

12. Le strutture di accoglienza in Lombardia

di Valeria Alliata di Villafranca e Marta Lovison

Introduzione

Le attività di monitoraggio delle strutture di accoglienza in Lombardia sono proseguite anche nel corso del 2011 grazie alla stretta collaborazione con gli Osservatori provinciali (Opi). La rilevazione è stata effettuata secondo la metodologia adottata a partire dal 2008 che prevede la compilazione da parte dei responsabili delle strutture di un questionario i cui dati vengono poi riversati nel sistema online della Banca dati Orim supervisionato dai referenti degli opi dello staff di ricerca dell'Osservatorio¹. Poiché la suddetta metodologia prevede, riguardo alle presenze, la fotografia al 1° aprile 2011, quest'anno il presente capitolo dedica anche una riflessione sui flussi provenienti dal Nord Africa che hanno coinvolto sia il territorio nazionale sia in particolare quello lombardo². Il sistema di accoglienza lombardo è stato messo a dura prova dagli arrivi registrati nel corso del 2011, soprattutto a partire dal secondo trimestre a oggi. Quanto avvenuto ha inevitabilmente evidenziato le difficoltà dell'accoglienza italiana e lombarda a recepire in tempi rapidi un flusso consistente di profughi. Ciò nonostante è da rilevare che, sebbene i livelli di saturazione delle strutture presenti e operanti in Lombardia risultassero già al 1° aprile 2011 piuttosto elevati, circa il 20% delle strutture censite dall'Orim ospita attualmente il 20% dei cittadini provenienti dal Nord Africa presenti oggi nel territorio lombardo. Inoltre si può senz'altro riscontrare che la mappatura precisa e puntuale dell'Orim e degli Opi ha costituito per l'Autorità

¹ Nel corso del 2011 il 37% dei questionari è stato compilato direttamente online dagli operatori delle strutture di accoglienza, fra questi risulta che oltre il 68% è stato compilato nella provincia di Milano.

² I dati commentati nei paragrafi che seguono non comprendono le informazioni riguardanti i profughi provenienti dal Nord Africa che hanno impegnato l'accoglienza lombarda a partire dal mese di maggio 2011. Grazie alle informazioni messe a disposizione dalla Prefettura di Milano è stato però possibile effettuare un approfondimento su questo fenomeno, disponibile nel paragrafo 12.5.

competente una preziosa base conoscitiva di partenza per programmare e individuare a livello territoriale le strutture. La ricerca oggetto del presente capitolo ha permesso infine di implementare ulteriormente il servizio di Banca dati accoglienza dell'Orim nelle sue due principali sezioni: l'area "Cerca strutture", servizio di ricerca cartografica e territoriale delle strutture che operano sul territorio, e l'area "Indicatori statistici", entrambe aggiornate annualmente. Il servizio a oggi registra circa 20mila accessi, confermandosi sempre più come uno strumento efficace per gli operatori del settore.

12.1 Mappatura delle unità di offerta di accoglienza esistenti

Dall'indagine risulta un'offerta complessiva d'accoglienza di 303 unità (Tab. 1) e 6.678 posti letto, registrando quindi un effettivo aumento rispetto al 2010 di 3 unità e di oltre 461 posti letto.

Tab. 1 - Strutture di accoglienza per provincia. Serie storica anni 2008-2011

<i>Provincia</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Bergamo	30	24	19	17
Brescia	34	35	38	38
Como	11	15	15	15
Cremona	23	23	26	31
Lecco	20	19	21	21
Lodi	5	10	9	10
Monza Brianza	-	12	13	15
Mantova	14	14	11	16
Milano	109	91	93	87
Pavia	32	31	29	26
Sondrio	6	5	6	8
Varese	17	15	20	19
Lombardia	301	294	300	303

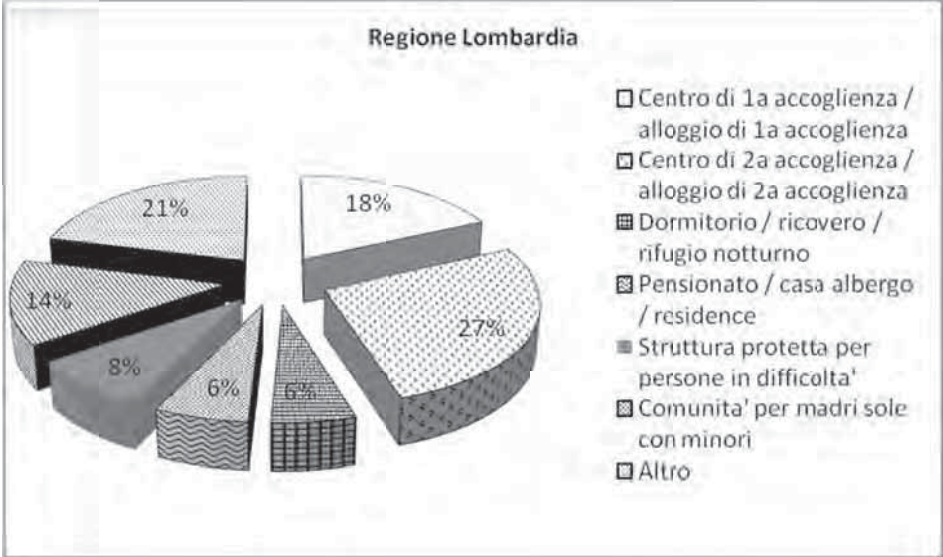
Fonte: Banca dati accoglienza Orim

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, anche nel 2011 risulta che oltre il 30% delle strutture mappate si trova in provincia di Milano e, nello specifico, nel capoluogo. Seguono le province di Brescia (con 38 strutture), di Cremona (31) e di Pavia (26); le altre si attestano intorno alle 15 unità, fatta eccezione per quelle di Lodi e Sondrio che riportano i valori più bassi (rispettivamente 10 e 8 strutture). C'è da segnalare che, considerando la serie di dati rilevati nel quadriennio 2008-2011, il totale delle strutture monitorate in Lombardia si attesta sempre intorno alle 300 unità, fatta eccezione per il 2009 dove ne furono rilevate 294. Mentre a livello locale si registrano cambiamenti in eccesso come nel caso della provincia di Cremona, che è passata da 23 a 31 unità, o in difetto, come nel caso di Pavia, passata da 32 a 26 unità. In tutti i casi tali variazioni sono ascrivibili a fattori diversi quali la chiusura vera e

propria della struttura oppure l'inizio d'attività di una nuova o in altri casi la confluenza di più strutture in una unica realtà ecc.

