



## Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights  
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos  
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

### OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 3/2018

#### 1. LE ONG E IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA ITALIANO

##### 1. *Evoluzione del flusso migratorio: i numeri da fronteggiare*

In Italia la gestione dei flussi migratori rientra tra le competenze del Ministero dell'Interno, in particolare del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione a cui è demandata l'attuazione delle politiche di accoglienza e di asilo.

Per la sua posizione geografica, l'Italia rappresenta il varco privilegiato per raggiungere l'Europa: spesso terra di transito, talvolta di destinazione finale. A partire dagli anni Ottanta e Novanta, il nostro Paese ha vissuto una crescente pressione migratoria che ha rapidamente segnato il passaggio dell'Italia da Paese di emigranti a Paese di arrivo.

Negli ultimi anni il flusso migratorio ha registrato una crescita esponenziale. Secondo [i dati ufficiali del Ministero](#) dell'Interno tra il 2014 e il 2017 sono sbarcati nelle Regioni del Meridione (Sicilia, Calabria, Puglia, Sardegna e Campania) oltre 600.000 migranti (per il 73,5% uomini, 12% donne, 3% minori accompagnati da almeno un familiare e 11,5% minori non accompagnati) tanto che il 2015 è stato definito come l'anno della crisi europea di migranti e rifugiati.

A fronte di tale riconoscimento, nei fatti è stato il 2016 l'annualità che ha registrato il maggior numero di arrivi, oltre 180.000, e il *trend* è sembrato mantenersi nel primo semestre del 2017, fino a quando, nel luglio dello scorso anno, non è intervenuto il [Memorandum d'Intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana](#). Al 31 dicembre 2017 il numero di migranti sbarcati sulle coste italiane è stato di 119.369, di cui 88.911 uomini, 13.121 donne, 1.558 minori accompagnati e 15.779 minori non accompagnati, con una diminuzione di oltre il 30% rispetto ai numeri del 2016. Le principali nazionalità sono state quella nigeriana (17%), guineana (9%), bengalese (9%), ivoriana (8%), maliana (6%), eritrea (6%), gambiana (5%) e senegalese (5%).

Nonostante la drastica riduzione degli sbarchi, i numeri sono rimasti alti e la crescita degli arrivi ha chiaramente comportato l'aumento della presenza straniera in Italia, sottoponendo il governo alla necessità di gestire l'accoglienza di quanti ne avessero diritto.

##### 2. *Un sistema di accoglienza emergenziale e problematico: i riscontri delle ONG e della società civile*

Dal 2011, anno dell'emergenza Nord Africa, il sistema di accoglienza per richiedenti

asilo e rifugiati, istituito con [Legge n. 189 Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo del 30 luglio 2002, in G.U. n. 199 del 26 agosto 2002](#), ha registrato significative evoluzioni. In quell'anno, per fronteggiare i massicci arrivi di tunisini (ne arrivarono oltre 28.000), fu predisposto un sistema di accoglienza straordinario facente capo alla Protezione Civile, che sarebbe stato di supporto alla rete dei Centri di Accoglienza governativi per Richiedenti Asilo (CARA) e alla rete del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR). Questo approccio emergenziale ha condizionato significativamente l'evoluzione del sistema di accoglienza italiano, tanto che negli anni successivi si è assistito alla proliferazione di centri di accoglienza di grandi dimensioni coordinati da enti gestori impreparati ad assistere in maniera adeguata gli stranieri ospitati.

Il 10 luglio 2014, per far fronte all'importante aumento del flusso migratorio verso l'Italia (aumento pari a circa il 300% rispetto al 2013) è stata siglata l'[Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati](#), con la quale il Ministero dell'Interno decise di incaricare le Prefetture nell'attivazione dei Centri d'Accoglienza Straordinari (CAS). Nel frattempo, a partire dal 2013, era stato avviato il progetto di ampliamento della rete SPRAR.

Il 13 maggio del 2015 la Commissione europea ha approvato l'[Agenda europea sull'immigrazione](#) e, al fine di darvi seguito, il governo italiano ha adottato una [Roadmap](#) il successivo 28 settembre, con la quale sono state definite la procedura di *relocation* e l'approccio *hotspot*. Contestualmente, il governo ha recepito anche la [Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale del 26 giugno 2013](#), tramite il [decreto legislativo n. 142 Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale del 18 agosto 2015, in G.U. n. 214 del 15 settembre 2015](#).

