cui queste persone si trovano, ci rendiamo conto immediatamente come questa accoglienza così ripiegata su se stessa appaia prima di tutto un investimento sociale mal fatto.

Cosa si immagina che faranno queste persone "dopo"? Il dopo accoglienza non esiste. Nella pratica ciò significa che una volta scaduti i termini per cui si ha diritto all'accoglienza si deve uscire dai progetti poiché non si è più beneficiari di alcun tipo di progetto sociale. Tradotto significa che l'accolto verrà allontanato dalla struttura perché non ne ha più il diritto, perché lo Stato non paga più per quel dato soggetto. Una volta fuori dall'accoglienza il migrante perde la sua funzione di target dell'intervento sociale: non è più produttivo da un punto di vista progettuale perché non esistono programmi dedicati alla sua nuova condizione.

Accolti in un sistema che non prevede che possano allacciare dei legami come quelli che contraddistinguono l'esistenza di ciascuno di noi, sono avviati sulla strada della marginalità sociale: bacino in cui si sviluppa la criminalità, il lavoro nero e lo sfruttamento.

In questo senso, quanto raccolto dal report riguardo al **rapporto con il territorio** è molto significativo. Sembrano disegnarsi forme di relazione con il territorio la cui caratteristica comune è l'essere relazioni innaturali, prima di tutto perché monodirezionali. Il rapporto sembra articolarsi tra "il territorio" e "gli ospiti del centro", come se cento persone di età diverse, provenienti da paesi diversi, con storie diverse, potessero davvero essere trattate come un unico soggetto con cui entrare in relazione in un solo modo.

Anche per questa ragione - **la collettivizzazione di richiedenti asilo e rifugiati nell'immaginario comune** attraverso l'utilizzo della categoria sociale di profughi - le relazioni con il territorio sembrano procedere per estremi, in modo appunto largamente innaturale.

In alcune situazioni vediamo il territorio rispondere con paura e diffidenza, attaccando gli ospiti e gli operatori dei centri di accoglienza, che diventano luoghi che assorbono la frustrazione, l'aggressività, la conflittualità sociale sempre crescente.

**Le modalità in cui l'accoglienza è organizzata infatti sembrano offrire motivi di attacco già preconfezionati:** in particolare la concentrazione di un gran numero di persone in difficoltà nello stesso luogo in maniera non mediata, una situazione che non facilita l'instaurarsi di relazioni con gli abitanti del posto. Destinatari di odio dunque, spesso fomentato e strumentale.

D'altro canto troviamo anche situazioni in cui gli ospiti dei centri vengono spinti a interagire con la comunità locale attraverso forme di **volontariato**. Questo tipo di esperienze ha un valore e una funzione sicuramente orientata all'inclusione. Tuttavia, perché esperienze del genere conducano a una reale possibilità di inclusione sociale "post-accoglienza" è necessario che vengano preservate dal rischio di ricadere in un'ottica utilitaristica.

È facile infatti scivolare nella visione secondo la quale i rifugiati vanno accettati se utili per la comunità, perdendo di vista il fatto che l'uguaglianza di opportunità tra le persone, a prescindere dalla loro condizione esistenziale o provenienza, non va perseguita perché è utile, ma perché è giusta. Non ci interessa se conviene: l'asilo è un diritto (umano).

La **mancaza di progettualità** nel sistema di accoglienza appare frutto di una consapevole scelta politica, prima ancora che organizzativa.

Le scelte organizzative sono quelle che determinano le caratteristiche **emergenziali** del sistema di accoglienza, con tutte le disfunzioni che ne conseguono ampiamente descritte nel report, ma le scelte organizzative non sono mai neutre: sono dettate da scelte politiche. **E in questo caso a monte di tutto il sistema c'è, e il Ministero dell'Interno lo esplicita, un approccio politico emergenziale al tema dell'accoglienza dei richiedenti asilo.** Visione questa che risulta del tutto coerente con le letture e le scelte che l'Europa sta mettendo in campo relativamente al passaggio delle persone attraverso i suoi confini.

Un'accoglienza forzata che accoglie perché deve farlo, ma appena può abbandona creando marginalità, irregolarità giuridica, materia prima per la criminalità, lo sfruttamento, alimentando l'immaginario xenofobo e razzista più radicale.

L'accoglienza dei richiedenti asilo ha dato linfa al terzo settore e non solo. Dal 2011 molti enti del no-profit (e di altro genere come si è visto) hanno investito nell'accoglienza in maniera massiccia. Grandi e piccole società hanno spostato il loro target storico di intervento sociale sull'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, cogliendo un'opportunità economica importante concessa loro dallo Stato. Enti che mai si erano occupati di migranti e richiedenti asilo si sono trovati dal 2011 in poi, e in misura crescente dal 2014 a oggi, a improvvisarsi gestori dell'accoglienza con i risultati che abbiamo descritto precedentemente.