Per quanto riguarda la tipologia di accoglienza delle strutture mappate nel corso del 2011 (Graf. 1) la seconda (ossia strutture dove la permanenza massima consentita supera l'anno) si conferma ancora come la più presente – il 27% delle strutture complessivamente mappate dichiara infatti questa tipologia di servizio – mentre la prima accoglienza si attesta su valori intorno al 18%: va però segnalato, rispetto al 2010, un aumento di queste ultime (2 unità in più) a fronte una diminuzione delle seconde accoglienze (5 unità in meno).

Graf. 1 - Strutture in Lombardia per tipologia di accoglienza. Anno 2011



Fonte: Banca dati accoglienza Orim

Si tratta di differenze che, pur con le dovute cautele, possono essere messe in relazione alle aggravate condizioni di disagio e povertà della cittadinanza non solo straniera ma anche italiana. A rafforzare questa ipotesi un dato significativo riguarda proprio la distinzione tra strutture che ospitano solo stranieri e quelle che ospitano sia stranieri sia italiani (Tab. 2): nel 2011 risultano 255 quelle che ospitano entrambe le categorie (più 17 unità rispetto al 2010) e 48 quelle per soli stranieri (meno 11 unità rispetto al 2010). Fra queste ultime nell'85% dei casi si tratta di strutture, tradizionalmente, dedicate all'accoglienza di soli stranieri (1a e 2a) e che, rispetto al 2010, sono diminuite di ben 10 unità.

Infine si evidenzia anche un significativo aumento delle comunità per madri sole con minori (7 unità in più rispetto al 2010).

**Tab. 2 - Strutture di accoglienza in Lombardia per tipologia di ospiti accolti.
Anno 2011**

<i>Tipologia di accoglienza</i>	<i>Solo stranieri</i>	<i>Entrambi</i>	<i>Totale</i>
Centro di 1 ^a accoglienza/alloggio di 1 ^a accoglienza	13	42	55
Centro di 2 ^a accoglienza/alloggio di 2 ^a accoglienza	28	54	82
Dormitorio/ricovero/rifugio notturno	-	17	17
Pensionato/casa albergo/residence	1	18	19
Struttura protetta per persone in difficoltà	1	24	25
Comunità per madri sole con minori	-	41	41
Altro	5	59	64
Totale	48	255	303

Fonte: Banca dati accoglienza Orim

Altro aspetto interessante riguarda l'aumento dei servizi aggiuntivi offerti, soprattutto quelli essenziali quali la mensa, il supporto medico e il sostegno alla ricerca dell'occupazione. Infine va segnalata una variazione significativa relativa ai tassi di presenza dei requisiti di ammissione: diminuiscono le strutture che richiedono contratto di lavoro e permesso di soggiorno regolare a fronte di una aumentata richiesta di segnalazione da parte dei servizi sociali e di altre tipologie di ammissione.

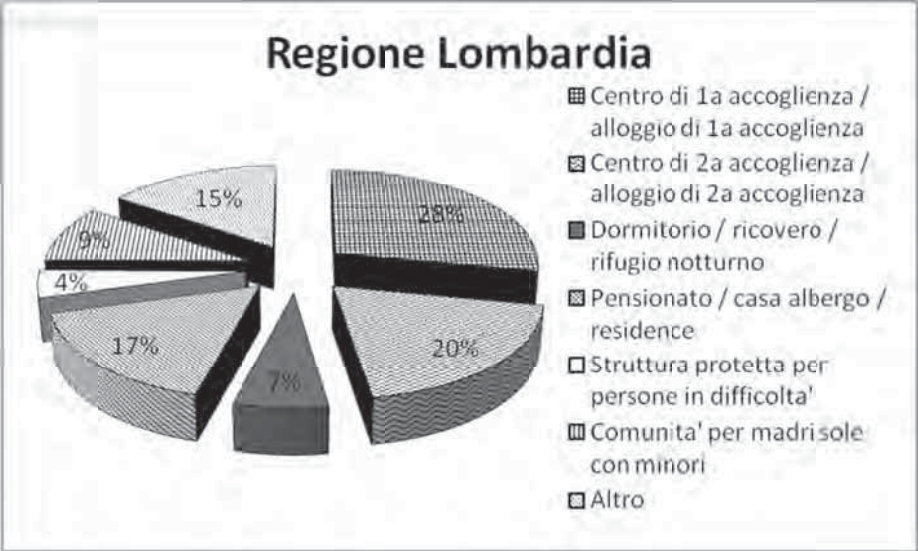
Si conferma infine il ruolo fondamentale del Terzo settore per quanto riguarda la gestione delle strutture che, anche nel 2011, ha in carico circa il 75% delle strutture monitorate. Va però segnalato che se le strutture direttamente gestite dal pubblico sono solo 37 in tutta la Lombardia, i posti letto riferiti a questa gestione sono ben 1.441³.

12.2 La disponibilità di posti letto

Per quanto riguarda la disponibilità di posti letto, nel 2011 questi risultano essere 6.678 (con un aumento di 458 unità rispetto al 2010), rispecchiando la specificità territoriale, già analizzata per il numero di strutture, relativamente alle province di Milano – che con 2.600 posti copre circa il 39% dell'offerta – e di Brescia (977 posti, 14,6% dell'offerta) che risultano essere i territori con il numero di letti più elevato della regione. Contrariamente alle annualità precedenti sono i centri di prima accoglienza le strutture con il maggior numero di posti letto in regione: 1.870 unità pari al 29% dell'offerta (+814 rispetto al 2010), seguiti dalla seconda che conta 1.310 posti. Altro dato che va sottolineato riguarda l'offerta della tipologia dormitori che conta nel 2011 434 posti contro i 953 del 2010.