La Direttiva 2013/33/UE rappresenta la refusione della precedente direttiva, ovvero la [Direttiva 2003/9/CE del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri del 27 gennaio 2003](#) (recepito dal Governo italiano con il [decreto legislativo n. 140 del 30 maggio 2005](#)) che, afferendo alla prima fase di costituzione del *CEAS – Common European Asylum System*, chiedeva agli Stati membri di adottare misure in merito all'accoglienza che non scendessero al di sotto di alcuni requisiti minimi, determinando un'eterogeneità di sistemi d'accoglienza sul territorio dell'allora Comunità europea che alimentava fenomeni disfunzionali, quali i movimenti secondari o il c.d. *asylum shopping*.

Alla luce della suddetta evoluzione normativa, corollata nel citato decreto legislativo, il sistema di accoglienza nostrano risulta articolato in tre livelli di accoglienza:

- a) Primo soccorso e assistenza: si tratta di una fase preliminare di soccorso, prima accoglienza e identificazione degli stranieri che avviene nei centri di primo soccorso e assistenza, istituiti presso i luoghi maggiormente interessati da sbarchi massicci ai sensi della [Legge n. 563 Conversione in legge del decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, recante disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia del 29 dicembre 1995, in G.U. n. 303 del 30 dicembre 1995](#). Le suddette procedure sono in verità avviate già presso gli *hotspot*, individuati dalla *Roadmap* del Ministero dell'Interno: lo straniero viene trasferito presso uno dei Centri di Primo Soccorso e Accoglienza (CPSA) nel momento in cui le procedure non sono terminate presso le aree *hotspot*.

- b) Prima accoglienza: ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 142/2015 per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica lo straniero è accolto nei centri governativi di prima accoglienza. Ne consegue che lo straniero può essere ospitato presso i centri di prima accoglienza solo se entrambe le condizioni sopradette sono verificate e che, ad esempio, lo straniero che si rechi direttamente in Questura per fare richiesta d'asilo non ne necessita: rispetto alla prima condizione, egli potrebbe sì avere necessità di ricevere accoglienza, ma non si tratta di prima accoglienza, ovvero quella di cui necessita chi è appena sbarcato, mentre rispetto alla seconda condizione, se lo straniero presenta spontaneamente la domanda di asilo definirebbe in automatico il proprio *status* giuridico. Ne consegue che l'invio presso un centro di prima accoglienza non è, o meglio, non dovrebbe essere, obbligatorio per tutti gli stranieri.

I *Regional Hubs*, così come definiti nella *Roadmap* del Ministero dell'Interno, sono stati concepiti come un meccanismo-chiave preposto a facilitare la gestione di grandi arrivi di cittadini di Paesi terzi. Si tratta strutture aperte destinate a ricevere quei cittadini di Paesi terzi - già registrati e sottoposti alle procedure di foto-segnalamento - i quali devono compilare il c.d. modello C3 per la formalizzazione della domanda di protezione internazionale. Normalmente il periodo di permanenza va dai 7 ai 30 giorni, in modo da assicurare un rapido *turnover* dei richiedenti asilo i quali, in ogni caso, una volta presentata la domanda di protezione, potranno lasciare l'*hub* per essere trasferiti nei centri di seconda accoglienza. I centri governativi di prima accoglienza sono istituiti con decreto del Ministero dell'Interno, sulla base della programmazione predisposta nell'ambito dei tavoli di coordinamento nazionale e locale, e sono gestiti dagli enti locali, da unioni o consorzi di Comuni, da enti pubblici o privati di settore, sulla base di procedure di affidamento che fanno capo a bandi pubblici. Il richiedente asilo è inviato presso il centro dalla Prefettura, dopo che questa ha sentito il Ministero dell'Interno. I CARA già istituiti alla data di entrata in vigore del decreto svolgono funzioni di strutture di prima accoglienza. Ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. 142/2015 sono individuate le modalità dell'accoglienza. In particolare, devono essere assicurati il rispetto della sfera privata, le differenze di genere, le esigenze legate all'età, la tutela alla salute fisica e mentale e l'unità del nucleo familiare. Inoltre, devono essere adottate misure idonee a prevenire episodi di violenza e a garantire condizioni di sicurezza. Deve essere consentito al richiedente asilo di uscire dal centro durante le ore diurne e questi deve anche avere la possibilità di comunicare con i rappresentanti dell'UNHCR o altri enti di tutela dei rifugiati. Infine, deve essere garantita la presenza di un personale adeguatamente formato.

