



**L'ACCOGLIENZA STRAORDINARIA
DEI RICHIEDENTI
PROTEZIONE INTERNAZIONALE
IN PROVINCIA DI VERONA 2014-2017**

maggio 2018

Il Rapporto è stato curato da Maurizio Carbognin.

I dati presentati nella prima parte del Rapporto sono stati forniti dalla Prefettura di Verona, che si ringrazia per la collaborazione.

Maurizio Carbognin (1947), sociologo, è un volontario del Cestim. Dal 2015 al 2017 ha svolto attività di volontariato in vari Centri di accoglienza straordinaria di Richiedenti protezione internazionale. È stato consulente di direzione, analista e progettista di politiche pubbliche e direttore generale del Comune di Verona. Ha scritto numerosi saggi sulle politiche del lavoro e sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, degli uffici giudiziari e delle organizzazioni non profit. Fin dagli anni '80 l'interesse per la sua terra si è condensato in una serie di contributi sulla storia, i caratteri e i problemi della società veneta e veronese. In anni più lontani ha fatto ricerche di storia orale sul sindacato del secondo dopoguerra.

SOMMARIO

1. Parole e definizioni.....	3
2. Obiettivi e metodo dell'indagine	3

PARTE PRIMA: I DATI QUANTITATIVI

3. I numeri e le tendenze	5
4. La distribuzione territoriale.....	6
5. I soggetti gestori: aspetti generali.....	10
6. L'attività della Commissione territoriale	11

PARTE SECONDA: UN APPROFONDIMENTO

7. Le tipologie di soggetti gestori	12
8. Le tipologie di rapporto contrattuale con la Prefettura	13
9. L'idea del servizio:.....	14
a. Le componenti del servizio.....	15
b. La partecipazione degli utenti all'erogazione del servizio.....	19
c. Una sintesi sull'idea di servizio	19
10. Dimensioni e natura del soggetto erogatore del servizio	20
a. Cooperativa, impresa profit, associazione	20
b. Soggetto di piccole/grandi dimensioni e n. complessivo degli ospiti.....	21
c. CAS di piccole/grandi dimensioni	22
11. Sistema professionale e servizio	22
12. Uno schema di sintesi.....	24
13. Il contesto che manca	24
a. Le interazioni con l'ambito locale	24
b. Le interazioni con le amministrazioni.....	25
c. Le interazioni tra soggetti gestori.....	26
14. Considerazioni finali	26

APPENDICI

1. Parole e definizioni

Prima di procedere nell'analisi è opportuno ricordare limiti e termini del nostro discorso, in particolare per chi non ha consuetudine con l'argomento.

Diciamo subito che in questo Report ci occupiamo esclusivamente dell'accoglienza nei CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria) in Provincia di Verona dal 2014 al 2017. Dove per CAS si intendono tutte le strutture, grandi o piccole, dall'ex-caserma all'albergo e al singolo appartamento, promosse e monitorate dalla Prefettura - con fondi del Ministero dell'Interno - per l'accoglienza "straordinaria" di quanti si configurano come "richiedenti protezione internazionale" (d'ora in poi RPI) e - nell'emergenza attuale (che dura da alcuni anni) - non trovano posto nelle strutture assolutamente insufficienti dell'accoglienza "ordinaria" prevista dallo SPRAR, il Sistema di protezione e accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati (che sappiamo a gestione prevalentemente comunale).

In questo Report non useremo termini come "profughi", "rifugiati". "richiedenti asilo" o altro, ma soltanto RPI, perché allo stesso tempo il meno equivocabile e il più appropriato per definire gli ospiti dei CAS da noi presi in considerazione. Ossia quanti, con cittadinanza di Paesi extra-Ue, sono in stragrande maggioranza entrati in Italia "da profughi" seguendo per lo più le rotte che conosciamo (quella "mediterranea" o quella "balcanica") e si trovano legittimamente accolti nei CAS in attesa di risposta alla loro richiesta di protezione internazionale o, in ultima istanza, almeno di permesso di soggiorno per motivi umanitari, risposta che può venire, positiva o negativa, anche dopo diversi mesi e in qualche caso anni (cfr Decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015).

2. Obiettivi e metodo dell'indagine

L'incremento significativo dei CAS in Provincia di Verona, la crescita del numero delle persone accolte, le risorse impiegate nel sistema di accoglienza e da ultimo l'inversione di tendenza degli arrivi di nuovi richiedenti a partire dall'agosto 2017, rendono di sicuro interesse una ricognizione sul sistema di accoglienza a Verona.

La ricognizione è stata focalizzata sui CAS, dal momento che, a fine 2017, gli SPRAR attivi in Provincia riguardano solo due comuni, con un numero di accolti inferiore al centinaio. Gli obiettivi della ricognizione sono:

- › Verificare l'entità effettiva del fenomeno, la sua distribuzione territoriale, anche effettuando confronti con i principali trend demografici e con i dati generali sulla presenza di cittadini immigrati
- › Raccogliere informazioni qualitative sulle attività dei CAS, le modalità concrete nelle quali si concretizza l'accoglienza, il personale e gli operatori impiegati
- › Sondare il contributo dei CAS all'avvio del processo di integrazione dei RPI nella realtà nella quale sono inseriti.

In sostanza, nessun intento "ispettivo", che sarebbe assolutamente improprio da parte del Cestim, ma anche perché non serve una ricognizione sui CAS per concludere che la policy italiana ed europea sull'accoglienza dei RPI produce effetti controintuitivi, rispetto agli obiettivi ufficialmente dichiarati¹. Più modestamente l'indagine intende verificare se, all'interno dei vincoli dati di tipo politico e normativo, esistono spazi di azione per raggiungere risultati di qualità per i RPI accolti.

1. Si veda ad esempio il documento del Cestim <http://www.cestim.it/argomenti/15politiche/italia/2016-05-13-Nota-Cestim-CMeI.doc>, oppure <http://www.lunaria.org/2017/03/23/dossier-lunaria-accoglienza-la-propaganda-e-le-proteste-del-rifiuto/>

La ricognizione è stata effettuata in una prima fase elaborando e integrando i dati quantitativi su accolti e CAS nel periodo 2014-2017 forniti dalla Prefettura di Verona.

In una seconda fase sono state effettuate delle interviste semi-strutturate a operatori/responsabili di CAS della Provincia di Verona. Si è cercato di intervistare tutti gli enti gestori con più di 90 accolti e un campione degli enti con un numero di accolti tra 10 e 77, oltre ad un gestore con meno di 10 ospiti: in totale 13 (quasi la metà degli enti gestori, corrispondenti ad oltre tre quarti dei RPI accolti). Non in tutti i casi è stato possibile effettuare le interviste, che sono state 9, ma riguardano tutti gli enti che hanno un numero elevato di ospiti ed un campione dei CAS medi e piccoli.

Le interviste a responsabili di CAS sono state integrate ed arricchite da informazioni raccolte, in numerosi incontri, da operatori e volontari operanti negli stessi CAS.

Lo strumento di indagine è stato l'intervista semi-strutturata, basata su una traccia, ma gestita anche in modo non direttivo: uno strumento classico nell'analisi organizzativa e nell'analisi delle politiche pubbliche². L'impegno con gli intervistati è stato di non citare le singole interviste rendendole identificabili e attribuendo ad uno specifico ente gestore informazioni e valutazioni.

Elenco dei soggetti intervistati	
A.CROSS Onlus	Non hanno dato esito i tentativi di intervistare:
Aquiloni Onlus	
Il Samaritano – Caritas	Albanuova Cooperativa sociale
Milonga Cooperativa sociale	Associazione Betania onlus
San Francesco Cooperativa sociale	Versoprobo Cooperativa sociale
Spazio Aperto Cooperativa sociale	Medihospes Cooperativa sociale
Tinlè Cooperativa sociale	
Virtus Vecomp Verona SSD a RL	
Vita Virtus Onlus	

2. Si veda, tra i molti riferimenti, M.Catino, *Capire le organizzazioni*, Bologna Il Mulino, 2012, e B. Dente, *Le decisioni di policy*, Bologna, Il Mulino, 2011.

PARTE PRIMA: I DATI QUANTITATIVI

3. I numeri e le tendenze

Il numero di RPI presenti in Provincia di Verona appare sostanzialmente trascurabile fino al 2014. I flussi di arrivo incominciano ad essere consistenti a partire dall'estate del 2015 e mostrano una crescita consistente fino all'estate del 2017.

RPI presenti nei Centri di Accoglienza in Provincia di Verona	
31/12/2014	338
30/06/2015	754
31/12/2015	1135
30/06/2016	1730
31/12/2016	2663
30/06/2017	2742
30/11/2017	2705

Come è noto, gli invii a Verona sono governati centralmente dal Ministero dell'Interno e i numeri sono definiti sostanzialmente in base alla consistenza della popolazione: la popolazione della provincia rappresenta circa l'1,5% della popolazione italiana e questa è la percentuale (anzi leggermente inferiore: 1,3-1,4%) di RPI arrivati a Verona rispetto al totale degli arrivi in Italia.

Da notare che l'accoglienza nei CAS governata dalla Prefettura rappresenta, a Verona, la quasi totalità dell'accoglienza dei RPI, dal momento che l'accoglienza governata dagli enti locali con lo SPRAR riguarda due comuni su 98, con numeri di accolti molto limitato (83).

La crescita del fenomeno è stata certamente significativa, tuttavia i valori indicano un volume di presenze del tutto gestibile. I RPI, anche nel momento di massima presenza, non hanno mai superato il valore di 3 ogni 1000 abitanti (stesso valore per il Veneto, per l'Italia si è arrivati a 3,4 per mille). Né si può dire che l'arrivo dei RPI (per la quasi totalità africani e asiatici) abbia rappresentato una clamorosa novità nel paesaggio sociale veronese: già nel 2014 la percentuale di stranieri rappresentava l'11,88% della popolazione residente (il 10,38 nel Veneto e l'8,25 in Italia) e tale presenza è addirittura leggermente diminuita nel 2016 (11,38 a Verona e 9,89 nel Veneto). All'incirca la metà di tali residenti stranieri proviene dai Paesi dell'Est europeo, ma il rimanente sono africani e asiatici, come i RPI.

Le risorse impiegate in tale sistema di accoglienza sono state certamente significative e sono stimabili, nell'anno di maggior impegno, in 35 milioni di euro nel 2017, distribuiti ai diversi enti gestori dei quali parleremo in un successivo paragrafo.

4. La distribuzione territoriale

Le polemiche sull'insediamento dei CAS hanno riguardato specifiche realtà territoriali e quindi appare di particolare interesse analizzare la distribuzione territoriale dei CAS e dei RPI.

RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E CAS IN PROVINCIA DI VERONA						
Comune	Popolazione Residenti al 1/01/2017	Numero dei CAS	Presenze al 30/11/2017	Residenti stranieri al 1/01/2017	% Residenti stranieri su tot. residenti	% RPI su tot residenti
VERONA	257.353	75	631	35245	13,70	0,25
Grezzana	10.802	2	300	974	9,02	2,78
Zevio	15.018	2	120	1539	10,25	0,80
Caprino Veronese	8.394	6	109	937	11,16	1,30
Isola della Scala	11.572	4	104	1376	11,89	0,90
Bovolone	15.874	4	94	1756	11,06	0,59
Bussolengo	20.027	1	87	2445	12,21	0,43
Legnago	25.265	4	82	2114	8,37	0,32
Sanguinetto	4.067	1	78	420	10,33	1,92
San Zeno di Montagna	1.362	1	75	144	10,57	5,51
Nogara	8.493	2	57	1336	15,73	0,67
San Bonifacio	21.258	9	55	3910	18,39	0,26
Pastrengo	3.112	3	54	246	7,90	1,74
Ferrara di Monte B.	228	1	47	16	7,02	20,61
Trevezuolo	2.754	2	46	388	14,09	1,67
San Martino Buon A.	15.148	3	45	1852	12,23	0,30
Affi	2.341	1	44	172	7,35	1,88
Salizzole	3.772	2	41	270	7,16	1,09
Villafranca di Verona	33.185	3	41	3515	10,59	0,12
San Giovanni Lupatoto	25.205	4	40	2740	10,87	0,16
Erbezzo	720	1	37	38	5,28	5,14
Sona	17.630	2	37	1538	8,72	0,21
Tregnago	4.966	2	29	322	6,48	0,58
Dolcè	2.587	3	28	326	12,60	1,08
Castagnaro	3.779	2	27	278	7,36	0,71
Sommacampagna	14.746	6	25	1433	9,72	0,17
Vigasio	9.976	1	24	986	9,88	0,24
Pescantina	17.133	1	23	1147	6,69	0,13
Oppeano	9.972	3	22	1372	13,76	0,22
Valeggio sul Mincio	15.308	2	22	2032	13,27	0,14
Cerea	16.601	1	20	1362	8,20	0,12
Erbè	1.888	1	20	244	12,92	1,06
Selva di Progno	911	2	20	40	4,39	2,20

RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E CAS IN PROVINCIA DI VERONA

Comune	Popolazione Residenti al 1/01/2017	Numero dei CAS	Presenze al 30/11/2017	Residenti stranieri al 1/01/2017	% Residenti stranieri su tot. residenti	% RPI su tot residenti
San Pietro di Morubio	3.008	1	18	236	7,85	0,60
Soave	7.146	2	16	553	7,74	0,22
Gazzo Veronese	5.359	2	15	461	8,60	0,28
Albaredo d'Adige	5.239	2	12	542	10,35	0,23
Monteforte d'Alpone	8.939	2	12	1255	14,04	0,13
Zimella	4.896	3	12	542	11,07	0,25
Bosco Chiesanuova	3.599	1	11	302	8,39	0,31
Negrar	17.105	1	11	1392	8,14	0,06
San Pietro in Cariano	12.851	1	11	705	5,49	0,09
Sorgà	3.000	1	10	436	14,53	0,33
Arcole	6.255	1	9	678	10,84	0,14
Belfiore	3.147	1	9	362	11,50	0,29
Casaleone	5.766	1	9	513	8,90	0,16
Illasi	5.253	1	8	385	7,33	0,15
Mozzecane	7.546	1	8	1041	13,80	0,11
Ronco all'Adige	6.008	1	8	678	11,28	0,13
Castelnuovo del Garda	13.284	1	6	1522	11,46	0,05
Cazzano di Tramigna	1.513	1	6	99	6,54	0,40
Pressana	2.528	1	6	305	12,06	0,24
Isola Rizza	3.262	1	5	319	9,78	0,15
Cerro Veronese	2.461	1	4	216	8,78	0,16
Colognola ai Colli	8.631	1	4	1085	12,57	0,05
Bevilacqua	1.713	1	3	142	8,29	0,18
Povegliano Veronese	7.180	1	3	598	8,33	0,04
Marano di Valpolicella	3.145	1	2	134	4,26	0,06
Badia Calavena	2.654	1	1	179	6,74	0,04
Fumane	4.092	1	1	256	6,26	0,02
Lazise	6.916	1	1	676	9,77	0,01
Angiari	2.274			92	4,05	
Bardolino	7.086			807	11,39	
Bonavigo	2.040			238	11,67	
Boschi Sant'Anna	1.400			70	5,00	
Brentino Belluno	1.388			151	10,88	

RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E CAS IN PROVINCIA DI VERONA

Comune	Popolazione Residenti al 1/01/2017	Numero dei CAS	Presenze al 30/11/2017	Residenti stranieri al 1/01/2017	% Residenti stranieri su tot. residenti	% RPI su tot residenti
Brenzone sul Garda	2.452			296	12,07	
Buttapietra	7.035			692	9,84	
Caldiero	7.826			1167	14,91	
Castel d'Azzano	11.804			1248	10,57	
Cavaion Veronese	5.910			520	8,80	
Cologna Veneta	8.605			1041	12,10	
Concamarise	1.085			116	10,69	
Costermano	3.733			246	6,59	
Garda	4.105			554	13,50	
Lavagno	8.425			683	8,11	
Malcesine	3.704			417	11,26	
Mezzane di Sotto	2.483			115	4,63	
Minerbe	4.626			438	9,47	
Montecchia di Crosara	4.347			457	10,51	
Nogarole Rocca	3.637			797	21,91	
Palù	1.251			225	17,99	
Peschiera del Garda	10.465			1340	12,80	
Rivoli Veronese	2.182			138	6,32	
Roncà	3.834			370	9,65	
Roverchiara	2.750			471	17,13	
Roveredo di Guà	1.575			161	10,22	
Roverè Veronese	2.115			161	7,61	
San Giovanni Ilarione	5.115			443	8,66	
San Mauro di Saline	563			23	4,09	
Sant'Ambrogio di V.	11.758			1139	9,69	
Sant'Anna d'Alfaedo	2.538			162	6,38	
Terrazzo	2.219			201	9,06	
Torri del Benaco	3.025			415	13,72	
Velo Veronese	759			15	1,98	
Veronella	5.077			641	12,63	
Vestenanova	2.586			189	7,31	
Villa Bartolomea	5.837			475	8,14	
TOTALE PROVINCIA	921.557	191	2.075	104839	11,38	0,29

Dalla tabella precedente emerge che

- › I comuni che vedono la presenza di CAS e di RPI sono 61 su un totale di 98.
- › Ma solo 13 hanno la presenza di strutture residenziali di una certa dimensione e un numero di RPI superiore a 50.
- › Il rapporto RPI/residenti è sempre inferiore al 3 per mille, esclusi tre casi, rappresentati da comuni della Lessinia nei quali erano presenti strutture residenziali inutilizzate e rapidamente riconvertibili come CAS.
- › In gran parte dei comuni interessati dalla presenza di CAS la presenza di cittadini immigrati è già significativa prima dell'arrivo dei CAS, con valori superiori al 7-8 %, ma in molti anche al 10% e in alcuni comuni della Bassa al 15%, senza che questo dato abbia manifestato reazioni di "rigetto". Per altro l'arrivo dei RPI non ha modificato il bilancio demografico dei comuni (escluso forse Ferrara di Monte Baldo), visto che stiamo parlando di numeri relativamente esigui.
- › Il 13% dei comuni ospita il 68% dei RPI: nella maggior parte dei comuni quindi gli insediamenti sono diffusi e di piccole dimensioni.
- › Tutte le aree della provincia sono state coinvolte nell'accoglienza, fatta eccezione per i comuni della fascia costiera del Lago di Garda (per non far correre rischi al turismo?), con una forte presenza in particolare nella fascia urbana (capoluogo e comuni immediatamente limitrofi, escluso Castel d'Azzano).

5. I soggetti gestori: aspetti generali

I soggetti gestori dei CAS sono complessivamente 30 (in realtà sono di più, poiché in alcuni CAS la gestione “alberghiera” – cioè quella relativa a vitto e alloggio – è in carico a soggetti diversi da quelli che hanno in carico la mediazione linguistica e sociale).

SOGGETTO GESTORE MEDIATORE CULTURALE	NUMERO DEI CAS	TIPOLOGIA DEI CAS	LOCALIZZAZIONE	NUMERO DEI RICHIEDENTI ACCOLTI AL 30 NOVEMBRE 2017	TIPOLOGIA DEI RICHIEDENTI ACCOLTI
	0			0	
SPAZIO APERTO Società Cooperativa Sociale	25	Unità abitative di proprietà ed in affitto + dieci strutture ricettive	A Verona ed in provincia	497	Single (uomini e donne) e nuclei familiari
VIRTUS VECOMP VERONA S.S.D. A R.L.	38	Unità abitative in affitto + una struttura ricettiva	A Verona ed in provincia	333	Single (uomini e donne) e nuclei familiari
COSTAGRANDE s.r.l. con Cooperativa 'TINLE'	1	Struttura di proprietà della s.r.l.	In provincia di Verona	291	Solo uomini
A.CROSS Onlus	5	Unità abitative di proprietà + strutture ricettive	In provincia di Verona	250	Solo uomini
ALBANUOVA Società Cooperativa Sociale Onlus	13	Unità abitative in affitto + una struttura ricettiva	In provincia di Verona	222	Single (uomini e donne) e nuclei familiari
SAN FRANCESCO Cooperativa Sociale Onlus	12	Unità abitative in affitto + due immobili demaniali	A Verona ed in provincia	140	Single (uomini e donne) e nuclei familiari
Associazione BETANIA Onlus	3	Unità abitative di proprietà ed in affitto	In provincia di Verona	101	Single (uomini e donne) e nuclei familiari
CARITAS - IL SAMARITANO	38	Unità abitative di proprietà ed in affitto	A Verona ed in provincia	99	Solo uomini
Cooperativa Sociale MILONGA Onlus	4	Unità abitative di proprietà + due immobili demaniali	A Verona ed in provincia	90	Solo uomini
VERSOPROBO Società Cooperativa Sociale	2	Unità abitativa di proprietà + un immobile demaniale	In provincia di Verona	77	Solo uomini
SENIS HOSPES in A.T.I. con DOMUS CARITATIS	1	Ex struttura ricettiva	In provincia di Verona	74	Solo uomini
Cooperativa Sociale OLINDA Onlus	5	Unità abitative di proprietà ed in affitto + una struttura ricettiva	In provincia di Verona	73	Single (uomini e donne) e nuclei familiari
GESTOUR s.a.s. con Cooperativa 'TINLE'	1	Ex struttura ricettiva	In provincia di Verona	73	Solo uomini
XENIA OSPITALITA'	1	Unità abitativa di proprietà	In provincia di Verona	59	Solo uomini
CENTRO COOPERAZIONE GIOVANILE INTERNAZIONALE	2	Due strutture in affitto	Solo nel comune di Verona	56	Solo uomini
Cooperativa Sociale FAMIGLIA FELICE Onlus	9	Unità abitative di proprietà ed in affitto	A Verona ed in provincia	50	Single (uomini e donne) e nuclei familiari
Cooperativa Sociale JOY a.r.l. Onlus	5	Unità abitative in affitto	Solo nel comune di Verona	50	Solo uomini
Associazione IL CORALLO	3	Unità abitative in affitto	In provincia di Verona	40	Solo uomini
AQUILONI Onlus	5	Unità abitative di proprietà ed in affitto	A Verona ed in provincia	28	Single (uomini e donne) e nuclei familiari
Cooperativa AZALEA in r.t.i. con Cooperativa VALPOLICELLA SERVIZI	2	Unità abitative in affitto + una struttura ricettiva	A Verona ed in provincia	14	Solo donne
COMUNITA' DEI GIOVANI Onlus	2	Unità abitative di proprietà ed in affitto	Solo nel comune di Verona	13	Solo uomini
VITA VIRTUS Onlus	4	Unità abitative in affitto	Solo nel comune di Verona	13	Uomini e nuclei familiari
VALPOLICELLA Cooperativa Servizi	2	Unità abitative in affitto	In provincia di Verona	12	Solo uomini
UN MONDO DI GIOIA Onlus	2	Unità abitative in affitto	In provincia di Verona	10	Solo uomini
Società Cooperativa Sociale CODESS	1	Unità abitativa in affitto	In provincia di Verona	9	Solo uomini
Associazione VILLA BURI Onlus	1	Struttura in affitto	Solo nel comune di Verona	8	Solo donne
Società Cooperativa Sociale GAIA 3 Onlus	1	Unità abitativa in affitto	In provincia di Verona	8	Solo donne
Associazione IRIDE Onlus	1	Struttura di proprietà dell'Associazione	In provincia di Verona	7	Solo donne
Associazione DIAKONIA	1	Unità abitativa in affitto	In provincia di Verona	4	Solo uomini
CENTRO DIOCESANO AIUTA VITA	1	Unità abitativa di proprietà	Solo nel comune di Verona	4	Due madri con altrettanti bambini

I primi sette gestori³ (in termini di numero di RPI accolti), cioè il 23% dell'insieme degli enti coinvolti, ospitano il 68% dei RPI, spesso in strutture di dimensioni consistenti, e comunque hanno in carico più di 100 stranieri ciascuno. Si può ipotizzare che tali enti abbiano nel tempo maturato una professionalità e specializzazione nella materia, potendo disporre di risorse consistenti. Altri 13 enti hanno in carico numeri più contenuti, da 20 a 99 RPI: alcuni di essi affiancano l'accoglienza dei RPI ad altre attività assistenziali consolidate da tempo e presumibilmente possono disporre al proprio interno di professionisti del sociale, mentre i rimanenti 10 soggetti, con numeri di accolti inferiori a 20, lasciano il dubbio (da verificare sul campo con altri strumenti) sulla possibilità di impiegare nel processo di accoglienza operatori esperti.

6. L'attività della Commissione territoriale

La Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Verona ha intervistato al 28.11.2017 2.603 richiedenti protezione internazionale e a tale data ha adottato 2471 provvedimenti. Sono in attesa di essere sentiti dalla Commissione 1822 RPI. Nei provvedimenti adottati, nel 29,4% dei casi era previsto di riconoscere i requisiti per una qualche forma di protezione (il 4% lo status di rifugiato, il 6% la sussidiaria, il 19,5 l'umanitaria), mentre il 70,6% delle domande è stato respinto. Si tenga presente che a livello nazionale tra il 2015 e il primo semestre del 2017 la percentuale di riconoscimento della protezione si aggira tra il 40 e il 43%. La maggiore "severità" della Commissione di Verona solo in parte può essere addebitata alla diversa composizione della provenienza dei RPI: infatti, rimanendo ai gruppi più numerosi, abbiamo a Verona 10 punti percentuali in più di nigeriani (che anche a livello nazionale vanno incontro ad una maggior percentuale di esiti negativi). Ma la presenza di RPI provenienti dalla Costa d'Avorio, Senegal, Mali, Guinea e Gambia (cioè gli altri gruppi più numerosi) tra le persone esaminate dalla Commissione di Verona è percentualmente simile al dato nazionale.

Le attività della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale	
RPI in attesa di intervista	1822
RPI intervistati	2603
provvedimenti adottati	2471
status di rifugiato politico	99
protezione sussidiaria	146
protezione umanitaria	482
rigetto	1471
irreperibili	271
inammissibili	2
ricorsi pendenti	870

Un confronto Verona-Italia			
	Verona	Italia 2016	Italia 1 sem. 2017
Domande accolte	29,4%	40,0%	43,3%
Domande rigettate	70,6%	60,0%	56,7%

3. I numeri forniti dalla Prefettura non sempre coincidono con quelli dichiarati dai soggetti gestori nel momento delle interviste, e a volte le discrepanze sono consistenti e non dipendono dalla data di riferimento. Nelle tabelle abbiamo lasciato i numeri forniti dalla Prefettura.

PARTE SECONDA: UN APPROFONDIMENTO

In questa seconda parte proporremo un approfondimento sul sistema di accoglienza, basato sulle interviste ai responsabili o rappresentanti degli enti gestori dei CAS, oltre che su informazioni raccolte da operatori e da volontari operanti nei CAS. Si è scelto di non effettuare verifiche dirette con gli ospiti, sia per la oggettiva difficoltà di selezionare un campione rappresentativo, sia per il rischio di non riuscire a distinguere nel corso dell'intervista la valutazione dei RPI sulla loro situazione in termini generali (anche tenuto conto delle alte aspettative con le quali affrontano il viaggio), da quella sul servizio reso dagli enti gestori dei CAS.

Anticipiamo subito una considerazione che riprenderemo nella conclusione del Report. La situazione che abbiamo trovato nei vari CAS è assolutamente variegata, a macchia di leopardo, per tipologia di servizi prestati (al di là di quelli contrattualmente obbligatori), per modalità di interpretazione del ruolo, per attenzione agli esiti del processo di integrazione dei RPI. Non è riscontrabile alcuna "regolarità" (in senso statistico, non normativo) legata alla dimensione dell'ente gestore, alla dimensione del CAS, alla tipologia di soggetto gestore, all'ambiente di collocazione del CAS. Riprenderemo queste considerazioni in conclusione, ma ci pare utile anticiparle, come "guida alla lettura" e comprensione della struttura e dei contenuti del Report.

7. Le tipologie di soggetti gestori

I soggetti gestori denotano una certa varietà di tipologie. Anzitutto occorre distinguere i CAS nei quali il servizio è garantito da un unico soggetto gestore in tutte le sue componenti, da quelli nei quali l'accoglienza "alberghiera" è garantita da un soggetto e la "mediazione culturale" da un altro.

Il gestore unico è presente prevalentemente nelle realtà medie e piccole. Si tratta in alcuni casi di associazioni, con esperienza nei progetti di cooperazione internazionale, orientate a gestire CAS di piccole dimensioni. Ma anche di cooperative di piccola dimensione, con un forte retroterra di esperienza nel lavoro sociale (attività educative, disabilità, tossicodipendenze e in generale persone vulnerabili).

In tempi più recenti abbiamo anche la presenza di cooperative di grandi dimensioni, con sede principale in qualche città del Nord Italia o del Sud, abituate a partecipare ad appalti nei servizi sociali locali (e quindi con buoni uffici di progettazione), perché la loro strategia di business è muoversi sul mercato dei servizi sociali locali⁴.