³ Per un approfondimento relativo ai dati le cui tabelle non sono state riportate nel presente capitolo si rimanda alla sezione indicatori della Banca dati accoglienza www.orimregionelombardia.it/accolgenza.

Graf. 2 - Posti letto in Lombardia per tipo di accoglienza. Anno 2011



Fonte: Banca dati accoglienza Orim

Va però precisato che questa tendenza si riscontra a livello locale solo nel territorio di Milano, dove i posti letto destinati alla prima accoglienza sono passati da 334 nel 2010 a 1.310 nel 2011, un aumento del 292%, contro i 233 rilevati per la seconda.

Tab. 3 - Posti letto per provincia. Serie storica anni 2008-2011

Provincia	2008	2009	2010	2011
Bergamo	649	546	509	502
Brescia	731	805	974	977
Como	317	303	303	280
Cremona	351	376	406	441
Lecco	160	148	193	195
Lodi	90	150	125	138
Monza Brianza	-	321	371	476
Mantova	189	302	262	328
Milano	3.056	2.370	2.378	2.600
Pavia	386	411	390	372
Sondrio	77	70	73	83
Varese	218	200	236	286
Regione Lombardia	6.224	6.002	6.220	6.678

Fonte: Banca dati accoglienza Orim

Questo è dovuto al fatto che una struttura del Comune di Milano, la Casa dell'accoglienza Ortles che fino al 2010 era destinata al servizio di Dormitorio/ricovero notturno, nel corso del 2011 ha cambiato destinazione d'uso passando alla tipologia "1^a accoglienza" offrendo agli ospiti una serie di servizi

aggiuntivi che la precedente gestione non prevedeva⁴. Nella stessa tipologia va inoltre segnalato che sempre nell'area milanese è stata rilevata per la prima volta una struttura che dispone di 366 posti letto. Per quanto riguarda il resto del territorio lombardo è invece la seconda accoglienza che tende a prevalere rispetto alla prima, fatta eccezione per le province di Cremona e Varese.

Un altro dato interessante riguarda la distribuzione dei posti letto per nazionalità degli ospiti. Si rileva infatti, rispetto al 2010, l'aumento delle strutture che accolgono indifferentemente cittadini stranieri e italiani – più dell'85% – con una disponibilità di 5.632 posti letto. Tale tendenza si registra soprattutto fra quelle unità che normalmente sono dedicate solo agli stranieri: il 79% dei letti disponibili nella prima accoglienza sono infatti dedicati a entrambe le categorie mentre nella seconda i valori si attestano intorno al 64% dell'offerta.

Un significativo indicatore per analizzare la dimensione delle strutture monitorate è il numero medio di posti disponibili. Il valore rilevato si attesta oltre i 22 posti a unità (2 in più rispetto al 2010) per quanto riguarda il totale regionale, ma oscilla considerevolmente a livello locale: si passa infatti dagli oltre 30 di Bergamo (+3), Milano (+4) e Monza (+3) ai 9 di Lecco.

Riguardo alla qualità dell'accoglienza anche nel 2011 il rapporto tra posti letto e i servizi igienici si attesta intorno a 3 posti letto per ogni servizio, così come per bagno o doccia, confermando il discreto standard qualitativo registrato nelle annualità precedenti. La media scende a 2 quando si tratta di strutture protette o di comunità per madri sole con minori. C'è però da rilevare un certo peggioramento a carico della prima accoglienza dovuto all'aumento dei posti letto non proporzionale all'aumento dei servizi igienici, con una media regionale per questa tipologia che si attesta con valori intorno a 4 posti per servizio igienico, e intorno a 5 per ogni bagno o doccia. Questo peggioramento della media è in parte condizionato dalla situazione milanese dove troviamo un bagno o doccia ogni 7 e un servizio igienico ogni 5 posti letto. Di contro, sempre a Milano, è invece migliorata la categoria Dormitorio che è passata dai 13 posti letto per bagno o doccia registrati nel 2010 ai 5 nel 2011, in linea con la media regionale della categoria.

Infine, a conclusione di questa analisi strutturale dell'offerta di accoglienza, si segnala che nel 2011 poco meno della metà dei posti letto disponibili è distribuito in camere da 1 a 2 letti. Si rileva addirittura un incremento di 28 unità a un posto, anche se il tipo più rappresentato è quello da 2 letti, con 2.220 posti, pari a circa il 33% dell'offerta totale. Va altresì evidenziato che sono raddoppiate le camere da 6 o più letti, dato che testimonia della situazione di necessità e di emergenza che ha coinvolto l'accoglienza lombarda.

⁴ Si segnala inoltre che, secondo quanto riferito dal responsabile, un'ala della Casa di accoglienza Ortes è in fase di ristrutturazione. È quindi ipotizzabile un incremento dei posti letto per il 2012.

Tab. 4 - Rapporto tra posti letto e servizi igienici e docce disponibili per tipo di servizio e per provincia. Anno 2011

	Centro di 1 ^a accoglienza/alloggio di 1 ^a accoglienza		Centro di 2 ^a accoglienza/alloggio di 2 ^a accoglienza		Dormitorio/ ricovero/ rifugio notturno		Pensionato/ casa albergo/ residence		Struttura protetta per persone in difficoltà		Comunità per madri sole con minori		Altro		Totale	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Bergamo	3,2	3,2	2,5	2,8	5,7	5,7	2,3	2,4	1,4	1,6	2,8	2,8	3,5	3,5	3,1	3,2
Brescia	2,7	2,5	3,2	3,2	3,9	4,3	2,0	2,0	2,5	2,5	3,4	3,4	3,0	3,0	2,9	2,9
Como	3,8	3,8	3,5	3,5	6,0	2,4	2,0	2,0	2,5	2,5	2,5	2,9	1,3	1,6	2,5	2,6
Cremona	3,5	3,6	2,7	2,7					2,6	2,5	2,2	1,8	2,5	2,5	2,8	2,6
Lecco	3,3	4,5	3,1	3,1			2,6	2,6	7,0	1,8	2,2	2,9	3,2	3,4	3,1	3,1
Lodi	2,6	2,7	2,3	2,3	4,7	3,5			3,2	3,2	2,6	2,9			2,8	2,8
Monza Brianza	4,0	4,0			4,0	4,8	2,0	2,1			2,8	2,4	2,1	2,3	2,2	2,4
Mantova	2,7	3,0	2,1	2,1	6,0	6,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,8	2,8	2,3	2,3	2,4	2,4
Milano	5,1	7,4	3,0	3,1	7,6	9,7	3,0	3,3	2,5	2,4	3,1	3,3	3,2	3,2	3,9	4,7
Pavia	3,8	3,8	2,7	2,7	6,4	5,3			2,5	2,9	3,2	3,6	2,5	2,6	3,0	3,1
Sondrio	3,4	3,4	2,4	3,7									1,8	2,3	2,2	2,8
Varese	3,6	3,9	4,1	4,1	2,3	2,3					2,0	2,4	8,8	8,8	4,0	4,2
Regione Lombardia	4,3	5,3	3,0	3,0	5,2	5,3	2,5	2,7	2,5	2,4	2,8	2,9	2,7	2,8	3,1	3,4