- c) Seconda accoglienza: ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 142/2015, questa fase fa capo alla rete dello SPRAR. La seconda accoglienza è garantita per tutta la durata del procedimento di esame della domanda dinanzi alla Commissione territoriale e, in caso di diniego, è assicurata per tutta la durata del ricorso giurisdizionale fintanto che è autorizzata la permanenza del richiedente asilo sul territorio italiano. Hanno la possibilità di accedere a una delle strutture che fanno capo ai progetti SPRAR i richiedenti asilo che hanno formalizzato la domanda e risultano privi di mezzi sufficienti tali da garantirgli una qualità della vita adeguata per sostenere se stessi e la propria famiglia (una valutazione, quest'ultima, che è effettuata dalla prefettura, la quale tiene come punto di riferimento l'importo previsto dall'assegno sociale). Le strutture SPRAR sono predisposte dagli enti locali ex D.L. 416 del 30 dicembre 2016, convertito in L. 39 del 28 febbraio 1990. Per

accedere al sistema SPRAR il richiedente asilo presenta domanda per sé ed eventualmente per la propria famiglia, previa dichiarazione che al momento della presentazione della domanda è privo di mezzi per garantirsi adeguata sussistenza. La Prefettura, che riceve la documentazione dalla Questura, accerta la disponibilità dei posti e provvede all'invio del richiedente. Chiaramente, l'accoglienza del richiedente è subordinata all'effettiva permanenza nella struttura (salvo trasferimento disposto dalla prefettura). L'indirizzo della struttura è comunicato dalla Prefettura alla Questura e alla Commissione territoriale. Il richiedente asilo può comunicare l'indirizzo ai propri difensori. Ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. 142/2015 sono previsti servizi ad hoc per l'accoglienza di persona particolarmente vulnerabili, quali minori, MSNA, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, vittime di tratta, genitori single, chi ha subito torture o mutilazioni genitali.

Ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. 142/2015, sono peraltro previste misure straordinarie di accoglienza, facendo riferimento ai CAS. E' disposto, difatti, che nei casi in cui sia temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di prima e seconda accoglienza, dovuti ad arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, l'accoglienza venga accordata alle Prefetture. E' inoltre specificato che l'accoglienza nei CAS, essendo temporanea, dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente in una delle strutture facenti capo ai due livelli dell'accoglienza. In realtà, la revisione dei CAS risale all'anno precedente quando, a fronte del massiccio flusso di migranti registrato a partire dal 2013, il Ministero dell'Interno adottò la [Circolare 104 dell'8 gennaio 2014](#), al fine di predisporre un piano straordinario per l'accoglienza dei migranti. Pertanto, i CAS nascevano da subito come strutture per loro stessa definizione provvisorie, messe a disposizione su tutto il territorio nazionale a fronte dell'eccezionalità degli arrivi e della conseguente saturazione dei centri governativi e dei centri garantiti dagli enti locali nell'ambito del sistema SPRAR.

Questa riorganizzazione del sistema di accoglienza non sembra aver funzionato e il nodo critico risiederebbe principalmente nella carenza di posti all'interno del sistema SPRAR e nell'abuso dei CAS. Sebbene l'ultimo Piano Nazionale sull'Accoglienza, approvato nel 2016, abbia previsto l'eliminazione progressiva dei CAS in vista del consolidamento di un sistema di accoglienza omogeneo strutturato sulla rete SPRAR, la realtà è che, fino ad oggi, questo modello rappresenta solo una parte residuale del sistema di accoglienza italiano. Difatti, in base ai [dati più aggiornati da parte del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione](#), rispetto agli oltre 176.000 migranti accolti, il 78% è ospitato nei CAS, il 13,5% nella rete SPRAR, il 7,5 nei centri di prima accoglienza e l'1% circa negli *hotspot*. Il fatto che una percentuale tanto consistente dei migranti sia ospite presso i CAS è indice di un generale fallimento del modello di accoglienza finora implementato.