Questo report offre uno spaccato del sistema di accoglienza prefettizia nell'area di Milano e Provincia. Ma le persone accolte, quelle che i volontari Naga sono andati a intervistare, non sono che un piccola parte di coloro che in questi mesi stanno affrontando viaggi pericolosi e incerti per cercare di raggiungere le frontiere dell'Europa e che a queste frontiere vengono respinti e bloccati, utilizzati - ormai senza alcuna remora - come merce di scambio sui tavoli politici dell'Unione.

**La visione dell'immigrazione extracomunitaria da parte dell'Unione Europea si è sempre mossa verso una limitazione del fenomeno.** Una "limitazione" che per decenni

è stata portata avanti nonostante il palese fallimento dei suoi scopi espliciti - le persone hanno continuato ad arrivare - ma è risultata funzionale al mantenimento di fette di popolazione nell'illegalità, nell'impossibilità di costruirsi nel nuovo paese una vita con le stesse opportunità dei nativi. Ed ora, dopo anni in cui ci siamo abituati a pensare l'arrivo di persone da paesi extraeuropei in un'ottica da "decreto flussi" (entra chi serve, se serve, quando serve), anni in cui frasi fatte sono entrate a far parte del pensare comune, con l'oramai scontata visione dell'immigrazione come un fenomeno che è possibile - e giusto - controllare, ci troviamo a fare i conti con le reti di metallo ai confini, con le migliaia di persone che perdono la vita nel tentativo di percorrere l'unica strada possibile per conservarla, e anche con coloro che riescono ad attraversare i confini, raggiungono le nostre città e **si trovano inseriti in un sistema che più che di accoglienza appare come l'ultimo tentativo di respingere, allontanare, tenere ai margini.**

Che cosa si possa fare è molto difficile da dire: non è di certo pensabile che un solo soggetto, che sia il Naga o chiunque altro, si consideri in grado di portare avanti una riflessione e un'azione volta al cambiamento di questa situazione. Mai come ora appare necessario mettersi insieme, creare spazi di dialogo, lavorare tenendo aperte le dolorose contraddizioni insite nel fatto stesso di essere i cittadini che abitano un paese "destinazione", di trovarsi ad essere quelli che quotidianamente conducono gli stili di vita a cui spesso chi affronta questi viaggi spera di avvicinarsi. Come associazione che si occupa di diritti, il Naga non può limitare lo sguardo alla gestione più o meno adeguata dei centri di accoglienza: è necessario mantenere una visione globale, critica, ampia che consenta di muoversi su un piano di cambiamento di sistema. Questo è indubbio, ma ciò non esclude che si possa lavorare anche nell'immediato, su scala più ridotta, sul territorio in cui l'associazione storicamente è attiva.

È possibile pensare un sistema di accoglienza che non sia generatore di marginalità, ma che offra davvero delle possibilità alle persone che arrivano nella Provincia di Milano? È possibile mettere al sicuro le vite di queste persone dal malaffare, dai malfunzionamenti, dai meccanismi che generano tragici abbassamenti della qualità dei servizi?

Sicuramente, se le soluzioni ci sono, è ascoltando le voci di coloro che in prima persona vivono questo sistema che si possono individuare: questo ha voluto fare il presente report e questo vuole essere il senso di fornire nella parte finale del lavoro alcune richieste relativamente al miglioramento del sistema.

# Richieste

Immersi nelle cose da fare, a contatto diretto con persone di cui occuparsi, alle prese con le continue novità che devono affrontare di giorno in giorno, spesso gli “addetti ai lavori” - anche quelli di buona volontà - non riescono ad alzare lo sguardo dal quotidiano per effettuare una riflessione più ampia.

Per ragionare compiutamente sull'accoglienza appare necessario non soffermarsi sull'immediato ma domandarsi quale sia il senso di questo processo. Qual è lo scopo di accogliere chi chiede asilo? Perché lo stiamo facendo? Quali obiettivi ci proponiamo di raggiungere in termini di inclusione sociale per queste persone e di coesione per le comunità in cui vivranno?

Soltanto recuperando i presupposti di diritto e lavorando per declinarli nei percorsi delle persone accolte possiamo riavvicinare l'accoglienza al suo significato originario.

Appare necessario domandarsi quali possano essere, a medio e lungo termine, le conseguenze dell'accettare la delega che lo Stato sta mettendo in campo rispetto all'accoglienza. E ancora, se, e a quale livello, operare all'interno di questo sistema, offrendo servizi o contribuendo a vario titolo, sia un modo per legittimarne i presupposti<sup>7</sup>.