A = rapporto tra posti letto e servizi igienici.

B = rapporto tra posti letto e bagni o docce.

Fonte: Banca dati accoglienza Orim

12.3 Gli ospiti accolti al 1° aprile 2011

Come anticipato nell'introduzione, poiché l'indagine ha fotografato la situazione lombarda al 1° aprile 2011, i dati relativi agli ospiti accolti nel sistema di accoglienza presentati in questo paragrafo non includono i profughi giunti sul nostro territorio proprio a partire dal mese di aprile, in seguito alla crisi verificatasi nel Nord Africa.

I nuovi indicatori messi a disposizione del sistema di rilevazione consentono di analizzare l'andamento numerico degli ospiti, sia a livello regionale sia a livello provinciale, in un'ottica storica.

È immediatamente evidente che nel corso degli anni le persone accolte nelle strutture mappate sono cresciute in maniera consistente; questo aumento è in parte dovuto certamente a una sempre maggiore capacità di copertura della rilevazione ma, soprattutto per quanto riguarda gli ultimi anni, anche a un effettivo incremento degli ospiti accolti dal sistema.

Tab. 5 - Ospiti accolti nel sistema di accoglienza lombardo. Anni 2008-2011

	2008			2009			2010			2011		
	lt.	Str.	Tot.	lt.	Str.	Tot.	lt.	Str.	Tot.	lt.	Str.	Tot.
BG	118	513	631	66	406	472	59	364	423	86	377	463
BS	142	512	654	171	529	700	202	597	799	225	573	798
CO	81	175	256	51	172	223	44	135	179	96	128	224
CR	62	194	256	90	198	288	113	191	304	104	204	308
LC	33	88	121	22	77	99	43	105	148	38	117	155
LO	3	70	73	52	85	137	32	83	115	23	110	133
MB	-	-	-	145	96	241	197	117	314	278	118	396
MN	50	85	135	117	84	201	130	71	201	144	97	241
MI	1.332	961	2.293	911	984	1.895	864	988	1.852	948	1.321	2.269
PV	91	165	256	103	168	271	112	152	264	122	122	244
SO	27	24	51	23	26	49	26	13	39	26	23	49
VA	69	96	165	36	121	157	39	151	190	36	121	157
Tot.	2.008	2.883	4.891	1.787	2.946	4.733	1.861	2.967	4.828	2.126	3.311	5.437

Fonte: Banca dati accoglienza Orim

Al 1° aprile 2011 infatti rileviamo nelle strutture di accoglienza lombarde mappate 5.437 persone, +609 unità rispetto alla stessa data del 2010. Analizzando l'andamento dei presenti degli ultimi 4 anni, a partire cioè dal 2008, vediamo infatti come il numero di ospiti sia restato sostanzialmente costante fino al 2010, oscillando tra una cifra minima di 4.733 unità del 2009 e un massimo di 4.891 dell'anno precedente. L'incremento consistente si è avuto invece proprio nell'ultimo anno, probabilmente a causa di due fattori congiunti: da un lato la prima fase della cosiddetta emergenza Nord Africa che, nei primi mesi del 2012, ha coinvolto il sistema di accoglienza lombardo con diverse centinaia di cittadini tunisini in fuga; dall'altro però, vista la crescita in termini assoluti anche dei cittadini italiani presenti nel circuito dell'accoglienza (+265 unità rispetto il 2010), è probabile che questo incremento sia dovuto anche agli effetti della recessione economica che in questi anni ha colpito l'Italia

come l'Europa, causando disagi abitativi anche tra la popolazione autoctona. Il rapporto tra italiani e stranieri presenti è rimasto, infatti, costante nel corso degli anni (circa il 60% di stranieri contro il 40% di italiani), anche nell'arco del 2011, a dimostrazione di come la crescita abbia riguardato entrambe le categorie.

L'incremento repentino tra il 2010 e il 2011 riguarda in modo particolare il territorio Milanese, che da solo accumula +417 ospiti. Da ricordare però, come anticipato a proposito del numero di posti disponibili, che il territorio milanese conta quest'anno una struttura di dimensioni piuttosto consistenti (la Casa di Solidarietà, che fino a ora non aveva partecipato al monitoraggio) e che da sola ospita 339 persone. Di particolare interesse è andare ad approfondire l'aumento degli ospiti censiti secondo le diverse tipologie di accoglienza che questa crescita ha impegnato.

Come risulta dalla tabella 6, è immediatamente evidente come l'aumento abbia riguardato quasi esclusivamente la Prima accoglienza (dato che peraltro trova riscontro nell'aumento già rilevato dei posti letto in questa stessa tipologia, *infra* 12.2) che, tra il 2010 e il 2011 raddoppia gli ospiti (da 877 a 1720), a fronte di un lieve calo della seconda accoglienza ma, soprattutto, di un crollo degli ospiti accolti nella categoria di Dormitori e rifugi notturni, che passano da 715 a 386 unità.