Risale ad aprile 2016 la prima edizione del rapporto [Fuori Campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale](#) di Medici Senza Frontiere, che mise da subito in luce il modello di accoglienza che esclude: a fronte delle 148.000 domande di asilo presentate tra il 2014 e il 2015, 30.000 erano i posti ordinari di prima e seconda accoglienza e 80.000 i posti nei CAS. A febbraio 2018 è stata presentata la seconda edizione del rapporto, [Fuori Campo. Insediamenti informali, marginalità sociale, ostacoli all'accesso alle cure e ai beni essenziali per migranti e rifugiati](#). Nel rapporto è stato messo in evidenza come, nonostante l'ampliamento dei posti SPRAR, arrivati a oltre 180.000 al 31 dicembre 2017, a seguito di quanto previsto dal nuovo Piano Nazionale Accoglienza, di fatto quest'ultima continui a poggiare principalmente sulla disponibilità dei CAS. Detto ampliamento, peraltro, non solo

appare insufficiente a fronteggiare l'aumento delle richieste di protezione internazionale, ma soffre anche del basso livello di *turnover* dei centri dovuto ai lunghi tempi di attesa per l'esame delle domande (ciò nonostante l'approvazione della [legge n. 46 sulla conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché di contrasto dell'immigrazione illegale del 13 aprile 2017, in G.U. n.90 del 18 aprile 2017](#)). Inoltre, il sistema di accoglienza avrebbe a risentito, da un lato, del sostanziale fallimento della procedura di *relocation*, conclusasi alla fine del mese di settembre 2017 e, dall'altro, dell'elevato numero di rinvii di richiedenti asilo verso l'Italia da parte degli altri Stati membri, ai sensi del [Regolamento n. 604/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide del 26 giugno 2013, in G.U.U.E. L180/31 del 29 giugno 2013](#).

In merito a questo quadro, Medici Senza Frontiere ha richiesto alle autorità competenti di:

- a) Unificare il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati - inclusi i minori stranieri non accompagnati - superando i CAS e attribuendo agli enti locali il compito di attivare e gestire strutture di accoglienza di tipo ordinario attualmente nella rete SPRAR e, in prospettiva, nell'ambito dei servizi socio-assistenziali dei rispettivi territori, sulla base della programmazione di quote fissate a livello nazionale e regionale.
- b) Ai sensi della normativa vigente, garantire l'ingresso nel sistema di accoglienza al momento della manifestazione della volontà di richiedere protezione alle autorità preposte e non all'atto della formalizzazione della richiesta con la compilazione del modulo C3.
- c) Estendere a tutti i richiedenti asilo ospitati nei centri di accoglienza istituzionali per più di due mesi - a prescindere dalla tipologia dei centri - le medesime misure previste nella rete SPRAR relative all'inclusione sociale, inclusa l'eventuale possibilità di permanenza nei centri per un periodo di almeno sei mesi successivamente all'ottenimento della protezione.

La critica centralità acquistata dai CAS nell'ambito del sistema d'accoglienza è stata anche oggetto di un'indagine da parte di Medici per i Diritti Umani (MEDU). Nell'aprile 2016 MEDU ha pubblicato il rapporto [Asilo Precario. I centri d'accoglienza straordinaria e l'esperienza di Ragusa](#), realizzato sulla base delle attività promosse tra ottobre 2014 e dicembre 2015 nell'ambito del progetto [ON.TO: Stop alla tortura dei rifugiati lungo le rotte migratorie dai paesi sub-sabariani verso il Nord Africa](#). Il rapporto denuncia la valenza portante del sistema d'accoglienza acquisita da strutture che, per definizione, nascono come temporanee ed emergenziali: «l'accoglienza in Italia si presenta oggi come un sistema capovolto dove l'ordinario diventa l'eccezione e dove ciò che dovrebbe essere temporaneo ed emergenziale, cioè straordinario, diventa la regola (...) Di fatto dunque i CAS sono oggi una sorta di sistema SPRAR di secondo ordine». Tale gestione emergenziale, sottolinea l'Organizzazione, non solo comporta un abbassamento degli standard d'accoglienza, ma anche il rischio che siano effettuati meno controlli pubblici rispetto all'assegnazione degli appalti e dei finanziamenti. Alla luce dell'indagine, MEDU considera i CAS come una realtà che resta non adeguatamente regolata e difficile da monitorare, dove proliferano una serie di criticità: carenza di servizi essenziali, assenza di collegamenti dai centri abitati, personale carente e poco qualificato, assenza di informazioni adeguate e mancata riscossione del *pocket money*, assistenza sanitaria inefficiente, assenza di servizi di supporto psicologico,



carezza di mediatori culturali e di consulenti legali, inadeguatezza di servizi di formazione linguistica e di inserimento socio-lavorativo.