**Quella che lo Stato attua nei confronti del terzo settore in questo momento è una doppia delega.** Delegando in toto l'accoglienza, infatti, lo Stato delega anche il controllo sociale e la gestione di un gruppo di cittadini. Il supporto a chi si trova in situazione di fragilità e il controllo sociale sono due funzioni diverse, che spesso vengono associate sia quando si tratta di persone che provengono da altri paesi sia di cittadini italiani. È scontata questa associazione? Legare supporto e controllo è l'unico modo possibile per prendersi carico di chi attraversa un periodo di marginalità, di fragilità? Questi meccanismi vanno evidenziati, analizzati criticamente, mettendone in luce le implicazioni e le conseguenze.

Si rende dunque necessario riflettere, a monte, sull'opportunità stessa di mettere in campo un sistema di accoglienza ad hoc, strutturato ex novo, con luoghi, servizi, operatori, che esistono e vengono organizzati esclusivamente in funzione della categoria di persone che viene definita come “richiedente asilo”. Il concetto stesso di

richiedente asilo non esiste a priori, non deriva da una caratteristica della persona, ma prende forma venendo in contatto con la legislazione europea: le persone non sono richiedenti asilo per qualche loro caratteristica, ma lo diventano a seguito della richiesta che il sistema di accesso in Europa fa loro: vuoi entrare in Europa? Chiedi asilo.

A fronte di queste considerazioni, possiamo dire che un sistema di accoglienza dedicato finisce per rafforzare la definizione di una categoria, e l'emarginazione e la discriminazione che sempre vi è connessa? Oppure la necessità di accorpate per categorie è funzionale alla risposta, alla presa in carico? La specificità del sistema dedicato ai rifugiati, delegato in toto a un settore, risponde meglio ai bisogni specifici dei richiedenti asilo oppure finisce per rafforzare gli argini di questa definizione, impedendo di fatto l'osmosi con altri gruppi sociali? Un richiedente asilo senza dimora sta in un luogo diverso da un cittadino italiano senza dimora, segue percorsi diversi un disoccupato richiedente asilo da un altro disoccupato. Questo è necessario? È funzionale? Che conseguenze ha a lungo termine?

In sintesi, la categoria sociale del richiedente asilo è portatrice di caratteristiche comuni che rendono necessaria - e possibile - una presa in carico di gruppo (a parte quella di aver presentato la domanda di asilo)? I richiedenti asilo hanno dei bisogni tutti uguali e molto specifici, oppure sono portatori, in diversa misura e con diversa intensità, dei bisogni umani comuni a tutti (una casa, un lavoro, degli affetti, delle sicurezze...)?

In questo senso ci si trova a domandarsi se sia maggiormente funzionale - in termini di inclusione e coesione - un sistema di accoglienza dedicato specificamente ai richiedenti asilo oppure un sistema diffuso, su un modello *mainstreaming*, che non crea dei servizi dedicati a una specifica categoria, ma che rende accessibili - attraverso ad esempio potenziamento, riorganizzazione o inserimento di figure specifiche - quelli attualmente dedicati a tutti i cittadini.

Per dare risposta a tutte queste domande è necessario che si riattivi a livello nazionale, ma anche sovranazionale, un dibattito che sia in grado di affrontare i temi nella loro complessità, facendo i conti con le diverse implicazioni e l'irriducibile conflittualità tra diverse visioni della società prima ancora che del fenomeno migratorio.

Per quanto riguarda invece il sistema attuale, emerso nel corso del report, due raccomandazioni sono auspiciabili nell'ottica di un superamento per lo meno delle criticità macroscopiche.

7. A titolo di esempio riportiamo il caso di Medici senza frontiere che il 23/3/16 ha deciso di chiudere le proprie attività all'hotspot di Moria, sull'isola di Lesbo, a seguito dell'accordo tra l'Unione Europea e la Turchia che porterà al ritorno forzato di migranti e richiedenti asilo dall'isola greca. Disponibile a questo link: <http://www.medicisenzafrentiere.it/notizie/news/grecia-msf-chiude-le-attivita%20nell%E2%80%99hotspot-di-lesbo>

## 1. Una delega che mantenga una governance forte

Se la delega al terzo settore di alcuni compiti in passato assunti direttamente dallo Stato è – lo si condivide o no – un processo culturale e normativo avviato su larga scala, questo non significa una delega totale, senza sistemi di controllo e di governance. La mancanza di un indirizzo univoco e chiaro sta a monte del maggior numero di criticità del sistema. Il mantenimento di una regia forte da parte del servizio pubblico consentirebbe di eliminare molte delle disfunzioni del sistema e di garantire standard comuni e adeguati di accoglienza riducendo largamente le conseguenze dell'eterogeneità dell'offerta dei servizi.