La gestione a due è presente prevalentemente nelle strutture recettive medie e grandi, nelle quali l'albergatore/ proprietario della location gestisce la parte logistico-alberghiera dell'accoglienza e una cooperativa sociale gestisce la parte definita inizialmente in modo riduttivo di "mediazione linguistica" (ma che in realtà riguarda tutti gli aspetti di mediazione sociale e culturale).

A parte la gestione unica, la parte alberghiera è offerta da strutture recettive alberghiere di diversa dimensione. In alcuni casi sono state riattivate location chiuse per mancanza di attività; in altre, caratterizzate da una stagionalità marcata e comunque da un tasso di occu-

4. L'evoluzione del welfare locale verso un sistema semi-pubblico di erogazione di servizi alla persona nel caso veronese è analizzata in M. Carbognin, *Il Comune rimosso. Origini, espansione e declino di un sistema di welfare locale. Verona tra 1920 e 2011*, Verona, Cierre edizioni, 2015, capitolo 3.

pazione dei posti letto limitato, l'ospitalità dei RPI ha garantito un flusso di attività costante nell'anno, talvolta senza far venir meno il lavoro con clientela privata.

Le attività di "mediazione culturale" sono svolte da cooperative sociali e in certi casi da associazioni onlus. Le tipologie sono molto diverse, sia per dimensioni che per tipologia di business precedente l'ingresso in questo tipo di attività. Ci sono in primo luogo le cooperative sociali "locali", radicate nel territorio, con esperienze consolidate nel campo dei servizi alla persona in partnership con gli enti locali o le ASL. Alcune di queste hanno maturato competenze nel campo della marginalità, delle fragilità sociali e dei processi educativi e riabilitativi connessi; altre si sono interessate esclusivamente di anziani o asili nido. Poi ci sono le associazioni onlus, spesso promosse da volontari e operatori con esperienze pluriennali di progetti di cooperazione internazionale in Africa e/o America Latina, oppure nell'Est europeo: queste associazioni hanno maturato un interesse e in certi casi anche alcune competenze sia nell'accoglienza nel nostro paese di cittadini provenienti da altri "mondi", sia nello sviluppo di relazioni con persone cresciute in culture assai diverse dalla nostra. Alcune hanno anche un'esperienza di aiuto agli immigrati (specie donne) nel nostro Paese.

8. Le tipologie di rapporto contrattuale con la Prefettura

Rispetto alle tipologie di rapporto contrattuale con la Prefettura, occorre distinguere due fasi diverse nell'evoluzione del fenomeno: le diversità, come vedremo, non riguardano solo la tipologia di contratto, ma anche i contenuti delle attività. La prima copre il periodo di forte crescita degli arrivi di RPI, a seguito dell'ondata di sbarchi iniziata nel 2015 e della ripartizione decisa dal Viminale e, a cascata, dalla Prefettura di Venezia. In questa fase l'urgenza di reperire posti letto induce la Prefettura, anche in base alle circolari ministeriali del gennaio-aprile 2014, ad individuare direttamente le location e a negoziarne l'utilizzo con gli enti gestori, con una Convenzione diretta. Alcune di queste convenzioni vedono due parti: la Prefettura e il "soggetto gestore albergatore", con un successivo sub-appalto alla cooperativa della parte di mediazione linguistico-culturale. Altre sono firmate direttamente da tre soggetti: la Prefettura, il "soggetto gestore albergatore" e il "soggetto gestore mediatore culturale".

Nella seconda fase, grosso modo a partire dal 2017, i nuovi contratti sono stipulati come esito di una gara d'appalto, espletata secondo le procedure di rito e sulla base di un capitolato abbastanza articolato e dettagliato. In questa fase i vecchi contratti proseguono in proroga e "convivono" con i nuovi contratti stipulati sulla base del capitolato d'oneri. La Prefettura aveva provato anche negli anni precedenti ad indire delle gare d'appalto, ma nella maggior parte dei casi erano andate deserte, facendo diventare in qualche modo l'affidamento diretto la strada obbligata. In tempi più recenti si presentano sulla piazza veronese grandi cooperative con sede in altre province o regioni, abituate a gestire servizi affidati tramite bando e inducono/obbligano anche i soggetti locali a prendere in considerazione la partecipazione alle gare.

9. L'idea di servizio

Il concetto di servizio

Perché utilizziamo il concetto di servizio, invece che quello di attività, prestazioni o altro di simile⁵? Il servizio è un insieme ingegnerizzato di prestazioni, caratterizzato da diverse componenti (alcune core, altre accessorie), finalizzato a rispondere ad un bisogno di un destinatario (utente/cliente). Il servizio richiede un sistema di erogazione, nel quale sono compresi diversi processi di lavoro, eventuali tecnologie applicate, un'organizzazione che orienta ed integra i vari processi di lavoro, un sistema professionale (che nei servizi alla persona rappresenta il punto chiave del sistema di erogazione).

Analizzare un'attività o un'organizzazione a partire dai servizi che eroga consente di mettere a fuoco la mission dell'organizzazione in modo concreto e non ideologico, di mettere al centro i bisogni del destinatario del servizio, di proporre una chiave di lettura dell'organizzazione e del sistema professionale effettivamente operante.

Riteniamo preferibile "raccontare" i CAS in termini di servizi erogati, piuttosto che di "diritti" rispettati o negati, perché analizzare il processo di erogazione del servizio consente di comprendere meglio il funzionamento del sistema. Per altro il concetto di servizio non è in contraddizione con quello di diritto: il servizio è il modo di rendere concreto ed effettivo un diritto.

a) Le componenti del servizio

Un servizio può essere analizzato in termini di componenti core e di componenti accessorie: le componenti core rappresentano gli aspetti centrali del servizio, quelle che giustificano la sua erogazione e che istituzionalmente definiscono la finalità dell'organizzazione erogatrice. Le componenti accessorie non sono componenti marginali, spesso contribuiscono in modo determinante a definire la qualità del servizio stesso (si pensi, per fare due esempi, alla componente "alberghiera" in un ricovero ospedaliero o alla facilità di accesso alla modulistica per una certificazione fatta da un ente pubblico).

Nel caso del **servizio di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale** le componenti core sono definite dal contratto con la Prefettura. Nel triennio al quale si riferisce la presente indagine, i contratti con la Prefettura hanno avuto una certa "evoluzione", probabilmente da un lato per un processo di "apprendimento" dall'esperienza, avvenuto all'interno stesso degli uffici della Prefettura, dall'altro perché si è constatato che gli ospiti dei CAS, pensati in teoria per un'accoglienza straordinaria di sei mesi al massimo, in realtà rimangono in moltissimi casi anche due o tre anni.

Nella prima fase, a partire dall'estate del 2015, il servizio richiesto e garantito dagli enti gestori prevedeva fondamentalmente⁶

- › vitto e alloggio ed elementi di supporto all'accoglienza "fisica" (lavanderia, vestiario, kit igienico ecc.)
- › accompagnamento di mediazione linguistica negli adempimenti amministrativi
- › screening sanitario e assistenza sanitaria.

5. Si veda F. Butera, *Processi di servizio e nuove forme di organizzazione nella Pubblica Amministrazione*, in "Amministrare", n.3, 1994.

6. In **Appendice** riportiamo uno stralcio da un Contratto tipo della prima fase (2015) e uno stralcio da un Capitolato di appalto di alcune gare pubblicate nel 2017.

Vediamo le diverse modalità di erogazione.

La **preparazione del cibo** vede diverse situazioni. Nelle strutture medie e grandi inevitabilmente il cibo viene preparato da personale dedicato e formato all'uso, in alcuni casi lavorato sul posto, in altri con un servizio catering appaltato ad una ditta esterna che lo porta preparato e da scaldare. In alcuni casi è previsto un supporto locale di qualche ospite pagato per l'aiuto al cuoco e/o per la distribuzione.

Nelle piccole strutture (sostanzialmente nell'accoglienza in appartamenti) la preparazione avviene da parte degli ospiti, in alcuni casi con una iniziale collaborazione o indirizzo da parte degli operatori. In queste situazioni la spesa può essere effettuata direttamente dagli ospiti, ai quali viene consegnato un lunch money, magari dopo un primo "addestramento" a fare la spesa con gli operatori stessi. Oppure la spesa è effettuata centralmente per tutti i CAS in appartamento gestiti da un unico soggetto, che provvede alla consegna nelle singole location. In un paio di casi la spesa e la preparazione dei pasti sono programmaticamente gestite come occasioni e strumenti per far crescere la conoscenza dell'ambiente nel quale è inserito il CAS.

Le difficoltà sulle abitudini culinarie italiane e degli ospiti sono comuni a tutti i CAS, maggiori laddove il gestore non ha nessuna conoscenza sui paesi di provenienza degli ospiti. Quando il cuoco è italiano, il rifiuto della dieta mediterranea e della pasta viene inizialmente visto quasi come un affronto; poi nel tempo, anche per evitare conflitti quotidiani, i gestori in genere imparano ad adattarsi alle abitudini alimentari degli ospiti. Un soggetto gestore ha coinvolto il medico interno nella predisposizione del menù settimanale, con una tipologia di cibi che tengano conto delle diverse provenienze. L'assunzione del cibo, come si sa, ha un profondo significato simbolico ed è anche una grande occasione identitaria. La separazione, se non il conflitto, tra i paesi di provenienza in alcuni casi si riverbera anche nella preparazione del cibo: i nigeriani per e con i nigeriani, i maliani per e con i maliani ecc.

Circa le location, la situazione è molto diversificata. Dove i CAS sono collocati in alberghi in attività, la situazione dipende dallo "stile" di gestione dell'albergatore, sia rispetto all'affollamento delle stanze, alla qualità dei servizi (bagni, lavanderia ecc.), alla disponibilità di spazi comuni nei quali fare scuola o da dedicare alla preghiera (in certi casi, tutti gli spazi sono stati trasformati in camere da letto). Anche negli alberghi o nelle residenze collettive dismesse (come le ex caserme) la situazione è molto diversificata, a causa dell'impegno nel ripristino dei locali (si tratta di investimenti come è noto consistenti, che non tutti i gestori hanno effettuato nello stesso modo). Comunque su questi aspetti la Prefettura effettua ispezioni periodiche, che, per quel che se ne sa, solo in pochi casi hanno riscontrato anomalie significative rispetto agli impegni contrattuali e agli standard attesi, e quindi non ci soffermeremo oltre.

Qualche soggetto gestore vorrebbe riconvertirsi almeno in parte all'accoglienza diffusa, ma non è facile per la difficoltà nel reperire alloggi.

All'**accompagnamento di mediazione linguistica negli adempimenti amministrativi** (domanda di protezione, permessi di soggiorno e relativi rinnovi, colloquio con la Commissione prefettizia) viene dedicato molto tempo da parte di tutti i soggetti gestori e non sembra presentare particolari criticità. Gli arzigogoli barocchi della nostra burocrazia sono difficilmente comprensibili ai migranti e talvolta gli operatori debbono fare i conti con le difficoltà di comprensione degli adempimenti da svolgere. Inoltre la lunghezza delle procedure è tale da far perdere comprensibilmente la pazienza. Tutti gli enti gestori dedicano tempo e risorse alla spiegazione agli ospiti dei loro diritti e dell'iter procedurale dalla domanda alla Commissione, all'eventuale ricorso. Negli insediamenti in appartamento non sempre i rapporti poco frequenti con gli operatori consentono interventi e informazioni tempestive ai RPI.

La maggioranza (ma non tutti, in particolare tra quelli che ospitano il maggior numero di

RPI) degli enti gestori assistono gli ospiti nella preparazione per l'audizione presso la Commissione territoriale, affinché la storia che raccontano e le risposte alle domande abbiano un senso logico (almeno secondo il "nostro" modo di ragionare), una cronologia coerente e un senso comprensibile. In tre casi questo lavoro viene effettuato da operatori dotati di una preparazione specifica (uno studio professionale esterno o laurea in giurisprudenza o master dell'emergenza). Per quanto riguarda il ricorso al Tribunale di Venezia a seguito del diniego della Commissione, tutti i soggetti gestori quanto meno mettono in contatto i RPI con studi professionali disponibili (in primo luogo dal punto di vista tariffario), in alcuni casi proseguono l'assistenza a proprie spese fino alla presentazione del ricorso, all'udienza e all'assistenza dell'interprete e dell'avvocato.

L'assistenza sanitaria appare forse come la componente del servizio che ha maggiormente influito sulla condizione dei RPI in modo positivo, rispetto alla condizione di partenza e all'integrazione nel sistema dei servizi garantiti ai cittadini residenti in Italia; questo è avvenuto in primo luogo per merito del Servizio Sanitario Nazionale, delle sue articolazioni e delle strutture del volontariato operanti in questo ambito.

Lo screening della condizione sanitaria di coloro che arrivano viene effettuato in tutti i casi come previsto nelle prime settimane dall'arrivo con i Dipartimenti di prevenzione (oggi un unico Dipartimento con le sue articolazioni). Le eventuali terapie profilattiche sono prescritte e assunte in relazione con tali strutture.

Nel caso di patologie gravi o di incidenti si accede al Pronto soccorso e all'eventuale ricovero ospedaliero. Spesso la non conoscenza da parte dei RPI dell'articolazione del SSN e dei diversi ruoli delle varie strutture (oltre alla non esistenza nei paesi di origine di un servizio sanitario) può generare un sovraccarico di richieste di accesso al pronto soccorso: uno dei compiti che si danno gli operatori è di "educare" i RPI ad un uso appropriato di tale servizio. Molti CAS sottolineano il ruolo rilevante e positivo svolto nell'assistenza specialistica da parte dell'Ospedale di Negrar.

Per quanto riguarda la medicina di base, la situazione è abbastanza differenziata, sia per i comportamenti degli enti gestori, sia per quelli dei Distretti sanitari. Trascorsi i primi due mesi, nei quali i RPI hanno diritto alla tessera sanitaria provvisoria, nelle more della consegna del permesso di soggiorno da parte della Questura, alcuni Distretti fanno difficoltà a rilasciare la tessera sanitaria. Nella maggior parte dei casi, comunque, con la tessera sanitaria i RPI scelgono il medico di base (in genere unico, su indicazione degli enti gestori) ed usufruiscono dell'assistenza sanitaria di base. Solo alcuni dei CAS di dimensioni maggiori hanno il medico interno (uno o più giorni alla settimana): del resto nelle prime convenzioni non era sempre previsto. Alcuni hanno invece un infermiere.