Al fine di intercettare queste criticità e apporvi delle soluzioni ottimali, MEDU chiede alle autorità competenti di:

- a) Superare la logica di un sistema d'accoglienza capovolto, in cui l'emergenziale diventa ordinario e promuovere l'ampliamento strategico del sistema SPRAR, l'unico che si è dimostrato effettivamente in grado di garantire condizioni di vita dignitose e servizi di qualità, come anche di facilitare l'integrazione con il territorio.
- b) Incrementare il numero di progetti che rispondono alle esigenze dei più vulnerabili, incluse le vittime di tortura e le persone con disagio psichico post-traumatico, che costituiscono una percentuale considerevole del totale dei migranti ospiti dei centri di accoglienza sul territorio italiano;
- c) Garantire un'accoglienza il più possibile diffusa sul territorio, che eviti eccessive concentrazioni e non riproduca logiche di segregazione sociale;
- d) Nel caso in cui non siano immediatamente disponibili posti all'interno del sistema SPRAR, garantire una permanenza in strutture temporanee come i CAS per non più di un mese con tempestiva segnalazione al servizio SPRAR.

Nel novembre 2017 anche Oxfam ha pubblicato un rapporto, [\*La lotteria Italia dell'accoglienza. Il sistema dell'emergenza permanente\*](#), in cui ha rimarcato le criticità del sistema d'accoglienza italiano legate a una gestione di tipo emergenziale alla luce del quale il destino di migliaia di persone non seguirebbe un percorso standardizzato e definito, ma sembrerebbe quasi lasciato al caso. I richiedenti asilo che arrivano in Italia sono vittime di processi di identificazione sommari che li destinano senza un piano definito in una città o in un'altra semplicemente sulla base della disponibilità momentanea di posti letto; si può finire in centri dove sono ammassate migliaia di persone o in strutture dove civilmente si è inseriti in programmi di integrazione e avviamento al lavoro; inoltre, resta alto il rischio che si separino le famiglie, senza considerare la storia personale di ciascuno.

In particolare, Oxfam raccomanda alle autorità nazionali competenti di:

- a) Rivedere, in modo organico, l'intera politica di gestione dei flussi migratori sulla base di principi di umanità e responsabilità. Questo comporta una maggiore apertura di canali sicuri e legali per l'ingresso per lavoro, per ricongiungimento familiare, per studio e per richiesta di asilo. Questo è essenziale non solo per ridurre il ricorso dei migranti ad ingressi spontanei, spesso molto pericolosi, ma anche per acquisire una maggiore capacità di controllo e gestione delle migrazioni.
- b) Adottare un sistema di accoglienza equo e uniforme, superando la dicotomia CAS/SPRAR e adottando standard comuni e alti, che coniughino accoglienza (anche di breve/medio periodo) e integrazione. Per garantire questo occorre per il sistema dell'accoglienza straordinaria:
  - i. Omogeneizzare i bandi delle Prefetture al fine di superare l'arbitrarietà delle prassi da territorio a territorio.
  - ii. Istituire un albo dei soggetti gestori, al quale si accede con una domanda di accreditamento basata su criteri trasparenti di competenze.
  - iii. Migliorare la conoscenza del fenomeno e la tracciabilità dei fondi anche attraverso una chiara rendicontazione dei medesimi.
  - iv. Monitorare e valutare i progetti di accoglienza.

- v. Garantire una regia e *governance* pubblica per un sistema di accoglienza integrata che non deleghi tutto alla buona disposizione ed expertise degli enti gestori e/o della comunità territoriale.
  - vi. Creare reali percorsi di autonomia e integrazione che mettano al centro le specificità e i bisogni di ogni persona e che consentano loro, fin dalla prima accoglienza, di acquisire strumenti utili alla riconquista della propria autonomia, evitando che, sia coloro che ottengono qualche forma di protezione, sia coloro che non la ottengono, vadano ad ingrossare le fila della marginalità sociale.
  - vii. Adeguare e rafforzare l'organico di tutti gli uffici connessi al sistema di accoglienza, nello specifico dei Tribunali, delle Questure, delle Prefetture, delle Aziende sanitarie e ospedaliere. In particolare, il servizio di mediazione linguistica culturale deve esser garantito a tutti.
- c) Aumentare la propria capacità di comunicare all'opinione pubblica la complessità del fenomeno, lavorando sul piano culturale per farne conoscere le reali dimensioni, contrastando la narrativa dell'invasione e le letture che fomentano episodi di intolleranza, xenofobia e razzismo. La cosiddetta "crisi migratoria" non è una emergenza: la vera emergenza sta nelle tante vite umane a cui non vengono garantiti i diritti umani fondamentali.

A rendere più pesante il fallimento di questo modello di accoglienza fanno da sfondo diverse criticità relativamente alla gestione dei centri.