Questa governance potrebbe essere portata avanti attraverso:

- nessun rinnovo di convenzioni a enti che non erogano i servizi previsti dalle convenzioni firmate con le prefet-

ture (ciò quindi presupporrebbe l'esistenza di un sistema di controllo della qualità del servizio appaltato);

- nessun rinnovo e approfondimento automatico delle indagini sugli enti che hanno comportamenti ai margini della legalità o che sono coinvolti in inchieste giudiziarie;
- introduzione di standard di assegnazione dell'appalto legati alla qualità del servizio e non basati sulla logica del "ribasso";
- meccanismi economici che garantiscano la sostenibilità agli enti "virtuosi", predisponendo un sistema di controllo e verifica dei servizi offerti, non soltanto da un punto di vista economico (di verifica e rendicontazione delle spese effettuate), ma anche qualitativo;
- meccanismi di premialità per gli enti che mettono in atto azioni volte alla prosecuzione del progetto dopo il periodo di accoglienza e alla sostenibilità economica;

## APPROFONDIMENTO

### Anche gli altri chiedono che...

**ACI Welfare Lombardia** ha avviato un confronto volto alla individuazione di requisiti minimi di prestazioni da erogare nel percorso di accoglienza condividendo che la finalità ultima dell'accoglienza è l'integrazione delle persone richiedenti. Tale percorso è sfociato a marzo 2016 nella **Carta della Buona accoglienza** finalizzata alla individuazione di criteri minimi per la gestione delle accoglienze. Tale documento, condiviso anche da **ANCI Lombardia**, impegna tutti i firmatari al rispetto di questi standard ed impegna il movimento cooperativo nella assistenza, promozione e tutela unicamente di coloro che si impegnano a rispettare tali livelli minimi nei progetti di accoglienza. Questi i tratti fondamentali che, secondo la Carta, dovrebbe avere la buona accoglienza:

- 1) essere un percorso che veda una progressiva destinazione verso l'accoglienza nelle abitazioni;
- 2) garantire, in ogni fase dell'accoglienza, personale socio educativo per almeno due ore ad ospite ogni settimana;
- 3) garantire di ospitare i migranti in strutture con caratteristiche e nel rispetto dei parametri della civile abitazione;
- 4) prevedere percorsi di mediazione culturale, corsi di italiano per un minimo di 8 ore settimanali, accesso alla tutela legale e orientamento giuridico svolto da persone in possesso di specifiche competenze, 3 pasti al giorno (nella struttura ovvero erogazione di risorse per l'autopreparazione) con garanzia del rispetto delle tradizioni religiose e culturali nonché delle prescrizioni mediche, fornitura in ingresso di un kit di accoglienza che rispetti quanto previsto dalle norme SPRAR e adeguato cambio stagionale, periodici e adeguati strumenti (o risorse adeguate) per l'acquisto del kit per l'igiene personale, corretto ed adeguato accompagnamento alla conoscenza dei servizi del territorio
- 5) investire obbligatoriamente in formazione professionale o borse lavoro o tirocini per almeno il 10% dei migranti accolti che abbiano una permanenza ed un percorso di accoglienza di almeno 6 mesi
- 6) coinvolgere i territori ove avviene l'accoglienza.

Con la Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016 l'**Autorità Nazionale Anticorruzione** ha pubblicato le **Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali**.

Alcune pagine (capitolo 7) sono dedicate agli affidamenti dei servizi e delle forniture nel settore dell'accoglienza ai richiedenti e titolari di protezione internazionale.

Il testo parla dell'accoglienza gestita dalla Prefettura, definendola come prima accoglienza (distinta dalla seconda accoglienza che identifica come quella gestita dal sistema SPRAR). Al di là di questa "imprecisione", sottolinea la necessità di: programmazione ("è opportuno che le strutture vengano individuate preventivamente, sulla base di previsioni circa le esigenze di accoglienza") per evitare di trovarsi in emergenza a dovere dare proroghe a strutture di accoglienza senza bando ad evidenza pubblica; *monitoraggio* in itinere; *valutazione* a convenzione conclusa. Suggerisce inoltre di usare in via prioritaria spazi del demanio in affidamento a cooperative, o di proprietà degli enti, in modo che *"la selezione dei gestori sia indipendente dalla proprietà della struttura e possa essere effettuata considerando esclusivamente l'effettiva capacità di esecuzione della prestazione dedotta in contratto"*.

- semplificazione e standardizzazione del rapporto con gli enti locali attraverso indicazioni da parte del Ministero dell'Interno sull'operatività che gli enti locali (su base per lo meno Regionale) devono seguire per rispondere sia agli enti gestori che accompagnano e orientano gli ospiti, sia al singolo ospite che si rivolge loro per avere informazioni su residenza, tessera sanitaria, esenzione ticket, accesso a formazione e lavoro ecc... Laddove indicazioni siano già fornite, formazione per i dipendenti e i funzionari degli enti locali;
- attuazione da parte delle prefetture di meccanismi di monitoraggio e revisione delle convenzioni, anche attraverso la considerazione del punto di vista degli accolti e degli operatori, visite a sorpresa agli enti convenzionati, controllo dei bilanci delle strutture.