Tab. 6 - Ospiti per tipologia di accoglienza. Anni 2010-2011

<i>Tipologia di accoglienza</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Centro di 1 ^a accoglienza/alloggio di 1 ^a accoglienza	877	1.720
Centro di 2 ^a accoglienza/alloggio di 2 ^a accoglienza	1.131	1.079
Dormitorio/ricovero/rifugio notturno	715	386
Pensionato/casa albergo/residence	670	871
Struttura protetta per persone in difficoltà	263	219
Comunità per madri sole con minori	456	462
Altro	716	750
<i>Totale</i>	<i>4.828</i>	<i>5.487</i>

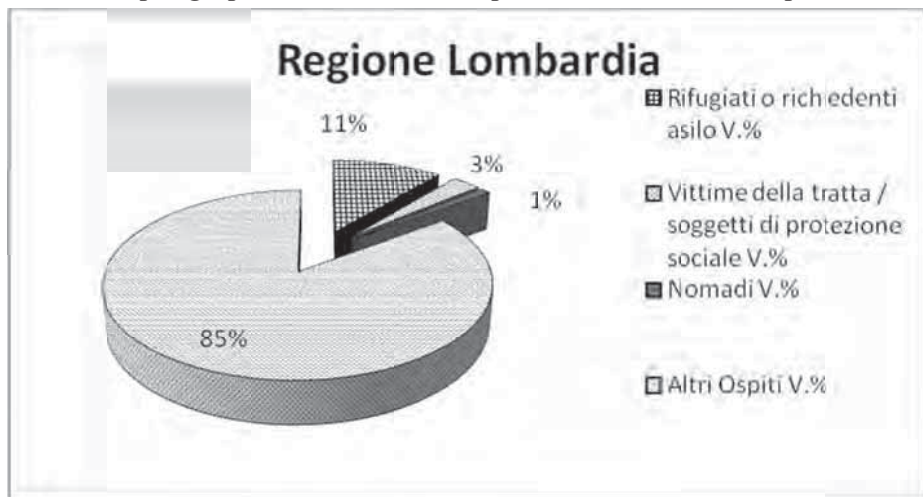
Fonte: Banca dati accoglienza Orim

Dal punto di vista qualitativo questo dato non può che essere interpretato positivamente: il sistema di prima accoglienza garantisce infatti un numero di servizi maggiore dei Dormitori, garantendo un'ospitalità integrata.

Oltre alla prima accoglienza crescono gli ospiti anche nei Pensionati, mentre restano sostanzialmente invariati nelle altre tipologie mappate.

Il grafico 3 traccia invece un quadro delle particolari tipologie di utenza accolte nel sistema al 1° aprile 2011. Come già notato negli anni passati, l'incidenza rispetto alla popolazione complessiva è piuttosto bassa, poco al di sopra dell'11% per rifugiati e richiedenti asilo, il 2,8% per Vittime della tratta e soggetti di protezione sociale, solo l'1% per i nomadi, per un'incidenza percentuale complessiva del 14%.

Graf. 3 - Tipologie particolari di utenza ospitate in Lombardia al 1° aprile 2011



Fonte: Banca dati accoglienza Orim

Preme ricordare ancora una volta come questi dati non contemplino i richiedenti asilo provenienti dalla Libia. A tale proposito sembra però interessante tracciare un parallelo tra la situazione appena precedente all'emergenza, la cui fotografia è rappresentata dai dati fin'ora analizzati, e quella attuale, che vede la presenza di oltre 3mila richiedenti asilo solo sul territorio lombardo. Per un approfondimento sui dati riguardanti il sistema di accoglienza profughi provenienti dal Nord Africa si rimanda al paragrafo 12.5 di questo capitolo.

La tabella 7 permette di effettuare alcune considerazioni in merito alla saturazione delle strutture di accoglienza del territorio lombardo.

Complessivamente, e in relazione all'annualità precedente, si può affermare che la percentuale di strutture sature sia sostanzialmente immutata (a fronte, però, di un consistente aumento del numero di posti letto disponibili). È altresì parallelamente cresciuto l'indice di saturazione, ossia la percentuale di posti che, al 1° aprile 2011 risultavano occupati. Infatti, se nel 2010 la percentuale di strutture lombarde sature era pari al 33,3%, mentre l'indice di saturazione raggiungeva il 77,6%, oggi questi valori si attestano rispettivamente al 33% e all'81,4%. Cala dunque nel complesso il numero di posti disponibili e questo prima, come già detto, dell'emergenza profughi che ha caratterizzato la seconda metà del 2011.

Tab. 7 - Strutture sature e indice di saturazione al 1° aprile 2011. Valori percentuali

Provincia	Centro di 1 ^a accoglienza/ alloggio di 1 ^a accoglienza		Centro di 2 ^a accoglienza/ alloggio di 2 ^a accoglienza		Dormitorio/ ricovero/ rifugio notturno		Pensionato/ casa albergo/ residence		Struttura protetta per persone in difficoltà		Comunità per madri sole con minori		Altro		Totale	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Bergamo	100,0	100,0	33,3	86,1	83,8		33,3	69,3	50,0	63,6	50,0	87,1	102,5	23,5	92,2	
Brescia	77,8	100,0	25,0	83,8	100,0	100,0	33,3	62,5				62,5	90,7	42,1	81,7	
Como		86,7	33,3	94,3					50,0	82,5	66,7	97,5	57,1	26,7	80,0	
Cremona	50,0	92,3	50,0	89,2	83,3				22,2	63,1	25,0	24,3	20,0	32,3	69,8	
Lecco		86,1	63,6	86,9			100,0	100,0		85,7		55,0	68,6	42,9	79,5	
Lodi	66,7	97,0	100,0	100,0	85,7				100,0	100,0	66,7	96,6		70,0	96,4	
Monza																
Brianza		62,5			95,8		33,3	91,7				93,2	66,3	6,7	83,2	
Mantova		37,5		87,9	83,3			60,0		80,0	25,0	61,5	78,0	6,3	73,5	
Milano	37,5	91,2	26,7	84,6	75,0	97,8	11,1	80,2	33,3	71,1	37,5	78,7	66,7	41,4	87,3	
Pavia	50,0	82,6	30,0	58,5	79,3					90,0	33,3	66,7	56,0	19,2	65,6	
Sondrio		58,8	50,0	63,6									56,8	12,5	59,0	
Varese		58,4	75,0	86,4	56,0							58,3	17,7	31,6	54,9	
Lombardia	36,4	89,3	39,	82,4	23,5	88,9	21,1	78,5	32,0	73,2	34,1	74,0	28,1	33,0	81,4	

A = Strutture sature - percentuale delle strutture che al 1° aprile 2011 dichiarano di avere tutti i posti letto a disposizione occupati.
B = Indice di saturazione - percentuale di posti letto occupati al 1° aprile 2011.