Rispetto ai CAS si segnala la campagna [InCAStrati](#), promossa nel 2015 da LasciateCIEntrare, Cittadinanzattiva e Libera. La campagna mira a garantire la trasparenza rispetto agli enti gestori e le gare di appalto dei CAS, così come rispetto al numero di persone che sono ospitate negli stessi. Il rapporto, pubblicato a febbraio 2016, ha messo in luce una serie di problematiche. I CAS appaiono come centri improvvisati, sovraffollati e isolati, frequentemente distanti dai principali centri urbani; i servizi offerti sono molto carenti: cibo e acqua di scarsa qualità, ma anche mancanza dei principali servizi, psicologico, sanitario e legale. Inoltre, il personale che opera nei CAS è spesso non qualificato, privo di un'adeguata formazione e sottopagato.

Con riguardo al sistema d'accoglienza, nel giugno 2015 è stata lanciata la campagna [Accogliamoci](#) promossa dai Radicali assieme a Associazione 21 luglio, A buon diritto, ASGI, ARCI, E' possibile, Un ponte per e ZeLab, con la quale sono state raccolte a Roma oltre 6000 firme su una delibera di iniziativa popolare per il monitoraggio e la riorganizzazione del sistema dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale nella città di Roma. Attraverso la messa in atto di politiche territoriali integrate e mirate a rafforzare l'accoglienza si intendeva garantire una presa in carico più adeguata dei beneficiari in centri di dimensioni contenute, con un numero di ospiti limitato a piccoli gruppi, nonché la predisposizione di un'idonea offerta di servizi sociali per avviare percorsi reali di scambio e d'inclusione nel territorio. Tuttavia, nell'aprile del 2017 [l'assemblea capitolina ha bocciato la delibera](#) con 30 astenuti, 2 favorevoli e 3 contrari.

La mancanza di formazione degli operatori è in realtà un problema più generale, che prescinde dalla natura della struttura temporanea o meno. Come messo in luce da *Save the Children* in un rapporto pubblicato a maggio 2018 in cui sono stati restituiti i risultati dell'analisi del fabbisogno formativo degli operatori delle strutture di prima accoglienza per minori stranieri non accompagnati (MSNA), realizzato nell'ambito del progetto [Protecting](#)

[Children in the Context of the Refugee and Migrant Crisis in Europe](#), il 47% del campione intervistato dichiara di non aver mai ricevuto alcuna formazione nel campo dell'immigrazione, mentre il 33% di averne usufruito in forma occasionale. Inoltre, circa l'80% del campione ha affermato che non gli è stata richiesta alcuna qualificazione *ad hoc* per poter lavorare con i minori migranti. Questo quadro si chiude con un interessante spunto sulla motivazione a lavorare nel settore sociale: difatti, circa il 26% del campione ha dichiarato di aver accettato questa posizione poiché si trattava pur sempre di un'opportunità per poter lavorare, mentre il 23% avrebbe dichiarato di esservi arrivato per caso.

La carenza di un personale adeguatamente formato è stata messa in luce anche da [Bordline Sicilia Onlus](#), che ha denunciato come «poco conta che chi si occuperà dell'accoglienza non abbia alcun tipo di esperienza o inclinazione particolare in questo ambito e che probabilmente tarerà il servizio di ricezione di accoglienza dei migranti esclusivamente in base alle ragioni del profitto».

### 3. *L'intervento delle ONG in favore dell'accoglienza dei migranti e richiedenti asilo*

A fronte di un quadro sull'accoglienza fortemente problematico, diverse Organizzazioni non governative e il mondo della società civile si sono mobilitati non solo per monitorare le criticità osservate, ma anche per promuovere interventi *ad hoc* per sopperire alle carenze riscontrate.

Il [Consiglio Italiano per i Rifugiati](#) gestisce, autonomamente o in partenariato, progetti SPRAR nelle città di Bedoloto, Gorizia, Roma e Verona, proponendo modelli di buona accoglienza, che si propongono nuovi approcci formativi atti a rafforzare le competenze degli operatori.

Per quanto riguarda [Oxfam](#), l'ONG supporta i richiedenti protezione internazionale accolti secondo il modello dell'accoglienza diffusa nella Regione Toscana (province di Arezzo, Firenze, Livorno e Siena). Stando all'Organizzazione, in Toscana sono oggi presenti 239 richiedenti asilo accolti da Oxfam e si pensa di raggiungere le 300 unità.