Alcuni enti gestori si fanno carico del ticket su ricette e prescrizioni, altri no. La questione del ticket è legata al problema della residenza anagrafica. Nella fase iniziale la residenza veniva richiesta solo nei casi di disponibilità da parte dell'ente gestore (albergatore) a rilasciare la dichiarazione di ospitalità (anche in questi casi alcuni Comuni opponevano una certa resistenza, malgrado le norme vigenti siano chiare sui diritti dei RPI ad avere la residenza). I gestori dei CAS più grandi erano piuttosto restii a rilasciare tale dichiarazione e alla fine cooperative ed associazioni (di gestione della mediazione culturale) vi rinunciavano, tranne situazioni particolari di singoli RPI, per non entrare in conflitto con comuni e albergatori. Gli approfondimenti intercorsi nella fase più recente hanno chiarito che i CAS rientrano nella fattispecie della "convivenza anagrafica" ai sensi dell'art.5 del DPR.223/89. Alcuni enti gestori hanno registrato all'anagrafe comunale il CAS come convivenza anagrafica (o lo stanno facendo). Due comuni hanno rifiutato l'iscrizione. Alcuni enti gestori non sapevano di questa opportunità.

Solo con la residenza e la carta d'identità è possibile avere l'ISEE e quindi l'esenzione dal

ticket per mancanza di reddito (in realtà alcuni CAAF fanno un ISEE particolare per i RPI e i rifugiati, anche in assenza della carta d'identità, solo con il permesso di soggiorno). Nelle pieghe delle diverse burocrazie sanitarie, la presenza e l'attività del Cesaim (Centro Salute Immigrati) risulta per tutti preziosa, così come le cure dentarie gratuite organizzate e offerte fino ad un certo punto dalla Caritas. In quattro casi abbiamo registrato esperienze di educazione alla salute, in particolare per le donne.

Le componenti "accessorie", come abbiamo detto, non rappresentano attività marginali, ma essenziali per la qualità dell'intero servizio.

La più rilevante riguarda l'**apprendimento dell'italiano**, che collochiamo qui perché nelle prime convenzioni nel 2015 non era presente l'obbligo dei corsi di italiano, e quindi i soggetti gestori si sono regolati in modo diverso. Quasi tutti i soggetti gestori hanno realizzato una delega quasi totale dell'insegnamento della lingua italiana ai CPIA (Centri Permanenti Istruzione Adulti). Quasi tutti effettuano attività di formazione linguistica per i soggetti appena arrivati, nelle more dell'iscrizione ai CPIA, quando non ci sono posti disponibili oppure quando la location del CAS si trova in un luogo dal quale i RPI non possono raggiungere autonomamente i CPIA stessi. Per altro i CPIA non prevedono di organizzare in futuro corsi di alfabetizzazione (appunto per RPI analfabeti), come hanno fatto in passato, e alcuni CAS stanno organizzandosi per rispondere a questo bisogno.

Alcuni soggetti gestori, pur senza escludere l'iscrizione ai CPIA, puntano ad una forte gestione in proprio dell'insegnamento della lingua, con operatori specializzati e dedicati, nella consapevolezza che l'italiano è il primo, indispensabile passo per l'inserimento sociale e lavorativo. In alcuni di questi CAS gli ospiti non sono obbligati alla partecipazione ai corsi di italiano (come è noto, l'apprendimento dell'italiano è una questione molto problematica nel caso degli immigrati e in particolare dei RPI): si punta ad una adesione personale convinta. In altri (2) la partecipazione ai corsi fa parte del "patto" che viene stipulato con i RPI nel momento dell'arrivo al CAS ed è nella sostanza obbligatoria.

Se si tiene conto del lungo periodo di permanenza nei Centri di accoglienza, la **formazione professionale e l'avviamento al lavoro** rappresentano il grande "buco nero" dell'esperienza dei CAS. Sono poche le attività pianificate per tutti, risulta abbastanza limitata l'informazione sul mercato del lavoro italiano e locale e sulle procedure di ricerca e avviamento al lavoro (due soggetti le hanno fatte per tutti). I progetti di lavori socialmente utili solo in un caso risultano abbastanza generalizzati (vengono negoziati con il comune nel quale è collocato il CAS nel momento di presentazione iniziale del CAS).

Quasi ogni soggetto gestore ha qualche buona pratica in tema di inserimento lavorativo. In (3) casi si utilizza la cooperativa o una sua emanazione (ad esempio una B collegata), per fare attività connesse al processo di accoglienza dei RPI o esterne (artigianali, manutenzione), assumendo RPI o rifugiati ai quali è stata accordata la protezione. Vari soggetti hanno promosso e realizzato corsi e stage, ad esempio di preparazione degli alimenti, in collaborazione con un artigiano locale; laboratori di sartoria, in collaborazione con artigiani e aziende del settore. In un caso il soggetto gestore realizza, tramite un operatore specializzato in materia, un bilancio di competenze semplificato per tutti gli ospiti, da utilizzare sia per il curriculum, che per indirizzarlo nella ricerca del lavoro o di qualche iniziativa formativa che possa arricchire lo stesso curriculum.

Ma i numeri dei RPI che partecipano a tali attività e ottengono tramite questa partecipazione alla fine un lavoro regolare sono molto piccoli (non superano l'1% dei RPI, escluso un caso nel quale arrivano al 4%). È noto, anche agli operatori, che molti lavorano con impieghi temporanei in agricoltura (spesso in nero). Ed alcuni d'altra parte trovano lavoro per conto loro,

nei lavori di pulizia, facchinaggio e simili. L'impressione generale che emerge è che "ce la fanno" coloro che hanno maggiori "risorse", mentre gli altri, una volta usciti dal programma di accoglienza, in assenza di reti amicali o parentali, alle quali rivolgersi sul territorio, si ritrovano in situazione di estrema vulnerabilità.

In alcuni CAS vi è una specifica attenzione a comunicare agli ospiti **le regole e le modalità del vivere in Italia**, anche con incontri specifici e con iniziative che li aiutino a muoversi nel territorio. In altri questo aspetto "educativo" è lasciato all'informalità e alle relazioni quotidiane con gli operatori.

Le **attività sportive** sono sostanzialmente autoorganizzate dai RPI (partitelle di calcio e simili), negli spazi del CAS (se ci sono), oppure negli spazi pubblici disponibili (se vengono concessi). Vi è stato un tentativo di contatto, senza risultati effettivi malgrado la disponibilità espressa, con Scienze motorie, per programmare e realizzare un programma appropriato di attività fisiche, guidato da operatori specializzati. In vari comuni si è realizzato qualche incontro di calcio "esemplare", con scuole o squadre di calcio locali.

Attività nel **tempo "libero"** e di integrazione/conoscenza del territorio sono affidate alla disponibilità e "creatività" dei volontari, quando ci sono: visite alla città e al contesto territoriale, partecipazione a feste locali, anche con un contributo all'allestimento.

Può essere considerata una componente "accessoria" del servizio anche l'eventuale **attività di assistenza alla fine della fase di accoglienza istituzionale**. Alcuni soggetti gestori non fanno sostanzialmente nulla dopo la consegna del permesso conseguente alla protezione o della sentenza avversa del Tribunale. In questi casi, si tratta di un ambito nel quale lavorano un po' i volontari, utilizzando la rete di relazioni propria, ma inevitabilmente con i RPI che hanno più risorse. Alcuni (pochi) enti gestori riferiscono di "progetti individualizzati" costruiti per questa fase: ma si tratta di pochi e selezionati soggetti, che sembrano avere le risorse per "farcela".

Per i soggetti particolarmente vulnerabili la Prefettura consente deroghe all'obbligo di interrompere l'accoglienza nel momento della consegna del permesso o della notifica della sentenza avversa del Tribunale di Venezia: molti enti gestori intavolano quindi "trattative" finalizzate a proseguire l'assistenza.

Da tre mesi, secondo alcuni (2) lo SPRAR "ha allargato le maglie" e chi ha ottenuto la protezione e non è in grado di mantenersi può essere inserito nel sistema; per altri, la maggioranza, lo SPRAR è invece sparito.

Fino ad oggi, alcuni soggetti gestori (3) continuano la presa in carico a loro spese per un certo periodo (circa 6 mesi) anche dopo la concessione della protezione o la conclusione in senso negativo della pratica di ricorso.

Anche chi intende aiutare i RPI nella fase successiva all'accoglienza nei CAS si trova spesso bloccato dalla difficoltà nel trovare casa ("servirebbe un servizio che li aiuti, magari con un coordinamento con gli enti gestori").

Circa i limiti che l'azione di alcuni soggetti gestori evidenzia in tema di progetti di integrazione dei RPI, occorre dire che in verità nelle prime convenzioni, che riducevano all'essenziale il core service del gestore, la Prefettura garantiva il proprio interessamento per l'accesso ai servizi di inclusione.

L'**idea del servizio**, nella **seconda fase**, nei CAS costituiti in base alle ultime gare d'appalto, si basa per la parte *core* su una definizione contrattuale del servizio da erogare che si articola e si arricchisce, includendo – oltre a quanto già previsto – anche componenti che nella

prima fase abbiamo definito “accessorie” (si veda un Capitolato in Appendice).

Vi è in primo luogo la formalizzazione del **servizio di informazione su normativa, procedure, diritti e doveri dei RPI** ed in specifico “l’assistenza nella predisposizione della documentazione necessaria per l’esame della domanda da parte della Commissione territoriale.... E sui modi dell’impugnazione”, che alcuni soggetti gestori ritenevano non fosse compatibile con il proprio ruolo e del tutto esclusa dalla Prefettura.

Il servizio di **assistenza sociale e psicologica**, che nella prima fase era lasciato alla discrezionalità dei singoli gestori, che lo garantivano in modo sporadico, è compreso ora negli obblighi contrattuali.

La Prefettura affida inoltre agli enti gestori il servizio di **supporto all’integrazione**, chiarendo che si tratta di aiutare i RPI ad orientarsi nel territorio e nel sistema dei servizi locali da un lato, e formalizzando l’obbligo dei corsi di lingua italiana.

Vi è poi una **migliore e definita strutturazione del servizio di assistenza sanitaria**, con personale medico e infermieristico dedicato, e la fornitura di farmaci di prima necessità.

Per tutti i servizi vi è una definizione di precisi standard quantitativi sulle dotazioni tecniche e di personale, sia per i servizi previsti da sempre, sia per quelli inseriti nei nuovi capitolati.

b) La partecipazione degli utenti all’erogazione del servizio

In generale, la partecipazione degli utenti al processo di servizio è indispensabile per l’effettiva erogazione e la qualità della partecipazione condiziona moltissimo la qualità del servizio stesso. Nel caso di servizi di assistenza la partecipazione dei destinatari dei servizi genera problemi complessi e delicati, che hanno a che vedere con la domanda espressa dagli utenti stessi e con la loro capacità/legittimità di definire i propri bisogni. Non entreremo nel merito di questa discussione, alla quale accenniamo solo per sottolineare che si tratta di una questione delicata e controversa.

In termini generali, nei casi esaminati, la partecipazione degli utenti appare molto limitata nelle strutture più grandi ed un po’ più sviluppata nei CAS medi e piccoli. Dove è prevista la preparazione del cibo da parte degli ospiti, la partecipazione genera ovviamente maggior soddisfazione sulla qualità del vitto. Un CAS utilizza l’acquisto del cibo come strumento per “educare” gli ospiti alla necessità di programmare le proprie attività e di non attendere l’“esplosione” del bisogno (in questo caso la fame) per vedere come soddisfarlo.

Per le pulizie, gli albergatori preferiscono affidarsi a ditte esterne specializzate ed attrezzate, magari con una partecipazione marginale di qualche RPI: in un CAS l’affidamento agli ospiti di una quota delle pulizie è prevista come parte del processo “educativo” di socializzazione alle regole del CAS e allo stile di vita europeo.

Le regole interne non sono frequentemente oggetto di discussione, ma prevalentemente di comunicazione “ad una via”, in quanto “date” e legittimate dall’autorità della Prefettura. Nell’accoglienza in piccoli gruppi o in appartamento, la discussione sulle micro-regole interne è talvolta utilizzata per abituare gli ospiti alla convivenza.

In quasi tutti i CAS ci sono stati degli allontanamenti (trasferimento in altri CAS o esclusione dal programma di accoglienza). L’atteggiamento degli enti gestori nei confronti di questo provvedimento “estremo” è in parte diverso, tra chi lo vede come estrema ratio se possibile da non utilizzare e chi tende a scaricare sulla Prefettura la responsabilità delle decisioni (che in realtà si basano ovviamente sulle segnalazioni dei gestori).

c) Una sintesi sull’idea di servizio

In generale, l’**idea di servizio** che emerge nei soggetti gestori è abbastanza diversificata e, come riprenderemo nelle conclusioni, influisce sul sistema, le attività, la qualità complessiva del CAS.

Per un gruppo di soggetti erogatori, in particolare tra quelli coinvolti nella fase iniziale, il

servizio da erogare è rappresentato dagli adempimenti previsti dal contratto con la Prefettura: si tratta di alcuni dei soggetti con il maggior numero di ospiti, collocati nelle vicinanze del comune capoluogo, che rappresentano realtà con fatturati consistenti, abituati a gestire commesse e appalti da enti pubblici e a portare a buon fine la commessa con l'obiettivo di soddisfare il committente. Il destinatario del servizio/cliente in questo caso è la Prefettura e l'obiettivo del sistema di servizi è ottenere il gradimento da parte del cliente, facendo attenzione alla ottimizzazione delle risorse impiegate e alle ricadute sul conto economico del soggetto gestore stesso. Le componenti del servizio e le risorse investite in ciascuna di esse sono la conseguenza diretta di tale visione.

Per un **secondo** gruppo di soggetti gestori il servizio consiste nell'**accogliere nel modo migliore possibile** i RPI, cercando per quanto possibile di rispondere non solo ai bisogni immediati (mangiare, dormire e fare i documenti), ma anche alle necessità relazionali, di apprendimento, per tutto il periodo nel quale sono in carico al CAS. Aumenta in questo caso il peso della componente educativa/formativa, sia rispetto alla lingua italiana, sia rispetto alla conoscenza del contesto territoriale, sia rispetto al metodo di lavoro interno al CAS e al sistema di relazioni interno (con gli operatori e tra gli ospiti). In questo gruppo sono compresi soggetti gestori prevalentemente medi e piccoli, sia cooperative che associazioni, in modo distribuito nel territorio provinciale.

Infine, per un **terzo** gruppo il servizio consiste nell'**accogliere nel modo migliore possibile** i RPI, come primo passo per avviare un processo di "**integrazione**" degli ospiti nella società italiana. Di questo gruppo, quantitativamente più limitato, fanno parte soggetti gestori di diverse dimensioni e tipologie, caratterizzati da una forte visione ideale, e da un sistema di relazioni con il territorio molto strutturato. Le componenti *core* del servizio previste dal contratto con la Prefettura sono solo il punto di partenza di un percorso in più tappe, che, dopo l'inserimento in un CAS di dimensioni medio-grandi, punta sull'"accoglienza diffusa". La partecipazione ai corsi di italiano diventa condizione per ogni sviluppo successivo e quindi semi-obbligatoria; l'aiuto nelle fasi successive al colloquio con la Commissione continua, sia per l'eventuale ricorso, che per la ricerca del lavoro (resa meno impossibile dalle relazioni che l'accoglienza diffusa consente), che per l'assistenza successiva all'uscita dal programma di accoglienza.