Fonte: Banca dati accoglienza Orim

Particolarmente critiche le situazioni di Bergamo – che dimostra un peggioramento significativo rispetto al 2010 (da un valore pari all'83% a uno del 92%) – e Lodi (96%), ma si registra un peggioramento consistente anche nel territorio comasco (dal 59% all'80%); in netta controtendenza invece le province di Cremona e Varese che vedono scendere il proprio indice di saturazione rispettivamente al 69,8% e al 54,9%.

Il quadro complessivo dunque presenta un sistema di accoglienza sostanzialmente impreparato a far fronte a una situazione emergenziale come quella verificatasi in questi mesi, per risolvere la quale, come vedremo (cfr. *infra* 12.5), in molti casi è stato necessario rivolgersi a strutture di diversa destinazione (tra cui il sistema alberghiero) che, per loro natura, non sono però in grado di fornire il servizio integrato che una tipologia particolare come quella dei profughi e dei richiedenti asilo richiederebbe.

Infine alcune brevi considerazioni in merito alla distribuzione degli ospiti per modalità di pagamento della retta. A livello regionale si rileva che circa il 36% di questi paga in modo autonomo, di tasca propria, la retta della struttura. Ugualmente la percentuale delle persone che possono godere di una completa presa in carico dei servizi sociali o socio-sanitari, mentre oltre il 21% degli ospiti è accolto a titolo gratuito. Infine il 6,6% paga solo parzialmente la retta, probabilmente in seguito ad accordi particolari presi caso per caso.

12.3.1 Il tema di approfondimento annuale: la famiglia

In raccordo con il tema di approfondimento trasversale scelto nell'ambito del progetto di ricerca dell'Osservatorio Regionale per il 2011, anche nell'ambito dell'accoglienza si è scelto di approfondire la questione della famiglia.

La tabella 8 analizza quindi la presenza di nuclei familiari nel circuito delle strutture di accoglienza lombarde.

Al 1° aprile 2011 sono state rilevate 498 famiglie, di cui oltre il 72% aventi almeno un membro di origine straniera. Rispetto al 2010 si osserva, come già segnalato per gli ospiti, un leggero aumento in termini assoluti mentre diminuisce l'incidenza percentuale dei nuclei aventi almeno uno straniero.

Tab. 8 - Distribuzione dei nuclei familiari per provincia, tipo di servizio e incidenza percentuale dei nuclei aventi almeno uno straniero al 1° aprile 2011

Provincia	Centro di 1 ^a accoglienza/ alloggio di 1 ^a accoglienza		Centro di 2 ^a accoglienza/ alloggio di 2 ^a accoglienza		Dormitorio/ ricovero/ rifugio notturno		Pensionato/ casa albergo/ residence		Struttura protetta per persone in difficoltà		Comunità per madri sole con minori		Altro		Totale	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Bergamo			12	91,7							7	100	10	80	29	89,7
Brescia	11	81,8	58	94,8			9				17	58,8	9	66,7	104	83,7
Como	3	33,3	13	30,8					5	100	15	66,7	1	100	37	56,8
Cremona	4	100	11	90,9					20	75	4	50	2	0	41	75,6
Lecco			9	88,9			5				5	0		70	29	65,5
Lodi			3	100,0					1	100	9	66,7			13	76,9
Monza																
Brianza	3	66,7									16	68,8	17	47,1	36	58,3
Mantova			2	50,0					6	83,3	7	57,1	7	100	22	77,3
Milano	11	45,5	24	91,7	1	0	3		1	100	75	66,7	9	55,6	124	69,4
Pavia	3	0,0	14	100,0					5	80	16	50	7	14,3	45	60,0
Sondrio													1	100	1	100,0
Varese			14	100,0							3	33,3			17	88,2
Lombardia	35	60	160	88,8	1	0	17	82,4	38	81,6	174	62,2	73	60,3	498	72,5

A = Nuclei familiari, valori assoluti.

B = Incidenza percentuale dei nuclei aventi almeno uno straniero.

Fonte: Banca dati accoglienza Orim

In linea con le specificità delle diverse tipologie di accoglienza, la presenza più rilevante di questa particolare categoria di ospiti si rileva nelle strutture di seconda accoglienza o, per definizione, nelle comunità per madri sole con minori, che contano rispettivamente il 32% e il 35% dei nuclei complessivamente accolti. Come anticipato, la percentuale di famiglie straniere sul totale è piuttosto elevata, fino a toccare il 100% in casi particolari quali la prima accoglienza a Cremona, la seconda a Lodi, Pavia e Varese, le strutture protette a Lodi, Milano e Varese, le Comunità per madri sole con minori a Bergamo.

Per quanto riguarda la presenza di minori, al 1° aprile 2011 le strutture di accoglienza mappate vedevano la presenza di 1.055 *under* 18, di cui il 70,2% stranieri. Come già visto per i nuclei familiari, le categorie dove questi sono maggiormente presenti sono la seconda accoglienza e le comunità per madri sole con minori, ma in questa circostanza particolare anche la tipologia “Altro” evidenzia una presenza significativa. Come ricordato più volte nel corso delle annualità della ricerca, questa peculiarità può essere ricondotta al fatto che, non essendo prevista nella rilevazione la mappatura esplicita delle comunità educative per minori – perché la tipologia di ospiti accolti in queste strutture è in una percentuale ancora molto elevata costituita da italiani – queste, nel caso si rivolgano prevalentemente ai minori stranieri, vengono inserite proprio nella categoria “altro”.

Come facilmente immaginabile gli *under* 18 sono completamente assenti dai dormitori e rifugi e presenti, ma in modo del tutto residuale presenti, nei pensionati e nelle case albergo.