## **2. Superamento della logica emergenziale**

- Programmazione e organizzazione di un sistema di accoglienza non basato su un approccio emergenziale, ma che consideri i richiedenti asilo - e più in generale le migrazioni - come un fenomeno strutturale della

società contemporanea, fenomeno che non è di per sé foriero di conseguenze negative, ma le cui conseguenze variano a seconda del modo in cui viene letto e affrontato;

- eliminazione del “doppio sistema”- accoglienza prefettizia e SPRAR - e uniformazione dell'accoglienza a un unico sistema conforme almeno agli standard SPRAR;
- progressivo inserimento strutturale nel sistema di accoglienza di “uno sguardo al futuro” attraverso elementi volti a realizzare l'inclusione sociale delle persone e la coesione delle comunità di appartenenza;
- quote, proporzionate alla popolazione, per tutti i Comuni italiani, di richiedenti asilo e rifugiati, puntando a un modello di accoglienza diffuso su tutto il territorio nazionale, abolendo i grandi centri collettivi (creazione di centri di massimo 4-5 persone), attivando una relazione proficua con il terzo settore e il territorio, per un reale inserimento nelle comunità locali;
- prolungamento dei tempi di durata dei progetti SPRAR per garantire autonomia a una persona che si trova a vivere in un territorio completamente nuovo.



# Appendice

## Una storia di “malaccoglienza”

Riportiamo fedelmente il racconto di Mohamed Masoud, un ospite del Centro Naga Har che ha voluto riportarci questa testimonianza relativa a una struttura presso la quale è stato accolto. Al momento si trova in un altro centro di accoglienza ed è stato riconosciuto rifugiato. La struttura della quale racconta nella sua testimonianza è l'Hotel Monte Marzio, situato a 21 km da Varese.

Non si tratta di una struttura per richiedenti asilo in convenzione con la Prefettura di Milano ma di un “centro” per richiedenti asilo “dublinati” (cioè riportati in Italia da altro paese europeo in base al Regolamento Dublino) in convenzione con la Prefettura di Varese, ma, vista la delicatezza dei temi trattati, e l'affinità con quanto indagato nel presente report, abbiamo ritenuto opportuno pubblicare questa testimonianza.

Il 24 giugno 2015 ho raggiunto l'aeroporto di Malpensa. “Vuoi stare in Italia?” questa è la prima domanda che mi è stata fatta dalle autorità italiane, le stesse che avevano accettato il mio trasferimento forzato dalla Svezia in Italia. La domanda mi scioccò: se avevo veramente libertà di scegliere allora perché deportarmi? Ero arrivato in Europa per cercare protezione perché la mia vita era in pericolo e ora gli europei mi rimbalzavano tra loro come una pallina da ping pong. Spiegai all'ufficiale che sono un giornalista e necessitavo protezione, se l'Italia non aveva intenzione di offrirmela, allora, per favore, che mi rimandassero in Svezia.

Dopo quella strana conversazione diedi le mie impronte digitali e fui trasferito in un ufficio dove avrebbero dovuto prendersi cura dei richiedenti asilo e trasferirli all'interno di un “campo”. Rimasi sconvolto quando l'ufficiale di turno mi disse che non avevano un posto: “dovrai aspettare e restare in aeroporto per qualche giorno”... Ci davano una fetta di pizza e mezzo litro d'acqua al giorno. Non c'era un posto dove tenere le nostre valigie e non c'erano luoghi dove mettersi giù a dormire: questa non era l'Europa del ventunesimo secolo, era qualcosa di più simile alla Siria, all'Iran, al Libano, i Paesi da cui ero scappato per mettere in salvo la mia vita. Dopo tre giorni in aeroporto presentai il mio certificato medico e solo a quel punto l'ufficiale decise di trasferirmi in quello che chiamò un “campo temporaneo”, finché non venissi mandato in quello ufficiale. “Dov'è questo campo?” chiesi. Mi rispose “Marzio”, un nome che non dimenticherò mai per tutta la mia vita.

Sessantacinque km. I più lunghi della mia vita. L'autobus per Marzio mi lasciò in mezzo al nulla, presi la mia valigia e iniziai a camminare lungo una strada buia che costeggiava un bosco, senza alcuna indicazione di dove potesse essere il campo. Ero così stanco che a un certo punto decisi di abbandonare le mie valigie; quando improvvisamente vidi qualcuno venirmi incontro nel buio; mi disse che viveva nel campo, prese uno dei miei bagagli e mi ci portò.