Per questi enti è fondamentale costruire progetti individuali, stipulare con i RPI un "patto personale", che in certi casi può prevedere anche il rimpatrio. Per uno dei soggetti gestori che ha questa visione del servizio e che non può giovare di una rete di relazioni estesa e capillare, la focalizzazione è molto sulla relazione operatore/ospite (in questo caso gli operatori hanno una consolidata esperienza nella gestione delle relazioni di aiuto con persone vulnerabili).

La visione del servizio che emerge dalle interviste è quindi significativamente diversa, con profonde ripercussioni sulle attività svolte nei CAS e sulla qualità complessiva del servizio svolto. Qualcuno dei gestori, che ha iniziato con forti motivazioni ideali, pensa di chiudere l'esperienza "perché è diventato un business".

10. Dimensioni e natura del soggetto erogatore del servizio

Soffermiamoci ora sulle caratteristiche dei soggetti gestori.

a) Cooperativa, impresa profit, associazione

Il servizio alberghiero, quando è separato dalla mediazione linguistica e culturale, è erogato da **imprese profit**, che hanno o acquisiscono la location dove vengono ospitati i RPI ed hanno una concezione del servizio che individua la Prefettura come cliente (del resto è quella che decide e paga!). Il servizio erogato è di diversa qualità (per altro la Prefettura invia periodi-

camente ispezioni, molto attente alla componente “alberghiera” del servizio). Non ci si può aspettare da loro nulla di più di quanto previsto dalle convenzioni. Le strutture profit che inizialmente gestivano anche la componente di mediazione del servizio, hanno fatto in modo di coinvolgere associazioni o cooperative, poiché tali attività sono difficilmente gestibili in una logica esclusivamente profit.

Le **cooperative sociali/imprese sociali** gestiscono la maggior parte dei servizi di mediazione linguistica e culturale. Come in altri ambiti di intervento della cooperazione sociale, anche nel caso dei CAS appare abbastanza complicato trovare il punto di equilibrio tra finalità sociali da un lato ed esigenze del business e del conto economico dell'impresa dall'altro.

In alcuni casi le cooperative/associazioni gestiscono anche l'intero servizio. In questo caso il servizio appare più integrato (tra accoglienza “alberghiera” e mediazione) e la massa di risorse disponibili, più consistente, consente maggiormente una gestione strategica del servizio ed un equilibrio più favorevole ai RPI tra le diverse componenti.

Quanto alle **associazioni**, per quelle di maggiori dimensioni valgono le considerazioni fatte sulle cooperative sociali (in realtà alcune sono “associazioni” perché hanno utilizzato un contenitore esistente che ritenevano, più semplice da gestire dal punto di vista burocratico: ma, con la riforma del Terzo settore, stanno pensando al da farsi). Quelle di minori dimensioni sono entrate in questo ambito di azione per la loro storia pregressa (interventi con gli immigrati, in Africa, nei Balcani ecc.), sono caratterizzate da una forte tensione ideale, non sempre da una elevata professionalità specifica.

b) Soggetto di piccole/grandi dimensioni e n. complessivo degli ospiti

Circa la dimensione del soggetto gestore, si ripropone anche nel campo dell'accoglienza ai RPI il dilemma e la contraddizione che ha attraversato la storia della cooperazione sociale fin dalle sue origini negli anni '80 del secolo scorso⁷. La piccola dimensione ha in genere garantito maggior aderenza ai bisogni del territorio e una maggiore qualità delle relazioni con i destinatari del servizio. La dimensione maggiore ha favorito la crescita di competenze “manageriali” e di specializzazione, spesso a prezzo di un appannamento della dimensione sociale dell'impresa.

In modo non meccanico, possiamo riscontrare questi trend anche nella nostra ricognizione sui CAS. I soggetti di minori dimensioni sono maggiormente inseriti e attenti al territorio e ai bisogni degli ospiti, ma sono caratterizzati, per ovvie ragioni, da una minore presenza di figure professionali specializzate in specifiche componenti del servizio (assistenza psicologica, insegnamento della lingua, assistenza giuridica). La motivazione all'ingresso in questa attività ha meno a che vedere con il business e molto di più con l'emozione suscitata dalla crescita degli sbarchi di profughi nelle isole italiane. Al contrario, i soggetti più grandi hanno compiuto una scelta strategica, basata su una precisa valutazione dei margini economici che l'attività consente. Magari l'input iniziale è arrivato da una sollecitazione della Prefettura (o dei propri massimi referenti), ma gli sviluppi successivi sono frutto di una precisa scelta strategica. In tale strategia rientra la progettazione più articolata e specializzata del servizio. In altri ambiti di attività sociale e in altre province è stato possibile coniugare i vantaggi della piccola dimensione (vicinanza all'utente e al territorio) con quelli della grande (economie di scala e specializzazione), tramite i Consorzi, che consentono alle imprese sociali di “rimanere piccole all'interno di una rete più grande possibile”⁸: ma da sempre a Verona far

7. Si veda C. Borzaga, A. Ianes, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Roma, Donzelli, 2006.

8. Ho esaminato alcune esperienze di consorzi di cooperative sociali in una ricerca di qualche anno fa: M. Carbonin, *Il campo di fragole. Reti di imprese e reti di persone nelle imprese sociali italiane*, Milano, Angeli, 1999.

crescere reti di imprese è stata una fatica con pochi risultati e in ogni caso in questo ambito, come diremo più avanti, non c'è traccia di rapporti di rete tra le imprese.

c) CAS di piccole/grandi dimensioni

L'“accoglienza diffusa” e i CAS di piccole dimensioni favoriscono l'integrazione nel territorio dei RPI e diminuiscono (ma non sempre) le reazioni avverse da parte degli abitanti (soprattutto se la loro apertura viene adeguatamente preparata), ma vedono inevitabilmente una presenza un po' sporadica degli operatori. I CAS di grande dimensione offrono il vantaggio di consentire la specializzazione degli operatori e quindi di ampliare i servizi offerti; inoltre la presenza degli operatori è più costante e ciò può facilitare lo sviluppo del rapporto operatore-RPI. Alcuni soggetti gestori si stanno orientando ad accogliere in luoghi medio-grandi i RPI per una prima fase (orientativamente sei mesi), per poi trasferirli, se ne hanno la possibilità, nell'accoglienza diffusa. Nella prima fase si garantisce una prima “infarinatura” di italiano, si fanno tutti i controlli sanitari e gli adempimenti burocratici, si cerca di formulare un profilo dell'ospite; nella seconda fase si lavora di più su progetti individualizzati di sviluppo e integrazione.

11. Sistema professionale e servizio

In una organizzazione di erogazione di servizi alla persona il sistema professionale è l'aspetto chiave, in un certo senso l'architrave del sistema di erogazione, e dai caratteri del sistema professionale dipende in larghissima misura la qualità del servizio erogato. Nel nostro caso, occorre capire le competenze e l'esperienza degli operatori impiegati nei CAS, le modalità di selezione, le iniziative di formazione attivate.

In termini generali, possiamo dire che le figure professionali necessarie ad un buon funzionamento dei CAS, nella fase iniziale di espansione dei Centri non erano presenti sul mercato del lavoro locale, fatte alcune poche eccezioni.

Abbiamo registrato la presenza di alcuni (pochi) operatori (talvolta di volontari) con esperienza di lavoro e di progetti con rifugiati, immigrati africani e utenti simili, ma potremmo contarli sulle dita di due mani e non sono presenti in tutti i soggetti gestori.

Una alternativa valida alla mancanza di esperienza di lavoro con i RPI si è dimostrato il possesso di significative, prolungate e diversificate esperienze precedenti nel lavoro sociale e assistenziale: alcuni (pochi) operatori (spesso con ruoli di responsabilità) provengono da percorsi professionali anche articolati e lunghi in strutture di aiuto a utenti fragili (di diversa natura). Queste esperienze hanno consentito di far crescere le competenze di gestione della relazione di aiuto, ma anche quelle di organizzazione del lavoro sociale (e quindi di gestione dei collaboratori in tale ambito).

Molti operatori sono in possesso di un iter formativo universitario e del relativo titolo di studio (laurea breve, spesso anche laurea specialistica, perlopiù in materie educative, o in scienze politiche), ma la maggior parte è caratterizzata da una scarsa esperienza nella gestione della relazione di servizio, in particolare con questa utenza specifica. Questo è un punto chiave, poiché le conoscenze specifiche in materia di protezione internazionale e dei relativi percorsi, diritti ecc. si possono acquisire anche abbastanza rapidamente, e per altro tutti gli enti gestori di una certa dimensione ne hanno fatto oggetto di formazione specifica per gli operatori. Le competenze relazionali, e con questa utenza specifica, necessitano invece di altri strumenti di acquisizione (seminari o sessioni di riflessione sull'esperienza, supervisioni individuali o di gruppo ecc.).

Occorre anche dire che per molti operatori, con titolo di studio debole sul mercato del lavoro, quello nei CAS è il primo lavoro stabile, a tempo pieno. L'unico requisito assolutamente

discriminante è la buona padronanza delle lingue (inglese, ma anche francese, per lavorare con i RPI provenienti da paesi francofoni). Questa condizione ha reso molti operatori (a volte più dei responsabili) particolarmente attenti alle indicazioni (non solo contrattuali, ma anche informali) della Prefettura, per il timore più o meno consapevole di creare situazioni di attrito (con la Prefettura, con il comune, con l'albergatore) che potessero compromettere il proseguimento o il rinnovo del contratto di gestione.

Non esisteva, in particolare nella prima fase di espansione, una descrizione delle figure professionali da impiegare nei CAS e delle loro competenze. La **selezione** degli operatori, quindi, è avvenuta utilizzando in larga misura il "naso" dei responsabili dell'ente gestore, con colloqui e modalità informali, attivando canali e reti informali per reperire possibili candidati. Solo in un secondo momento alcuni (pochi) soggetti gestori hanno utilizzato modalità di selezione più strutturate, con avvisi pubblici e colloqui strutturati.

Gran parte dei soggetti gestori ha attivato **iniziative di formazione** per gli operatori, in particolare sulla normativa riguardante la protezione internazionale. Poche le iniziative di formazione su temi più ampi. In un caso alcuni operatori sono stati sollecitati a frequentare il Master in gestione delle emergenze, presso l'Università di Verona. In altri è stata accettata e favorita l'iniziativa dei singoli di iscriversi a corsi post-universitari o ad una seconda laurea attinente temi affini a quelli trattati sul lavoro. Non risultano invece presenti modalità di supervisione (la modalità formativa più consolidata per sviluppare competenze di gestione della relazione con l'utente fragile) o seminari sulle tematiche di gestione dei gruppi, di conoscenza delle diverse tradizioni culturali e delle relative ricadute sulle modalità di comportamento delle persone.

Qualche considerazione specifica merita **il ruolo e la presenza dei volontari**. Alcuni enti gestori (cooperative) escludono la presenza di volontari: il lavoro deve essere svolto dagli operatori e i volontari possono avere eventualmente una presenza marginale (supporto di doposcuola per l'italiano o altre materie). Al contrario, in altri (pochi) casi i volontari diventano il veicolo per costruire relazioni con la comunità locale: dalle attività di tempo libero, alla partecipazione a incontri, da feste "etiche" a progetti musicali, ad attività sportive o escursionistiche. Nella maggior parte dei casi tuttavia i volontari rimangono estranei alla "gestione strategica del servizio"⁹ e nel corso del tempo il loro ruolo viene sempre di più marginalizzato. Le associazioni invece realizzano un ampio coinvolgimento di volontari e alcune riconoscono anche rimborsi spese per le loro attività.

In alcuni pochi casi (3) i volontari assicurano agli enti gestori collaborazioni professionali di alto profilo con professionisti specifici (psicologi, avvocati, etnopsicologi).

9. Richard Normann parla di "gestione strategica dei servizi", con riferimento alla costruzione di un "pacchetto di servizi" in grado ad un tempo di soddisfare i clienti e di far realizzare all'impresa i suoi obiettivi e la sua mission: si veda R. Normann, *La gestione strategica dei servizi*, Milano, Etas Libri, 1992.

12. Uno schema di sintesi

IDEA DI SERVIZIO DIMENSIONI	Servizio CAS come adempimento di un contratto (1)	Servizio CAS come attività a favore dei RPI (2)	Servizio CAS come tappa di un percorso di integrazione (3)
Chi è il cliente	Prefettura	Richiedenti protezione internazionale	Richiedenti protezione internazionale e comunità locale
Componenti chiave del servizio	Adempimenti amministrativi e controlli sanitari	Adempimenti + insegnamento lingua e informazioni sul contesto	Insegnamento lingua e informazioni sul contesto + attività di integrazione + post-accoglienza
Sistema professionale	Responsabili professionalizzati – operatori inizialmente con esperienza limitata	Operatori/volontari con forti esperienze pregresse nel sociale	Responsabili con chiarezza di visione strategica + Operatori/volontari con forti esperienze pregresse nel sociale
Dimensioni CAS/ Ente gestore	Grande	Medio - piccolo	Medio – piccolo

Si può intravedere un inizio di evoluzione del modello, da 1 a 2, a partire dalla fine della primavera 2017 e dalla diminuzione del numero degli sbarchi, in concomitanza con la minor urgenza per la Prefettura di reperire nuovi posti per RPI: l'attenzione all'intero ciclo della richiesta di asilo (dalla domanda alla risposta definitiva dei diversi gradi di giudizio) si fa un po' strada anche nei soggetti gestori del tipo 1 e si inizia a porsi il problema della post-accoglienza (cioè di che cosa succede quando i RPI escono dal programma di accoglienza). A questa evoluzione nel modello di servizio corrisponde, almeno in parte, uno sviluppo del sistema professionale verso una maggiore specializzazione degli operatori. Questa evoluzione è in parte obbligata, dal momento che il modello di business che puntava sui grandi numeri degli arrivi è andato in crisi e gli enti gestori debbono puntare su altre componenti del servizio per garantirsi un futuro (progetti europei, finanziamenti di Fondazioni e altri soggetti privati).