Dal punto di vista territoriale le province, che ospitano il numero maggiore di minori nelle strutture mappate, sono quelle di Milano (dove risiedono 388 minori di cui il 75,1% stranieri) seguita da Brescia (162 minori di cui l'88,9% stranieri), e Cremona (115 di cui il 67% stranieri).

Infine alcuni cenni alla presenza di minori stranieri non accompagnati. Questi sono infatti il 18,8% dell'universo dei minori stranieri, con punte del 50% a Sondrio del 40% a Milano.

Tab. 9 - Distribuzione dei minori per provincia e tipo di servizio e incidenza percentuale dei minori stranieri al 1° aprile 2011

Provincia	Centro di 1ª accoglienza/ alloggio di 1ª accoglienza		Centro di 2ª accoglienza/ alloggio di 2ª accoglienza		Dormitorio/ ricovero/ rifugio notturno		Pensionato/ casa albergo/ residence		Struttura protetta per persone in difficoltà		Comunità per madri sole con minori		Altro		Totale	
	Minori V.a.	Stran. V.%	Minori V.a.	Stran. V.%	Minori V.a.	Stran. V.%	Minori V.a.	Stran. V.%	Minori V.a.	Stran. V.%	Minori V.a.	Stran. V.%	Minori V.a.	Stran. V.%	Minori V.a.	Stran. V.%
Bergamo			12	83,3							12	100,0	16	87,5	40	90,0
Brescia	12	100,0	108	92,6			6	83,3			28	75,0	8	75,0	162	88,9
Como	6	83,3	18	77,8					10	100,0	24	45,8			58	69,0
Cremona	12	58,3	25	96,0					51	70,6	5	40,0	22	36,4	115	67,0
Lecco			14	100,0			7	100,0			4		16	75,0	41	80,5
Lodi			4	100,0					1	100,0	16	43,8			21	57,1
Monza																
Brianza	2	50,0									22	59,1	38	55,3	62	56,5
Mantova	1	100,0	9	77,8					9	66,7	12	33,3	13	100,0	44	70,5
Milano	78	84,6	34	100,0					12	58,3	108	63,9	106	73,6	338	75,1
Pavia	12		42	45,2					8	50,0	18	27,8	8	25,0	88	34,1
Sondrio			10	50,0									20	5,0	30	20,0
Varese	8		40	97,5							1	100,0	7	42,9	56	76,8
Lombardia	131	70,2	316	85,4			13	92,3	91	70,3	250	58,0	254	62,2	1.055	70,2

Fonte: Banca dati accoglienza Orim

12.3.2 Le principali nazionalità di provenienza degli ospiti

Dal 2011 la Banca dati accoglienza Orim mette a disposizione, oltre alle serie storiche, un nuovo indicatore riguardante le principali nazionalità di accoglienza degli ospiti presenti al 1 aprile 2011.

Tab. 10 - Principali nazionalità dei cittadini accolti nelle strutture di accoglienza lombarde al 1° aprile 2011

<i>Principali nazionalità</i>	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>
Marocco	447	156	603
Romania	138	124	262
Egitto	152	24	176
Nigeria	64	95	159
Eritrea	123	28	151
Ghana	87	50	137
Tunisia	107	28	135
Senegal	96	32	128
Costa d'Avorio	94	28	122
Albania	66	41	107
Somalia	89	9	98
Afghanistan	79	3	82
Algeria	54	17	71
Burkina Faso	52	12	64
Jugoslavia	30	24	54
Altre	532	381	913
<i>Regione Lombardia</i>	<i>2.210</i>	<i>1.052</i>	<i>3.262</i>

Fonte: Banca dati accoglienza Orim

Rispetto alle presenze stimate complessivamente in Lombardia (cfr. cap. 1), vediamo confermata una consistente presenza di marocchini, rumeni, egiziani, albanesi e tunisini, ma, a parte queste, le 15 principali nazionalità rilevate nel sistema dell'accoglienza differiscono in maniera consistente dalla serie regionale. Vediamo infatti presenti paesi quali la Nigeria, l'Eritrea, il Ghana, la Costa d'Avorio, ecc., i cui cittadini sono complessivamente poco numerosi nel nostro territorio ma che si collocano nei primi posti nella tabella 10. Questo probabilmente è dovuto al particolare tipo di migrazione di questi paesi, spesso legata all'emergenza umanitaria e alla protezione internazionale.

12.4 Le prese in carico nel corso del 2011

Chiudiamo la riflessione intorno alle persone a cui è stato dato alloggio nel circuito dell'accoglienza lombarda con uno sguardo alle prese in carico, ossia agli ospiti accolti nel corso del 2010. Si tratta, a differenza delle informazioni analizzate fin'ora, che descrivevano la fotografia al 1° aprile 2011, di un dato di flusso, capace di restituire il movimento di un intero anno. Gli ospiti transitati nel 2010 sono stati 18.362, 2.378 unità in più rispetto l'anno precedente.

Tab. 11 - Prese in carico nel sistema di accoglienza lombardo. Anni 2007-2010

	2007			2008			2009			2010		
	<i>Ita.</i>	<i>Stra.</i>	<i>Tot.</i>	<i>Ita.</i>	<i>Stra.</i>	<i>Tot.</i>	<i>Ita.</i>	<i>Stra.</i>	<i>Tot.</i>	<i>Ita.</i>	<i>Stra.</i>	<i>Tot.</i>
BG	289	1.023	1.312	390	1.012	1.402	329	1.062	1.391	365	1236	1.601
BS	1.843	1.327	3.170	1.817	1.216	3.033	2.263	2.344	4.607	2728	1536	4.264
CO	103	453	556	112	405	517	116	849	965	276	315	591
CR	228	521	749	207	496	703	211	423	634	229	568	797
LC	55	134	189	40	137	177	70	168	238	99	232	331
LO	67	349	416	59	239	298	98	305	403	89	445	534
MB	-	-	-	198	237	435	388	297	685	924	341	1.265
MN	133	270	403	195	324	519	244	211	455	307	272	579
MI	4.221*	3.447	7.668	2.690	2.627	5.317	2.248	2.746	4.994	2742	4265	7.007
PV	266	813	1.079	363	672	1.035	361	493	854	268	348	616
SO	48	144	192	49	126	175	56	143	199	88	123	211
VA	63	607	670	68	513	581	74	485	559	93	473	566
Tot.	7.316	9.088	16.404	6.188	8.004	14.192	6.458	9.526	15.984	8208	10154	18.362

* Il calo delle presenze italiane nella provincia di Milano rilevata a partire dal 2008 è probabilmente da attribuire all'esclusione dalla mappatura di quelle categorie che non sono specializzate nell'accoglienza di stranieri (studentati, comunità alloggio per minori ecc.).