Fui accolto da una donna - la chiamavano *madame* - che prese i miei documenti e mi diede istruzioni: colazione alle 9:00, pranzo alle 12:00, cena alle 19:30, niente internet, niente biglietti dell'autobus. Se vuoi uscire hai bisogno del permesso e devi registrare il tuo nome un giorno prima, se fai anche solo 5 minuti di ritardo salti il pasto.

La colazione consisteva sempre in un caffè, un vasetto di yogurt e tre fettine di pane. A pranzo invece un panino, un piccolo piatto di pasta, che si ripeteva anche a cena e qualche cavolo amaro, senza olio, né limone, né sale. Una volta a settimana ci davano il pollo, la maggior parte delle volte non ben cucinato, personalmente non l'ho mai mangiato. Una volta ogni tre settimane avevamo diritto a un po' di frutta, una mela o un'arancia. Una volta a settimana, di domenica, una fetta di pizza per cena, ma più della metà di noi si rifiutava di mangiarla: tutto sembrava fuorché pizza.

Una volta al giorno ci veniva dato un bicchiere di acqua calda, senza bustina del tè che dovevamo procurarci noi così come lo zucchero. Non ci era permesso avere un bollitore per scaldare l'acqua durante il giorno, sebbene ci fossimo offerti di comprarlo.

Dormivamo in tre in stanze di 3 x 3 metri, con un bagno.

La doccia non era permessa dopo le 9 di sera e se restavi sotto la doccia più di 20 minuti *madame* bussava alla porta per farti una ramanzina sui costi dell'acqua.

C'era una sala utilizzabile come sala comune, ma *madame* ci voleva tutti a letto alle 22:00, quindi l'utilizzavamo ben poco.

Non potevamo usare internet perché il segnale era debole e dovevamo sempre uscire per riuscire a connetterci dai nostri telefoni.

Ci lavavano i vestiti due volte a settimana, martedì e giovedì, ma i vestiti non erano mai puliti e puzzavano.

Raggiungere la città e tornare indietro era una pena, il bus passava due volte al giorno e bisogna cambiare e prenderne un altro. Dall'hotel alla prima fermata del bus bisognava camminare per chilometri.

Il costo del viaggio, che dovevamo pagarci noi, era di € 2,90 per ogni corsa.

Se perdevamo il bus per il rientro a Marzio dovevamo camminare per 7 km per raggiungere il “campo”; *madame* non sarebbe mai venuta a recuperarci e non ci aveva mai dato un passaggio. Molte volte ci sorpassava mentre era diretta verso il “campo”, ma non si fermava mai, mentre altre persone del paese ci aiutavano volentieri portandoci con la loro macchina alla stazione.

Questura, Prefettura, Commissione, ogni viaggio e ogni biglietto era sempre pagato da noi e se eravamo in ritardo, dovevamo arrangiarci. Come, per esempio, quando dovetti andare al mio appuntamento in Commissione: *madame* mi costrinse a prendere un taxi, facendomi spendere ben 45 euro. Non solo si rifiutava di aiutarci, ma non ci dava alcun supporto economico. Se ci mancavano i soldi per andare all'appuntamento in Questura lei ci rispondeva molto rudemente di farci dare i soldi dai nostri amici.

La figlia di *madame*, Gloria, si era auto nominata staff manager di una struttura priva di staff, a parte una signora che qualche volta veniva a pulire; ma nonostante questo, lei continuava a definirsi dirigente e si aspettava che tutti noi ci rivolgessimo a lei rispondendole “sì signora”, come nell'esercito, e guai a chi aveva la cattiva idea di mettersi a discutere con lei. Reagiva minacciandoci: una delle sue frasi tipo era “*ti butterò fuori dal campo*” che ripeteva almeno tre volte al giorno. Essendo la nostra “manager” si permetteva di non rispondere ai nostri saluti e di insultarci con nomignoli offensivi, costringendoci ad accettare il suo umore ciclotimico.

Il marito di *madame*, il capo del campo, ci urlava addosso, solo in italiano, e usava tutti i peggiori termini razzisti contro di noi; imparai da lui le mie prime tre parole italiane: animale, ‘fanculo, cretino. Lo salutavamo, non rispondeva mai, arrivava persino a insultare la nostra fede; disse a dei miei compagni del campo che avevano paura dei cani: “*niente paura, i cani non mordono i musulmani*”.