13. Il contesto che manca

La constatazione comune che emerge dalle interviste riguarda la sostanziale assenza del contesto rispetto alle attività e alla strategia di gestione del CAS.

a) Le interazioni con l'ambito locale

Le interazioni con l'ambito locale, con la "comunità" nella quale è collocato il CAS, non sono molto "sostantive". E già questa constatazione appare significativa. "In questi tre anni ho trovato più accoglienza che rifiuto", dice un responsabile, ma prevale l'indifferenza e il fare come se i CAS e i RPI non esistessero. Ma, a parte le reazioni iniziali nel momento dell'inse-diamento di un nuovo CAS e le proteste guidate dai politici locali, le reazioni negative per lo

più si fermano lì: fanno eccezione, per i CAS in appartamenti, le “classiche” liti condominiali, in particolare nei quartieri di case popolari, nelle quali i RPI diventano i capri espiatori dei conflitti tra residenti e colpevoli di ogni fatto negativo succeda nel condominio (compresa la saturazione della fossa biologica!).

Il veicolo non unico, ma più rilevante di interazione con l'ambito locale sono i (pochi) volontari. Loro promuovono iniziative per far conoscere i RPI e i loro problemi alla comunità, con feste, passeggiate, pulizie di strade e piazze, preparazione e distribuzione di cibo etnico. Prevalentemente dai rapporti informali dei volontari, focalizzati inevitabilmente su casi singoli (magari quelli che avevano avuto in classe per l'insegnamento dell'italiano) passano i percorsi per la formazione e l'avvio al lavoro. In tutto questo non vi è nessuna sistematicità e pianificazione, e quindi nessuna gestione strategica finalizzata ad ottenere risultati estendibili e replicabili.

Le relazioni di vicinato vedono reazioni molto diverse, a seconda sia dei comportamenti oggettivi degli ospiti, sia degli stereotipi correnti nei loro confronti, sia per il contesto micro di condominio o di quartiere nel quale il CAS è inserito.

Le location alberghiere o comunque le convivenze ad elevata numerosità, in maggioranza isolate, possono essere tranquillamente ignorate e in effetti hanno limitatissimi rapporti con la comunità locale. È significativa l'esperienza di un paesino di montagna, dove il numero dei RPI è quasi simile ai residenti permanenti effettivi, che, dopo la reazione negativa iniziale, vede una tranquilla convivenza di anziani abitanti con giovani RPI, che anzi spesso li aiutano in piccoli lavoretti o nel portare la spesa a casa.

b) Le interazioni con le amministrazioni

Per quanto riguarda le Amministrazioni comunali, nella maggioranza dei casi vengono dichiarati rapporti negativi nella fase di insediamento; tali rapporti negativi sono una delle cause che ha portato ad una collocazione dei CAS il più lontano possibile dalle zone residenziali. Dopo la fase iniziale, i rapporti sono pressochè inesistenti e quasi tutte le Amministrazioni fanno come se i CAS non ci fossero. Fanno eccezione i CAS con sedi in edifici concessi dal Comune, non a caso concessi in una fase di gestione commissariale del Comune. Talvolta gli ospiti dei CAS vengono coinvolti in iniziative locali (la festa per la tale ricorrenza o simili), ma sono eventi episodici, senza alcuna finalizzazione e continuità.

Rispetto alla questione della residenza anagrafica dei RPI, i rapporti con i comuni sono abbastanza differenziati. In alcune amministrazioni sono i funzionari a creare difficoltà, in altri i politici. Adesso, a tre anni dalla crescita degli arrivi, un po' alla volta tutti gli enti si stanno conformando alla normativa sul diritto di residenza, accettando la registrazione dei CAS come convivenze anagrafiche.

Non si è sviluppato sostanzialmente alcun rapporto con enti locali, provincia, regione, associazioni imprenditoriali e sindacali per realizzare progetti finalizzati all'avviamento al lavoro (tranne alcuni pochi casi singoli). Gli stessi “lavori socialmente utili”, previsti come esperienza semi-generalizzata dalle indicazioni ministeriali, sono molto difficili da far partire (la maggior parte degli enti locali non è disponibile a concordare con gli enti gestori ambiti di lavoro, coprogettazione e risorse strumentali necessarie). In questa situazione diventa poi anche difficile, quando iniziano, riuscire a portare a termine il progetto, garantendo la partecipazione continua dei RPI: l'assenza totale di incentivi (non necessariamente monetari, ma anche simbolici o curriculari) non favorisce certo la continuità.

Nella sostanza i Comuni hanno rinunciato totalmente al ruolo di regia che la storia e la legge assegnano loro sui temi assistenziali¹⁰, lasciando all'iniziativa degli enti gestori la responsa-

10. Si veda M. Carbognin, *Il Comune rimosso. Origini, espansione e declino di un sistema di welfare locale. Verona tra 1920 e 2011*, Verona, Cierre edizioni, 2015, capitoli 1 e 2.

bilità e l'onere di gestire i rapporti con la comunità locale.

Per le ASL e per gli Uffici delle Entrate valgono discorsi in parte analoghi. Fermo restando quanto detto sul ruolo positivo del Servizio sanitario, la gestione della parte burocratica (tessera sanitaria) e l'assegnazione del codice fiscale richiedono acrobazie burocratiche defatiganti, spesso diverse da ufficio a ufficio a seconda del funzionario preposto al provvedimento amministrativo.

c) Le interazioni tra soggetti gestori

Come già accennato in precedenza, le interazioni tra soggetti gestori sono praticamente inesistenti. Nella fase iniziale, quando tutti dovevano costruirsi il know-how sulle pratiche operative da adottare, nessuno poteva ammettere di saperne poco. Dopo la fase iniziale, con l'affacciarsi delle gare, la cooperazione è vissuta come un rischio rispetto alla concorrenza per gli affidamenti. Le buone pratiche, sviluppate da vari soggetti, non sono fonte di imitazione positiva, ma sono quasi viste con sospetto. Gli ambiti di azione sui quali ci sono maggiori difficoltà, non danno luogo a collaborazioni finalizzate alla ricerca di una soluzione comune (per esempio la gestione di alcune procedure burocratiche). E il problema chiave dell'inserimento lavorativo non ha prodotto alcun tentativo (fino ai tempi recenti, oggi forse è in ballo un progetto comune tra più cooperative) di mettere insieme una massa critica di pressione per trovare qualche soluzione anche molto parziale.

Nessuno soggetto gestore vuole farsi rappresentare da nessun altro, e d'altra parte i soggetti della rappresentanza (le centrali cooperative) sembrano aver rinunciato a giocare un qualche ruolo in questa partita.

Anche i soggetti che dovrebbero favorire la cooperazione tra singole imprese sociali (consorzi delle cooperative, centrali cooperative) sembrano totalmente assenti.

Poi, dal punto di vista pratico-operativo, vi sono alcuni casi sporadici di cooperazione, in particolare sui corsi di italiano e sui trasferimenti di ospiti da una struttura ad un'altra.

14. Considerazioni finali

Vediamo ora di proporre una visione d'insieme della ricognizione effettuata e alcune riflessioni conclusive, partendo dalla valutazione complessiva dell'esperienza che viene fatta, con accenti profondamente diversi, da parte degli enti gestori.

Alcuni intervistati, non solo per dovere d'ufficio, tracciano un bilancio positivo dell'esperienza, sia per la struttura e che per le persone: si è trattato di una importante occasione di arricchimento professionale per tutti. D'altra parte alcuni dicono anche che con i CAS in un certo senso "si riduce il danno, per i ragazzi accolti e per la comunità", perché le persone sono raggruppate, non sono lasciate allo sbando. Tra chi fornisce una valutazione positiva c'è anche chi sceglie di non aumentare i numeri, malgrado le sollecitazioni della Prefettura, per lavorare bene.

Altri intervistati propendono per una valutazione negativa: "Si va avanti perché le persone non possono essere lasciate sulla strada, ma manca tutto il contesto, non esiste nulla che aiuti l'integrazione... non puoi risolvere niente", per usare una frase finale di uno degli intervistati. Coloro che esprimono una valutazione non positiva sottolineano le contraddizioni tra livelli di governo (Ministero-Prefettura da un lato, comune dall'altro) che rischiano di schiacciare il soggetto debole cooperativa ed impediscono di arricchire attività ed esperienze. La natura del fenomeno ed il modo con il quale viene gestito fa sì che si lavora solo sul breve periodo, in mancanza di qualsiasi prospettiva, per i RPI e per la cooperativa.

La presentazione dei risultati della ricognizione conferma una situazione "a macchia di leopardo", nella quale la qualità dei servizi erogati e i risultati per i destinatari del servizio e per

gli stessi enti erogatori sono molto diversi. Un ente gestore ha fatto certificare il processo di accoglienza da una società di certificazione della qualità.

Certamente pesa su tutta la vicenda la gestione dell'accoglienza come un problema di "protezione civile" da affrontare. Del resto la Prefettura, che è l'ente preposto, ha quelle competenze appunto (di protezione civile); non più, almeno nel dopoguerra, quelle di coordinare i servizi di assistenza¹¹.

Ma all'interno di questi limiti, i singoli enti gestori si sono mossi con strategie e modalità diverse. Qualcuno ha puntato a diventare uno degli interlocutori privilegiati della Prefettura, rispondendo alle urgenze che essa manifestava e preoccupandosi solo successivamente della qualità dei servizi erogati.

I soggetti che avevano una tradizione consolidata di gestione di relazioni di aiuto a persone fragili hanno invece valorizzato le competenze possedute per impiegarle in modo estensivo anche a questo ambito di azione.

I pochi enti gestori che sono inseriti in ampie reti nazionali, che garantiscono risorse di vario tipo (finanziarie, di know-how, di progetti) sono anche riusciti a costruire e realizzare progetti significativi.

Gli altri, mi si passi la banalità dell'affermazione, cercano di fare "del loro meglio", per gli ospiti e per il proprio ente, ma in assenza di una gestione strategica del servizio, con un orizzonte temporale limitato (anche se alcuni CAS sono insediati da quasi tre anni e molti RPI sono arrivati a Verona da due o tre anni).

Anche le politiche migratorie, e segnatamente dell'asilo, sono il risultato, in particolare nella fase di implementazione, dell'azione di una pluralità di soggetti e al processo prendono parte diversi attori. "I processi migratori non sono governati soltanto dalle autorità politiche e dalle norme legislative, ma sono influenzati da relazioni di potere a cui anche altri attori concorrono: anzitutto i migranti stessi, e in secondo luogo vari soggetti delle società civili"¹². Gli attori pro-immigrati possono sfidare attivamente le politiche di esclusione, e **gli attori che partecipano al processo di accoglienza hanno margini di azione per attivare politiche di inclusione.**

È certamente difficile operare in un settore così delicato a prescindere dalla situazione istituzionale e politica, e quindi a quel livello dovrebbero essere operate scelte più adeguate ad affrontare il problema, non solo in un'ottica da protezione civile, visto che l'"emergenza" si prolunga ormai da molti mesi e presumibilmente, pur con numeri forse ridotti, proseguirà nel tempo¹³.

Ma anche in una situazione istituzionale difficile, i margini di azione e di autonomia ci sono e la ricognizione effettuata lo mette sufficientemente in evidenza. L'idea di servizio e la definizione della mission del soggetto gestore danno luogo a differenze anche abbastanza signifi-

11. Nel periodo tra le due guerre, in una fase di forte centralizzazione, almeno a parole, delle politiche pubbliche, il ruolo della Prefettura era cruciale nel coordinamento e controllo delle politiche locali. Tale ruolo viene rapidamente superato nel Secondo Dopoguerra: si veda M. Carbognin, *Il comune rimosso*, cit. capitolo 1 e 2.

12. Maurizio Ambrosini, *C'è anche chi aiuta immigrati e rifugiati*, <https://welforum.it/ce-anche-chi-aiuta-immigrati-e-rifugiati/>

13. Non molto diverse sono le evidenze sottolineate da un Rapporto elaborato da NaGa sull'accoglienza in Provincia di Milano (*Stra*)*Ordinaria accoglienza* [http://www.naga.it/tl_files/naga/comunicati/\(Stra\)ordinaria%20accoglienza.pdf](http://www.naga.it/tl_files/naga/comunicati/(Stra)ordinaria%20accoglienza.pdf). Certamente i numeri degli arrivi a Milano rendono più difficile la situazione, ma l'evoluzione del servizio reso e del Capitolato della Prefettura, le difficili relazioni con gli enti locali, i limiti nei servizi orientati all'integrazione, le contraddizioni dell'accoglienza diffusa (più efficace per l'integrazione, ma che rischia di lasciare gli ospiti nell'isolamento), la presenza di ottime best-practice (in particolare di costruzione di reti tra gestori, cosa che non esiste a Verona) che non riescono tuttavia a trasferire valore e know-how all'insieme del sistema locale di accoglienza assomigliano molto a quanto riscontrato a Verona.

cative nelle attività svolte, nella qualità complessiva e quindi, abbiamo modo di ritenere, nei benefici per i ragazzi ospitati¹⁴.

Certamente a monte di tutte queste considerazioni stanno le policy nazionali ed europee su immigrazione, asilo e accoglienza, e le modalità con le quali questi fenomeni entrano nella discussione pubblica nel nostro paese: ma questa è un'altra storia. Certamente una migliore gestione dei CAS, pur con i vincoli dati, potrebbe contribuire (l'abbiamo visto anche in alcuni dei casi esaminati) a diminuire, se non disinnescare totalmente, paure e intolleranze che finiscono per rendere difficilissimo un rapporto positivo tra RPI e comunità locale.

14. Le conclusioni alle quali stiamo arrivando non sono dissimili dalle valutazioni della recente letteratura sul tema. "Di fatto, i CAS, in teoria straordinari, accolgono ordinariamente la gran parte degli oltre 205.000 migranti presenti nelle strutture di accoglienza a luglio 2017... E hanno finito per diventare, anche quando soggettivamente funzionano bene, l'emblema del malfunzionamento complessivo del sistema: con l'affidamento diretto da parte delle Prefetture, subissate dall'urgenza degli arrivi determinati dal susseguirsi degli sbarchi, di modalità di accoglienza emergenziale, a cooperative e associazioni sguinzagliate sul territorio alla ricerca di posti letto... Quando è andata bene si è trattato di accoglienza diffusa sul territorio; quando è andata peggio, si è trattato di grandi concentrazioni in luoghi messi a disposizione dal demanio... Dove si sono ammassate centinaia e centinaia di persone... Senza nessuna speranza di una integrazione possibile... Il bilancio dei CAS è ambivalente. Da un lato, nei casi migliori (spesso di associazioni che, proprio perché serie, si rifiutavano di partecipare ai bandi per la gestione di luoghi di accoglienza oltre una dimensione gestibile), si è trattato di un preziosissimo lavoro di intermediazione sociale, capace di svolgere un ruolo... non solo con la società circostante, ma di effettiva costruzione di progettualità anche mirate e personalizzate (dai corsi di lingua all'inserimento lavorativo), inventando pure forme di convivenza e di sperimentazione sociale di straordinario interesse e creando anche sbocchi occupazionali... in mancanza di linee guida e progettualità provenienti dall'alto, aprendosi anche ad altre forme di marginalità sociale (di autoctoni), dalla cui gestione spesso provenivano. Dall'altro, nei casi peggiori, e in special modo quando si tratta di gestire i grandi numeri, si è creata una perversa forma di bulimia acquisitoria, di intento esclusivamente speculativo, da parte di imprese interessate ad un business accaparratorio, senza alcuna autentica progettualità mirata all'utenza... In mezzo, tra gli uni e gli altri, un'ampia zona grigia in cui si giocavano buona volontà locale, energie positive del volontariato, interessi localistici contrastanti, strumentalizzazioni politiche che creavano ulteriori problemi invece che aiutare a risolverne, disinteresse delle istituzioni" (S. Allievi, *Immigrazione. Cambiare tutto*, Bari, Laterza, 2018, pp. 75-76).