Le carenze segnalate hanno spinto frequentemente i migranti ad abbandonare le strutture di accoglienza, sottraendoli dunque a quelle possibilità di tutela che il circuito legale dell'accoglienza dovrebbe garantire (come messo in luce nel rapporto di MSF sopraccitato). La sfida all'accoglienza ormai non risiede solo nelle strutture, ma anche lungo le strade delle grandi città, dove transitano i migranti.

Ad esempio, nella città di Roma, tra aprile e ottobre 2017, [la rete di supporto legale](#), costituita dal Consiglio Italiano per i Rifugiati, A Buon Diritto, Baobab Experience e Radicali Roma, ha espresso forte preoccupazione in merito alla cronica mancanza di soluzioni rispetto all'accoglienza di migranti transitanti. Nel rapporto è stata denunciata l'elevata riduzione del numero di posti disponibili presso le strutture SPRAR presenti nel territorio della Capitale, pari a quasi 800, ed è stato messo in luce come degli oltre 2.700 posti disponibili, ne siano stati affidati attraverso procedura pubblica meno di 2.000. Gli operatori della rete legale hanno garantito una presenza continuativa da aprile a settembre 2017 presso il presidio di Stazione Tiburtina. Grazie all'intervento, hanno orientato e preso in carico 322 migranti transitati nella città di Roma.

Sempre nella città di Roma, successivamente alla chiusura del centro di accoglienza notturna A28 che ha supportato oltre 4.000 MSNA negli ultimi 5 anni, [INTERSOS](#) ha attivato, dal mese di ottobre 2017, INTERSOS 24, centro per minori stranieri non



accompagnati che fornisce cure primarie e accoglienza ed in grado di ospitare fino a 20 MSNA. Inoltre, nelle città di Roma, Como e Ventimiglia, sono operativi diversi team mobili che assicurano servizi di informativa legale, assistenza sanitaria di base e orientamento ai servizi ai MSNA. I medesimi servizi sono garantiti dall'ONG anche in Sicilia dove, nelle provincie Palermo, Trapani e Agrigento gli operatori intervengono attivamente nelle strutture di accoglienza nel tentativo di assicurare standard di accoglienza adeguati. Nella città di Crotone, infine, INTERSOS ha attivato il primo ambulatorio che offre assistenza medica, servizi sociosanitari e assistenza psicologica.

Un altro intervento da segnalare, è il programma *CivicoZero*, implementato da [Save the Children](#) nelle città di Roma (tramite l'ente partner, la [Cooperativa Sociale CivicoZero](#), dal 2009), a Milano (dal 2014), a Torino (dal 2015) e a Catania (dal 2018). L'intervento di *Save the Children* è rivolto ai MSNA che transitano soli per le strade, dopo essere fuggiti dalle strutture di accoglienza frequentemente a causa dei lunghi tempi di attesa dovuti all'espletamento delle pratiche amministrative. sottraendosi al circuito legale dell'accoglienza, questi ragazzi si espongono a molteplici fattori di rischio, come abusi, sfruttamento e marginalità sociale. Per intercettarli, gli operatori intervengono in strada con delle unità mobili al fine di intercettare i ragazzi, mentre, all'interno dei centri diurni a bassa soglia, i minori possono usufruire di servizi di base, collocamento in luoghi sicuri, assistenza legale, sanitaria e psicologica, nonché attività di inclusione sociale (es. laboratori artistici, visite culturali) e di integrazione (es. corsi di alfabetizzazione e orientamento al lavoro). Nel 2017 hanno frequentato i centri *CivicoZero* circa 1.500 ragazzi.

Il progetto *Il Faro* di [Terre des Hommes](#) è rivolto ai MSNA e alle famiglie con bambini a carico. Con questa iniziativa, gli operatori di *Terre des Hommes* sono attivi in Sicilia (nelle provincie di Siracusa e Ragusa) per fornire supporto psicosociale e psicologico e in Lombardia (nella città di Milano) realizzando un intervento di prima emergenza.

[Emergency](#) interviene in supporto di ai migranti adulti e ai MSNA intervenendo nei Centri di Prima Accoglienza e nel CAS dislocati nella provincia di Ragusa attraverso un team composto da medici professionisti, psicologi, psicoterapeuti e mediatori culturali.