*Madame* giocava con noi il ruolo della persona buona e ingenua. Infatti di fronte alle angherie che subivamo ci rispondeva: “*che ci posso fare? Gloria è mia figlia; mio marito non è come me, non sa essere buono con gli altri*”. In realtà quando perdeva il controllo avrebbe potuto facilmente schiaffeggiare chiunque le capitasse a tiro, cosa che peraltro fece davanti a me con due richiedenti asilo del centro. Spesso faceva differenze tra noi. Chi non le rispondeva mai, e accettava qualsiasi insulto in silenzio era considerato un bravo ragazzo e si meritava un cucchiaino extra di cibo; ma per chi non era all'interno di questi schemi le cose andavano male: il bicchiere per il tè veniva riempito di acqua calda solo a metà. Era anche capace di mentirci, senza darci alcuna informazione corretta, spaventandoci con minacce che faceva passare come vere informazioni provenienti dalla Questura. Come se il ruolo della polizia fosse quello di mettere a rischio le nostre

vite invece di proteggerci. Avrebbe sempre fatto passare le sue malevolenze come “istruzioni della polizia” e se le chiedevamo di poter parlare direttamente con la polizia non ce lo permetteva.

Quando raggiunsi il campo i miei colleghi erano già lì da alcuni mesi (alcuni da 7 altri da meno tempo), e non avevano mai ricevuto supporto e orientamento. Non era presente alcun mediatore o interprete. Non vi era alcuna assistenza legale, o preparazione all'intervista della Commissione, e neppure indicazioni sulla data di tale intervista; alle persone venivano date false informazioni, come il fatto che non ci fosse bisogno di scrivere la propria storia nei dettagli, perché tanto nessuno avrebbe avuto il tempo di leggerla e sarebbero bastate poche righe.

Nessuno nel campo aveva ottenuto un permesso di soggiorno.

Nessun supporto legale veniva dato alle persone che desideravano fare ricorso contro la decisione della Commissione e quando aiutai alcuni miei colleghi rivolgendomi al Naga a *madame* non piacque, si mise contro di me, dando informazioni errate ai miei colleghi.

Mi offrii volontario per tradurre per tutte le persone che parlavano inglese, arabo e curdo.

Sono 7 mesi che necessito di un intervento: a parte essere stato visitato solo qualche volta da un medico che non si è mai preoccupato di farmelo fare, nessuno mi ha mai garantito altra assistenza. Anzi, *madame* mi ha frenato e minacciato nel momento in cui ho iniziato a muovermi io stesso per ottenerla. Non l'ho ancora fatta.

Non ci hanno organizzato lezioni di italiano finché la Prefettura non li ha minacciati di chiudere il campo a causa dell'elevato numero di lamentele ricevute; così *madame* si è decisa a chiamare un insegnante di italiano. Dopo 6 mesi abbiamo iniziato a prendere lezione, due volte a settimana, due ore al giorno.

Avrei delle domande da fare...: “*Perché una ragazza di dodici anni dovrebbe stare in un campo privo di una scuola?*”; “*Perché la figlia di madame, Gloria, si permette di insultare una ragazza di dodici anni e di farla piangere?*”; “*Perché domandare a una dodicenne di fare la spia sui richiedenti asilo?*”; “*Perché un uomo cieco dovrebbe stare dentro un campo che non è pronto ad accoglierlo e in cui non può ricevere supporto?*”

Gloria e Marzio, suo padre, sono nomi che non dimenticherò mai.

Non siamo animali, siamo esseri umani, persone che sono rimaste coinvolte in situazioni pericolose e gravi. Io personalmente ho lottato contro un'organizzazione totalitaria come l'Isis e Hezbollah, per il bene delle persone e dell'umanità. Quando sono venuto in Europa credevo di arrivare nell'oasi della libertà e dei diritti umani, ma sfortunatamente è una regione con una doppia morale.

L'Europa utilizza un doppio standard quando si tratta di diritti umani... un conto sono gli europei, un altro sono i rifugiati, chi scappa dalle guerre e dalla fame...

# Il Naga e il Naga Har

I quasi 400 volontari del Naga, con diverse professionalità, ogni anno, garantiscono cure e visite mediche a 10.000 cittadini stranieri irregolari; assistenza legale e sociale a cittadini stranieri, richiedenti asilo, vittime della tortura, rom e sinti; forniscono informazioni sanitarie e sociali alle persone che si prostituiscono e ai detenuti stranieri, in attesa che le istituzioni competenti si facciano carico dei loro specifici doveri, come l'accesso alle cure per tutti i cittadini presenti sul territorio. Per questo il Naga ha come fine la sua stessa estinzione, rifiutando ogni forma di sostituzione del volontariato rispetto alle responsabilità dello Stato.

Il Naga completa e arricchisce le proprie attività con la denuncia, la pressione sulle istituzioni, la comunicazione e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

L'Associazione Naga si è costituita a Milano nel 1987 e fornisce tutti i propri servizi in modo gratuito, senza discriminazione alcuna.