APPENDICI

Stralcio da un contratto-tipo stipulato a convenzione diretta con un soggetto gestore alberghiero e una cooperativa.

ART. 2 (SERVIZI)

Ai richiedenti protezione internazionale sarà garantito il servizio di accoglienza secondo le modalità che formano oggetto alla presente convenzione, per la quale i due Soggetti Gestori si impegnano a garantire i seguenti servizi, ripartiti in ragione delle competenze delineate in premessa:

SOGGETTO GESTORE ALBERGATORE:

1) Gestione amministrativa:

- a) registrazione degli ospiti, così come previsto dall'art. 109 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza);
- b) tenuta di un'apposita scheda su supporto informatico riservato, con i dati relativi agli alloggiati.
- c) invio di un report giornaliero alla Prefettura (secondo il modello di cui all'allegato B) tramite e-mail all'indirizzo prefettura.verona@interno.it.

2) Assistenza generica alla persona:

- a) alloggio;
- b) vitto (secondo quanto previsto nell'allegato A) nella misura di almeno tre pasti giornalieri (prima colazione, pranzo e cena); in particolare i pasti dovranno tenere conto - per quanto possibile - dei principi e delle abitudini culturali e religiose degli alloggiati;
- c) assistenza a bambini, neonati e donne incinte;
- d) altri servizi di assistenza generica alla persona, di volta in volta individuati come necessari, in accordo con la Prefettura.

3) Pulizia ed igiene ambientale:

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

SOGGETTO GESTORE-MEDIATORE CULTURALE:

1) Supporto ed orientamento:

- a) mediazione linguistica;
- b) informazione, primo orientamento ed assistenza alla formalizzazione della richiesta di protezione internazionale;
- c) distribuzione del *pocket money* di 2,50 euro al giorno e consegna, all'ingresso, di tessera/ricarica telefonica di 15,00 euro;
- d) assistenza volta a favorire gradualmente i percorsi di uscita dalla struttura;
- e) assistenza alle persone vulnerabili di cui all'art. 17 del decreto legislativo 142/2015; eventuali esigenze di assistenza aggiuntiva sono di volta in volta concordate con la Prefettura, tenuto conto delle specificità dei singoli casi e del periodo di soggiorno.

2) Assistenza sanitaria:

Accompagnamento dei pazienti negli ambulatori ASL per effettuare le prime misure di profilassi, assistenza sanitaria, visite preliminari e specialistiche, eventuali trasferimenti presso le strutture ospedaliere. Somministrazione dei farmaci a seguito di prescrizione medica.



Prefettura di Verona
Ufficio Territoriale del Governo

CAPITOLATO SPECIALE D'APPALTO

Articolo 1
Oggetto dell'appalto

1. L'appalto ha per oggetto la fornitura dei beni e dei servizi previsti nel presente capitolato, da assicurare per la gestione delle strutture temporanee di cui all'art. 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.
2. L'organizzazione dei servizi di cui al comma 1 assicura l'apprestamento delle misure necessarie al pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, anche in considerazione della sua provenienza, della sua fede religiosa, del suo stato di salute fisica e psichica, della differenza di genere, compresa l'identità di genere, della presenza di situazioni di vulnerabilità, nonché assicura le misure idonee a prevenire forme di violenza e a garantire la sicurezza e la protezione degli stranieri presenti nei centri e, ove possibile, l'unità dei nuclei familiari composti da coniugi e da parenti entro il primo grado.

Articolo 2
Fornitura di servizi

1. In tutti i centri di cui all'articolo 1 sono assicurati i seguenti servizi, integrati secondo le specifiche tecniche riportate nel presente schema di capitolato, che ne costituiscono parte integrante.

A) SERVIZIO DI GESTIONE AMMINISTRATIVA.

Il servizio comprende:

1. la registrazione dello straniero e la tenuta di una scheda individuale in cui sono annotati: i dati anagrafici e le altre informazioni relative all'ingresso e alle dimissioni dello straniero dal centro secondo il sistema messo a disposizione dall'Amministrazione, nonché le entrate e le uscite giornaliere, i servizi ed i beni erogati, nonché gli effetti personali consegnati in custodia ai sensi del punto 7 durante la permanenza nel centro;
2. il rilascio allo straniero di un tesserino (badge) o di un tesserino di riconoscimento. Deve, inoltre, essere tenuto un registro delle presenze cartaceo, da utilizzare rispettivamente per l'accesso ai servizi e per l'annotazione, a cura del personale del centro, delle entrate e delle uscite giornaliere;
3. la registrazione dei visitatori con annotazione degli estremi del provvedimento autorizzativo, se previsto, e l'assistenza, sulla base delle indicazioni della Prefettura, dei visitatori ammessi al centro;

4. la comunicazione giornaliera alla Prefettura, secondo le modalità dalla stessa indicate, delle presenze giornaliere nel centro, degli allontanamenti non autorizzati e dei beni e dei servizi erogati;
5. i servizi finalizzati alle attività di comunicazione e di notifica degli atti relativi ai procedimenti di esame delle domande di protezione internazionale, secondo le prescrizioni normative in materia;
6. il servizio di consultazione degli stranieri per la segnalazione di eventuali disservizi o proposte sullo svolgimento della vita nel centro;
7. la custodia dei risparmi personali dello straniero ove richiesto dall'interessato e dei beni che non possono essere introdotti nel centro ai sensi delle disposizioni regolamentari e delle indicazioni impartite dalla Prefettura;

B) SERVIZIO DI ASSISTENZA GENERICA ALLA PERSONA.

Il servizio comprende:

- 1) la mediazione linguistico-culturale. Il servizio è organizzato in modo da:

- garantire la copertura delle lingue parlate dagli stranieri presenti nel centro, al fine di consentire la costante possibilità di comunicazione con gli stessi;
- essere strumentale agli altri servizi prestati nel centro, assicurando l'affiancamento del mediatore linguistico-culturale agli altri operatori nelle attività prestate sulla base del contratto, dal momento dell'ingresso e per tutta la durata della permanenza nel centro.

Il servizio è organizzato in modo da tenere conto delle presenze di genere e assicura l'impiego di un adeguato numero di mediatori linguistico culturali di sesso maschile e di sesso femminile;

- 2) il servizio di informazione: assicura, attraverso l'impiego di personale qualificato, l'informazione sulla normativa concernente l'immigrazione, la protezione internazionale, la tutela delle vittime di tratta e i rimpatri volontari assistiti, le garanzie per i minori non accompagnati e i diritti e doveri dello straniero, nonché sulle regole comportamentali vigenti nel centro e sull'organizzazione dei servizi erogati.

Il servizio assicura anche le informazioni sul funzionamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo, sulle modalità di determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, sui diritti e doveri connessi al procedimento di riconoscimento della protezione internazionale, incluse le modalità di notifica, gli effetti del provvedimento di rigetto e i mezzi di impugnazione, nonché sul procedimento di ricollocazione. Il servizio garantisce altresì l'assistenza nella predisposizione della documentazione necessaria ai fini dell'esame della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale e nell'assistenza ed orientamento allo svolgimento degli adempimenti amministrativi. Comprende inoltre informazioni specifiche sulle modalità di identificazione e sulle conseguenze del rifiuto di collaborare al procedimento di identificazione, sulle modalità di accertamento dell'età del minore in caso di dubbi sulla minore età, nonché sul ruolo delle organizzazioni o enti di tutela presenti nel centro.

- 3) il servizio di assistenza sociale e psicologica. Il servizio assicura dal momento dell'ingresso e durante la permanenza nel centro, la valutazione immediata delle situazioni personali, con particolare riferimento alla individuazione delle persone portatrici di esigenze particolari, anche attraverso gli strumenti di supporto e di guida indicati dall'Amministrazione. Gli stranieri che risultano portatori di esigenze particolari sono tempestivamente segnalati a cura

degli operatori del servizio al medico responsabile sanitario del centro, di cui all'articolo 10, che provvede alla presa in carico e alla individuazione dei percorsi di assistenza e cura più adeguati. Per l'individuazione ed il trattamento delle persone vittime di torture, stupri o altre gravi forme di violenza, gli operatori del centro seguono altresì le indicazioni contenute nelle Linee Guida previste dall'art.27, comma t-bis, del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, in raccordo, ove necessario, con i servizi pubblici attivati nel territorio;

Il servizio di assistenza sociale e psicologica comprende anche lo svolgimento di colloqui con gli stranieri, individuali e di gruppo, da tenere in uno spazio fisico adeguato, appositamente individuato.

4) il servizio di supporto all'integrazione assicura:

- l'orientamento al territorio in modo da fornire le indicazioni di base sulle caratteristiche della società italiana e sull'accesso ai pubblici servizi erogati nel territorio;
- corsi di lingua italiana, per un numero minimo di sei ore settimanali, suddivise in più giorni della settimana, attraverso personale con formazione specifica e in spazi dedicati. Il servizio è organizzato in modo da assicurare la concreta fruibilità dello stesso in relazione al numero dei beneficiari. Nel caso in cui il servizio è prestato all'esterno del centro o della struttura, l'Ente gestore concorda i tempi e le modalità di erogazione con il soggetto erogatore.
- l'organizzazione del tempo libero, attraverso attività di tipo ricreativo, sportivo e culturale.
- **La consegna al richiedente degli atti – debitamente notificati – e dei Provvedimenti della Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, che la stessa inoltra a mezzo pec al soggetto gestore.**

5) Il servizio comprende ogni altro obbligo previsto dal Decreto Legislativo n. 142/2015 e s.m.i., nonché le spese necessarie allo svolgimento delle pratiche amministrative (quali marche da bollo, costi per il rilascio dei permessi di soggiorno).

6) il servizio di assistenza ai minori. Il servizio è assicurato in rapporto alle esigenze dell'età dei minori presenti nel centro ed è svolto da personale con formazione adeguata. Comprende l'inserimento scolastico e nelle relative attività didattiche, l'organizzazione del tempo libero, attraverso lo svolgimento ordinario di attività ricreative, anche con il supporto di materiale di gioco ed educativo, nonché la predisposizione di misure di prevenzione e di tutela dei minori all'interno del centro;

I servizi di cui alle lettere B1), B2), B3), B4) e B5) sono organizzati in modo da garantire la continuità degli stessi nell'arco della giornata e assicurare un numero di operatori proporzionale al numero di beneficiari per consentirne l'effettiva fruibilità da parte degli interessati.

7) il servizio di distribuzione, conservazione e controllo dei pasti. Il servizio è assicurato in conformità alla normativa nazionale ed europea in materia di sicurezza alimentare (c.d. pacchetto igiene). b) fornitura e distribuzione di n. 3 pasti giornalieri, secondo le seguenti modalità :

Il servizio dovrà essere svolto per sette giorni la settimana, con una somministrazione di prima colazione, pranzo e cena, in base al numero delle presenze nel centro, secondo le modalità di cui alle specifiche tecniche di cui al D.M. 21 novembre 2008.

Nella scelta degli alimenti il Gestore dovrà porre 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 e dalle diverse etnie cui appartengono gli stranieri accolti, dalla presenza di minori in età neonatale o in età di svezzamento, o in tenera età. Ciò al fine di garantire il rispetto delle abitudini alimentari in base alle tradizioni culturali e religiose ed alle esigenze alimentari connesse allo stato di salute. In caso di particolari prescrizioni mediche, il Gestore dovrà proporre diete iposodiche, ipo-proteiche, ipo-glicidiche o prive di alimenti allergizzanti dettate dalle suddette prescrizioni mediche.

Al di fuori degli orari dei pasti principali il Gestore assicura la possibilità di consumare in spazi comuni bevande o snack con oneri a carico degli stranieri, anche attraverso distributori automatici.

I pasti dovranno essere preparati e distribuiti dal personale dell'Ente Gestore. I pasti potranno essere forniti anche mediante servizio di catering, in tal caso dovranno essere confezionati in apposite vaschette monoporzionamento a sigillatura ermetica, provviste di etichette indicanti la denominazione dell'azienda produttrice, il lotto di produzione, la data di confezionamento e la data di scadenza. Il trasporto dovrà avvenire mediante mezzi attrezzati e muniti di autorizzazione sanitaria. Gli alimenti dovranno essere distribuiti alle temperature idonee. La fornitura e la distribuzione dei pasti dovrà essere effettuata sette giorni a settimana sia per la prima colazione che per il pranzo e la cena secondo il numero delle effettive presenze.

In ogni caso il Gestore dovrà adottare adeguate misure organizzative che garantiscano la fornitura dei pasti per sette giorni la settimana e la possibilità di consumazione da parte degli ospiti di prima colazione, pranzo e cena.

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. Il Gestore dovrà mettere a disposizione adeguati materiali atti al consumo dei pasti (stoviglie, tovaglioli, posate, etc.).

Per la fornitura di pasti il soggetto gestore è tenuto a rispettare la normativa nazionale ed europea in materia di sicurezza alimentare (c.d. pacchetto igiene) e a presentare la documentazione inerente l'applicazione delle procedure di autocontrollo (HACCP) e l'idoneità del personale destinato alla attività di ristorazione. La fornitura tiene conto delle tradizioni culturali e religiose degli stranieri

La Prefettura si riserva il diritto, in qualunque momento, di sottoporre i generi alimentari utilizzati e distribuiti dal Gestore al controllo delle autorità sanitarie, veterinarie ed ai laboratori di analisi.