Dal 2016 [MEDU](#) ha avviato il progetto *Un camper per i diritti* nelle città di Roma e Firenze, che ha l'obiettivo di migliorare le condizioni di salute, di accoglienza e di integrazione dei migranti. In particolare, il progetto si serve di un'unità mobile attrezzata ad ambulatorio che permette di intervenire in luoghi spesso difficilmente raggiungibili dalle iniziative di prevenzione e controllo delle patologie poste in atto dal Servizio Sanitario Nazionale. Parallelamente, particolare attenzione viene riservata all'individuazione dei gruppi più vulnerabili, al fine di consentire il loro inserimento in adeguati percorsi di cura e accoglienza. In quest'ottica, MEDU mantiene una costante collaborazione con i progetti SPRAR per favorire l'invio dei migranti che si trovano in questa situazione sensibile presso i progetti di accoglienza attivi sul territorio.

#### 4. Conclusioni

La previsione normativa di un modello di *governance* multilivello (nazionale, regionale e locale) che appronti un sistema di accoglienza coordinato e decentrato su tutto il territorio nazionale rappresenta una strategia positiva con cui fare fronte alla gestione degli arrivi. Tuttavia, ad oggi, si tratta di una soluzione che stenta a trovare effettività.

Le ONG hanno documentato molteplici criticità.

Anzitutto, la difficoltà a uniformare su tutto il territorio il modello dell'accoglienza diffusa. Non sono rare le situazioni che hanno visto l'inserimento di alcune grandi strutture nell'ambito della rete SPRAR che avrebbe dovuto invece fondarsi sull'accoglienza in strutture di piccole dimensioni.

In secondo luogo, uno degli aspetti più problematici che è stato denunciato dalle organizzazioni è l'assenza di trasparenza rispetto alle procedure di affidamento agli enti gestori. Peraltro, tutt'oggi manca una mappatura ufficiale che sia pubblicamente disponibile delle strutture temporanee.

Un ulteriore nodo critico riguarda coloro che operano nelle strutture. Sono infatti state segnalate carenze importanti che riguardano tanto le condizioni di lavoro, quanto il trattamento degli operatori stessi: dal *deficit* formativo, all'insufficienza delle figure professionali previste, all'inquadramento contrattuale.

Inoltre, le organizzazioni hanno anche evidenziato l'assenza di un modello e di un sistema di inserimento socio-economico e abitativo che rende impossibile a un sistema di accoglienza che sia stato concepito come ordinario, di entrare effettivamente a regime.

Infine, queste criticità vanno contestualizzate alla luce di una significativa distorsione assunta dal sistema di accoglienza. Si tratta specificatamente della tendenza ad abusare delle strutture temporanee, ovvero i CAS, che avrebbero dovuto essere previste solo in caso di emergenza (e oggi i numeri dell'emergenza non ci sono più). Si è arrivati a rendere ordinario lo straordinario.

I CAS nascono come strutture provvisorie e, come documentato anche dalle ONG, mancano di conseguenza di una serie di *standard* che dovrebbero rendere soddisfacente tanto l'accoglienza dei migranti, quanto il lavoro degli operatori. Da uno studio è emerso come «*the dissatisfaction of the operators working in the CAS results in high turnover rates, to the detriment of the continuity of reception and service activities*» e che inoltre «*the extensive use of CAS has drastically deteriorated the quality of reception and for the asylum seekers the inadequacy of legal and psychosocial support is a source of frequent cases of depression or entry into the illegal circuits of black market labour, drug dealing and forced prostitution*» (E. R. PETRILLO, *Left to ourselves – Facts and stories from Italy's reception system for asylum seekers and refugees*, in AA.VV., *Story of a journey across Europe. From first reception to integration of migrants*, Bruxelles, 2017, p. 48).

Le raccomandazioni delle ONG insistono proprio su questa deviazione del sistema di accoglienza: riduzione del numero delle strutture temporanee, riduzione dei tempi d'accoglienza presso le stesse, aumento del numero di strutture e di posti nello SPRAR.

Dunque, tale modello "capovolto" dell'accoglienza è all'origine di una serie di emorragie che le ONG hanno cercato di tamponare implementando interventi sul campo come quelli precedentemente descritti e che hanno intercettato diverse problematiche: assistenza sanitaria e supporto psico-sociale, orientamento dei transitanti, arginamento della devianza su strada, accoglienza notturna, gruppi vulnerabili come donne con bambini e minori stranieri non accompagnati.

Ma le ONG si sono spinte anche oltre. Diverse organizzazioni sono infatti diventate enti gestori di strutture SRPAR cercando di farsi promotrici di quel modello di accoglienza diffusa, considerato *best practice*, che, se fosse effettivamente realizzato e reso strutturale dalle istituzioni, garantirebbe un'accoglienza ottimale ai richiedenti asilo e ai rifugiati.

PAOLO HOWARD