Nel 2001 l'associazione Naga ha deciso di aprire un centro, Naga Har, dedicato a richiedenti asilo, rifugiati e vittime della tortura, da un lato per dare supporto nella procedura di riconoscimento dello status di rifugiato, dall'altro per proporre un processo non medicalizzato di cura delle ferite invisibili lasciate da tortura e persecuzione, attraverso attività formative e socializzanti.

Il Centro Naga-Har è aperto tutti i pomeriggi in via San Colombano 8, a Milano, e i suoi volontari forniscono assistenza legale e sociale e lezioni di italiano.

Per maggiori informazioni [www.naga.it](http://www.naga.it).

## Ringraziamenti

Hanno lavorato alla stesura dei capitoli di questa indagine: Sabina Alasia, Annapaola Ammirati, Davide Biffi, Giulia Binazzi, Emilia Bitossi, Maria Chiara Coppola, Natascia Curto, Anna Laura Fava, Fanny Gerli, Elisa Morellini, Marta Pepe, Sara Verduci.

Il Naga ringrazia le persone che hanno partecipato alla ricerca e che hanno voluto condividere alcune loro esperienze contenute in questo report.

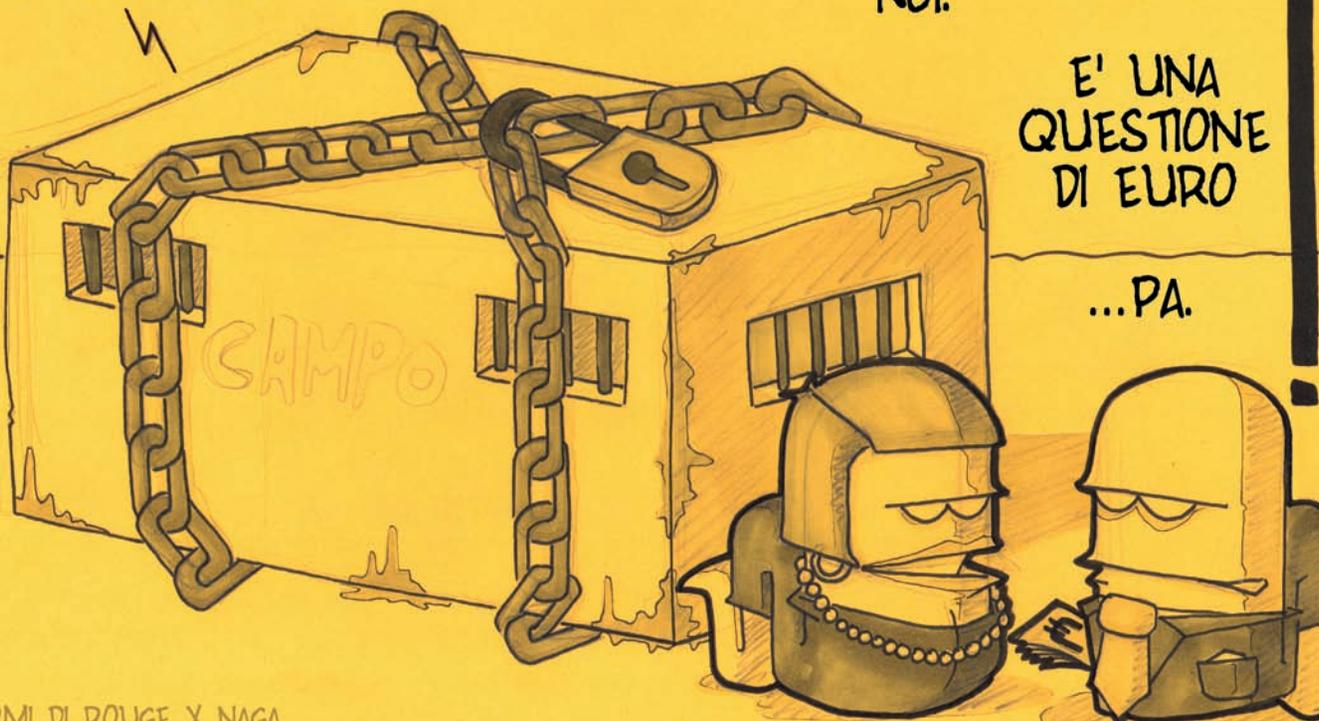
Un ringraziamento particolare a Barbara Pinelli per l'entusiasmo con il quale ha deciso di scrivere la prefazione di questo lavoro, a Paolo Curti per l'impaginazione e la grafica, ad Anna Cravero per la correzione di bozze e a Vermi di Rouge per aver realizzato l'immagine che chiude questo lavoro!

E' UN  
TRATTAMENTO  
DISUMANO!!

MI SPIACE.  
NON DIPENDE DA  
NOI.

E' UNA  
QUESTIONE  
DI EURO

...PA.



VERMI DI ROUGE X NAGA