- 8) cura e igiene di capelli e barba: il servizio comprende la cura di capelli e barba in modo da assicurare condizioni di igiene.
- 9) servizio di lavanderia. Il servizio assicura il lavaggio, l'asciugatura e la piegatura del vestiario consegnato in dotazione agli stranieri, con frequenza periodica in considerazione delle necessità e dei tempi di permanenza di ciascuno, e comunque almeno settimanale, nonché la raccolta e la riconsegna del vestiario pulito. Il servizio comprende altresì la messa a disposizione dell'occorrente per il lavaggio di piccoli indumenti, da effettuare a cura degli stranieri.
- 10) servizio di trasporto. Il servizio assicura il trasporto per il raggiungimento delle Questure, degli uffici della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, nonché delle strutture sanitarie secondo le indicazioni del medico responsabile del centro. Il servizio assicura, altresì, anche il trasferimento degli stranieri nel centro abitato più vicino o presso il servizio di trasporto pubblico più vicino.
- 11) servizi di comunicazione con l'esterno, che comprende la predisposizione di aree dedicate alla connessione WI- FI, da assicurare con modalità e orari prestabiliti.

C) SERVIZIO DI ASSISTENZA SANITARIA.

Il servizio comprende:

- 1) una visita medica d'ingresso e il primo soccorso sanitario. La visita è finalizzata anche all'accertamento di patologie che richiedono misure di isolamento o visite specialistiche o percorsi diagnostici e/o terapeutici presso le strutture sanitarie pubbliche, nonché all'accertamento di situazioni di vulnerabilità;
- 2) la tenuta di una scheda sanitaria per ciascun ospite. La scheda sanitaria è aggiornata in relazione alle prestazioni sanitarie erogate e comunque in occasione di ogni visita di controllo. Una copia della scheda deve essere consegnata allo straniero al momento dell'uscita dal centro. Nel caso in cui l'uscita dal centro è dovuta al trasferimento in altra struttura di accoglienza, copia della scheda è trasmessa al medico responsabile sanitario del centro di destinazione con modalità che assicurano il rispetto delle norme sulla riservatezza. I dati sanitari relativi agli stranieri sono custoditi nella struttura sotto la responsabilità del medico responsabile sanitario. Nel caso di cambiamento dell'ente gestore i dati sono messi a disposizione del medico responsabile sanitario del nuovo ente gestore, per assicurare la continuità terapeutica. Le visite sono svolte da personale medico anche in apposito presidio, allestito all'interno del centro o della struttura, fornito di quanto necessario per le cure ambulatoriali urgenti. Il presidio è organizzato con la presenza di personale medico e paramedico che garantisca l'assistenza fino all'eventuale ricovero presso strutture del servizio sanitario nazionale. I trasferimenti per ricovero ospedaliero sono effettuati a mezzo di ambulanza, sotto il coordinamento della centrale operativa 118. Nei casi in cui è disposto il ricovero ospedaliero, sono comunque assicurati allo straniero i servizi previsti dal presente capitolato fatta eccezione per quelli forniti dall'azienda sanitaria. Il medico responsabile sanitario informa il direttore del centro delle prestazioni effettuate ai fini dell'annotazione delle prestazioni nella scheda individuale di cui all'articolo 2, lett. A), punto 1, e ne dà comunicazione giornaliera alla Prefettura ai sensi dell'articolo 2 della lett. A), punto 4;
- 3) la fornitura e la somministrazione dei farmaci di automedicazione e dei farmaci in base a prescrizione medica;
- 4) l'espletamento delle procedure necessarie all'iscrizione al servizio sanitario nazionale o al rilascio del tesserino STP in relazione alla posizione giuridica dello straniero.

Il servizio di assistenza sanitaria è assicurato h/24. Nei centri in cui non è richiesta la presenza del personale medico per tutto l'arco della giornata, secondo la tabella recante la dotazione minima di personale di cui al successivo art. 5, è comunque garantita mediante la reperibilità del medico responsabile del centro h/24.

Il servizio assicura inoltre, la dotazione dei materiali consumabili (inclusi dispositivi di protezione individuale) e lo strumentario minimo, di seguito indicato:

- registro visite
- sfigmomanometro
- fonendoscopio
- termometri
- otoscopio con coni monouso
- glucostick
- multistick per urine
- materiale necessario per lo svolgimento di test ematici rapidi (glicemia, esame delle urine, test di gravidanza, ricerca oppioidi nelle urine, test su saliva per HIV) - materiale necessario per prelievi ematici e per invio al laboratorio

- carrello per la gestione delle emergenze dotato di :

- saturimetro
- defibrillatore semiautomatico
- pallone Ambu con adattatore per adulti
- bombola di ossigeno con riduttore di pressione ed erogatori
- farmaci e dispositivi medici idonei per il primo soccorso
- set per suture
- materiale monouso sterile (guanti, telini, agocannule).

D) SERVIZIO DI DISTRIBUZIONE DI BENI

Il servizio comprende:

- al momento dell'ingresso nel centro, la consegna allo straniero, per una sola volta, di una scheda/ricarica telefonica di 15 euro;

- la distribuzione di un pocket money pari a euro 2,5 al giorno fino ad un massimo di euro 7.50 per nucleo familiare. Al momento dell'uscita dal centro il pocket money spettante e non ancora erogato è corrisposto in denaro;

- la fornitura, trasporto, consegna e distribuzione allo straniero al momento dell'ingresso nel centro del Kit composto come segue:

	Uomo	Donna	Bimbo adattabile in base all'età
Vestiario	1 paio di scarpe	1 paio di scarpe	2 paia di scarpe
	1 paio di ciabatte	1 paio di ciabatte	1 paio di ciabatte
	2 tute/2 pantaloni	2 gonne lunghe/ pantaloni 1 velo, su richiesta	3 tutine neonati/tute
	2 magliette intime	2 magliette/ canottiere/intime	3 canottiere
	2 T-shirt /camicie	2 T-shirt/camicie	3 T shirt
	1 maglione + 1 giaccone adatto alla stagione	1 maglione + 1 giaccone adatto alla stagione	1 giubbotto adatto alla stagione
	2 pigiami	2 pigiami	2 pigiami
	4 paia di slip	4 paia di slip	4 paia di slip
	set di 3 asciugamani (di cui 1 per doccia)	set di 3 asciugamani (di cui 1 per doccia)	set di 3 asciugamani (di cui 1 per doccia)
	4 paia di calze	4 paia di calze	4 paia di calzini
Igiene		2 reggiseni	
	1 spazzolino	1 spazzolino	1 spazzolino
	1 pettine	1 pettine /spazzola	1 pettine
		1 conf. assorbenti	
Altro	1 borsone da viaggio	1 borsone da viaggio	1 zainetto
Effetti lettereschi	2 lenzuola e 1 federa monouso ogni 3 giorni 2 lenzuola e 1 federa e cambio	2 lenzuola e 1 federa monouso ogni 3 giorni 2 lenzuola e 1 federa e cambio	2 lenzuola e 1 federa monouso ogni 3 giorni 2 lenzuola e 1 federa e cambio

Il vestiario previsto nel KIT sopra indicato deve essere appropriato, adeguato alla taglia dello straniero e rispettare il cambio di stagione.

L'aggiudicatario deve inoltre:

- distribuire le coperte (cm 90x190) per ogni straniero, in numero/pesantezza sufficiente in base alla temperatura, da richiedere all'aggiudicatario del lotto 4 ad ogni cambio di persona;
- distribuire i coprimaterassi ed i copricuscini da sostituire ad ogni cambio di persona;
- effettuare la sanificazione di ciascun materasso e cuscino ad ogni cambio di persona;
- distribuire il rinnovo della fornitura dei generi consumabili con l'uso, quali sapone, shampoo, dentifricio etc ..

Di ogni fornitura effettuata l'ente gestore acquisisce ricevuta da parte dello straniero.

Il servizio comprende, inoltre, la fornitura, il trasporto, consegna e distribuzione del materiale scolastico, didattico e ludico e di altri beni.

I beni sono distribuiti in via esclusiva dall'ente gestore.

Articolo 3 Tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro

L'ente gestore, a mezzo di proprio personale, assicura, gli adempimenti ed i servizi di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro con particolare riferimento alla nomina dei responsabili della sicurezza e degli addetti al primo soccorso e al servizio antincendio, provvisti della necessaria qualifica.

Articolo 4 Servizio di pulizia e igiene ambientale

Il servizio comprende:

- a) la pulizia dei locali diurni e notturni, degli uffici e delle aree comuni;
- b) la disinfezione, disinfestazione, derattizzazione e deblattizzazione delle superfici;
- c) la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti ordinari e speciali nel rispetto delle norme locali in tema di raccolta differenziata;
- d) la raccolta e lo smaltimento di liquami provenienti dalla rete fognaria interna non collegata alla rete comunale;
- e) la cura delle aree verdi.

Articolo 5 Risorse strumentali e personale

L'aggiudicatario ed il personale impiegato operano assicurando il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 1, comma 2.

Nessun rapporto d'impiego e, comunque, di dipendenza a qualsiasi titolo, può instaurarsi tra il personale messo a disposizione dall'aggiudicatario e l'Amministrazione dell'interno. Per il proprio personale e per quello delle ditte di cui si avvale, l'aggiudicatario garantisce per sé ed accerta per gli altri la regolarità dei versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali.

In materia di trattamento giuridico ed economico del personale, trova applicazione l'articolo 30, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

L'aggiudicatario si obbliga a dimostrare, su richiesta della Prefettura, l'adempimento di tutte le

disposizioni relative alle assicurazioni sociali, derivanti da leggi e contratti collettivi di lavoro, che prevedono il pagamento di contributi da parte dei datori di lavoro a favore dei propri dipendenti.

La Prefettura verifica periodicamente l'adeguatezza dei profili professionali ai relativi compiti e l'adeguatezza del comportamento degli operatori e si riserva il diritto di motivata richiesta all'aggiudicatario di sostituzione del personale ritenuto non idoneo o inadatto, compreso il direttore, senza maggiori oneri per la Prefettura.

L'aggiudicatario, nell'esecuzione del presente contratto, assume in proprio ogni responsabilità per qualsiasi danno causato a persone o beni dello stesso aggiudicatario, dell'Amministrazione e/o di terzi.

L'Aggiudicatario si obbliga a manlevare e mantenere indenne l'Amministrazione dell'interno da qualsiasi azione di responsabilità eventualmente promossa nei confronti di quest'ultima in ragione di inadempimenti direttamente o indirettamente connessi all'esecuzione dell'appalto.

I servizi sono assicurati nell'arco delle 24 ore giornaliere articolate nel servizio diurno, che va dalle ore 08:00 alle ore 20:00 e in quello notturno, che va dalle ore 20:00 alle ore 08:00. Il personale deve essere munito di tesserino con indicazione del ruolo, in modo da essere immediatamente riconoscibile.

Per ogni turno di lavoro è garantito l'impiego del personale necessario all'espletamento di tutti i servizi secondo criteri di congrua proporzionalità rispetto al numero di ospiti presenti; a tal fine la dotazione minima di personale da destinare ai vari servizi ed il relativo tempo d'impiego deve essere conforme ai seguenti parametri minimi di base:

	SERVIZI ALLA PERSONA DA RENDERSI CON LA CO-PRESENZA DEL PERSONALE PREVISTO
Operatori diurni	3 PER 50 OSPITI + 1 OGNI 20 O FRAZIONE SUPERIORE A 10
Operatori notturni	1 PER 50 OSPITI + 1 OGNI 25 O FRAZIONE SUPERIORE A 30
	AMMINISTRAZIONE E GESTIONE
Direttore	36 ore settimanali
Amministrativo	//////////
Magazziniere / Economo	//////////
	ASSISTENZA SANITARIA
Ambulatorio Infermieristico	Presenza obbligatoria di un Infermiere in struttura H24 per 7 giorni la settimana.
Ambulatorio Medico	Medico 8 ore alla settimana con presenza obbligatoria in struttura per almeno due volte fino a 50 ospiti. La presenza del medico dovrà, altresì, essere garantita, ogni 25 ospiti o frazione superiore a 10 oltre primi 50, per altre 4 ore aggiuntive con presenza aggiuntiva di almeno una volta alla settimana. Il medico dovrà comunque essere sempre reperibile all'occorrenza.

	ASSISTENZA PSICO-SOCIALE E MEDIAZIONE CULTURALE
Sostegno socio-psicologico	24 ore settimanali
Integrazione sociale e orientamento lavorativo	18 ore settimanali
Mediazione linguistica	54 ore settimanali
Informazione normativa	12 ore settimanali
Insegnamento lingua	24 ore settimanali

In relazione alla percentuale di presenze femminili tra gli ospiti del centro, è garantita una adeguata presenza di personale femminile, in modo da assicurare l'equilibrio di genere e da tenere conto delle esigenze di carattere culturale e religioso delle donne presenti nel centro.

L'ente gestore garantisce l'impiego di operatori i cui profili professionali sono adeguati ai relativi compiti. Sono comunque richiesti specifici profili professionali per gli operatori addetti ai servizi di assistenza sanitaria, di sostegno socio-psicologico, di mediazione linguistico-culturale, di informazione legale e di insegnamento della lingua italiana, con iscrizione ad apposito albo, laddove previsto per le specifiche categorie professionali. A tal fine, può farsi riferimento alla disciplina di cui all'articolo 12 della legge 8.11.2000, n. 328 e alla correlata normativa regionale.

L'aggiudicatario, nello svolgimento dei servizi forniti relativi all'appalto si impegna a comunicare prima della stipula del contratto il piano di organizzazione del personale con articolazione degli orari.

Articolo 6 Clausola sociale

Al fine di promuovere la stabilità occupazionale nel rispetto dei principi dell'Unione Europea, il nuovo aggiudicatario del contratto di appalto, conformemente a quanto previsto nei bandi e nei disciplinari di gara, si impegna ad assorbire prioritariamente nel proprio organico il personale già operante nel centro, come previsto dall'articolo 50 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, previa verifica di compatibilità che il numero di lavoratori e la qualifica degli stessi siano armonizzabili con l'organizzazione dell'impresa e con le esigenze tecnico-organizzative previste per l'erogazione del servizio, garantendo l'applicazione dei CCNNL di settore, di cui all'art. 51 del D.lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

Articolo 7 Liquidazione del corrispettivo

1. Il corrispettivo per la fornitura dei beni e servizi che formano oggetto dell'appalto, è **liquidato in sei rate bimestrali posticipate**, secondo i criteri di rendicontazione stabiliti nella convenzione. Il pagamento di ciascuna fattura elettronica è effettuato **entro 30 giorni**, decorrenti dalla data di ricevimento, previo rilascio del certificato di regolare esecuzione da parte del direttore dell'esecuzione del contratto, di cui all'articolo 10.

L'Amministrazione rientra nell'ambito applicativo dello *split payment* previsto dall'articolo 1, co. 629, lett. b) della legge n. 190/2014.