Fonte Banca dati accoglienza Orim

Dall'andamento della serie storica si nota come, dopo un calo consistente avuto nel corso del 2008, le prese in carico hanno ripreso a crescere a partire dal 2009 superando nell'arco del 2010 le 18mila unità. Dal punto di vista territoriale non stupisce il primato milanese, con il 38% del totale, seguito da Brescia, Bergamo e Monza e Brianza, tutti territori al di sopra delle 1.000 unità. Gli stranieri, nel 2010, sono il 55% del totale, in diminuzione rispetto al 2009, dove avevano toccato la punta massima del 60%, ma in linea con il dato del 2007 e del 2008. In linea con quanto già emerso nell'analisi delle strutture e delle presenze, nel 2010, a livello regionale, si evidenzia un significativo aumento delle prese in carico di cittadini italiani, che rispetto al biennio 2008-2009 registra un aumento di 2mila unità.

Passiamo infine ad analizzare i dati riferiti all'indice di turnover, riportati nella tabella 12, dove per indice di turnover intendiamo il rapporto tra ospiti transitati nella struttura nel corso del 2010 e posti letto. Il valore complessivo regionale è leggermente cresciuto, passando dal 2,6 al 2,7%, mentre a livello provinciale i valori più elevati si riscontrano a Brescia e Lodi.

Nell'insieme, e sempre rispetto al 2010, l'andamento per tipologia evidenzia un calo del turnover nella prima accoglienza, e quindi una crescita della permanenza media in queste strutture, e un aumento dei valori per i dormitori. La situazione, così come appare oggi, sembra decisamente normalizzata rispetto agli anni precedenti, dove prima accoglienza e dormitori riportavano valori sostanzialmente simili nonostante due tipologie di accoglienza molto diverse.

Tab. 12 - Indice di turnover per tipo di servizio nel corso del 2010

Provincia	Centro di 1ª accoglienza/alloggio di 1ª accoglienza		Centro di 2ª accoglienza/alloggio di 2ª accoglienza		Dormitorio/ricovero/rifugio notturno		Pensionato/casa albergo/residence		Struttura protetta per persone in difficoltà		Comunità per madri sole con minori		Altro		Totale	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Bergamo	152	2,4	175	1,1	682	9,2	2.847	11,8	35	3,2	59	1,9	498	3,2	1.601	3,2
Brescia	257	2,4	709	1,5	329	7,7	271	3,1			66	1,0	56	1	4.264	4,4
Como	136	3	50	0,9					52	1,3	59	1,5	23	1,6	591	2,1
Cremona	304	2,9	91	1,2	40	3,3			265	2	41	1,1	56	0,7	797	1,8
Lecco	120	3,3	80	1,3			28	2,2	32	2,3	22	1,1	49	1	331	1,7
Lodi	254	3,8	15	1,7	208	14,9			19	1,0	38	1,3			534	3,9
Monza																
Brianza	22	2,8			172	3,6	825	3,8			56	1,3	190	1,2	1.265	2,7
Mantova	55	2,3	44	1,3	113	4,7	18	0,9	44	2,2	54	1,4	251	1,5	579	1,8
Milano	3.041	2,4	296	1,5	1.130	8,3	1.349	2,5	145	3,2	600	2,4	446	3,1	7.007	2,7
Pavia	39	1,7	133	0,9	293	5,1			37	1,9	62	1,1	52	0,7	616	1,7
Sondrio	73	4,3	83	3,8									55	1,3	211	2,5
Varese	346	3,9	135	1,7	39	1,6					22	1,8	24	0,3	566	2,0
Regione Lombardia	4.799	2,6	1.811	1,4	3.006	6,9	5.338	4,8	629	2,1	1.079	1,7	1.700	1,6	18.362	2,7

A = Prese in carico totali.

B = Indice di turnover.

Fonte: Banca dati accoglienza Orim

12.5 Il sistema d'accoglienza lombardo e l'emergenza Nord Africa

Come accennato in precedenza, nel corso del 2011 il sistema d'accoglienza lombardo ha dovuto fronteggiare l'emergenza dovuta anche agli arrivi di cittadini provenienti dai paesi del Nord Africa e in particolare dalla Libia e dalla Tunisia. Da quanto evidenziato nel paragrafo 12.3, al 1° aprile 2011 i valori di saturazione e il numero di strutture sature, come d'altronde ogni anno, erano tali da non potere permettere di accogliere in tempi rapidi i circa 3mila profughi che il Governo italiano aveva destinato al territorio lombardo. Infatti, come riportato nella tabella 13, fra le 278 strutture che l'Autorità competente ha individuato solo 60 fanno parte delle sistema mappato dall'Orim contribuendo con 564 posti letto pari al 18% della offerta. Delle rimanenti strutture, 77 rientrano nella categoria Alberghiera con 1.084 posti pari al 35 % della disponibilità totale. Va evidenziato che questa tipologia di ospitalità, per sua caratteristica, non offre alcun tipo di servizio socio-sanitario aggiuntivo che invece è necessario per categorie vulnerabili quali i profughi e i richiedenti asilo.

Tab. 13 - Strutture coinvolte nell'emergenza Nord Africa in Lombardia. Novembre 2011

<i>Tipologia delle strutture</i>	<i>N. strutture</i>	<i>N. posti</i>
Sociale	201	1.429
<i>Di cui facenti parte delle strutture mappate Orim</i>	60	564
Alberghiera	77	1.084
Totale	278	3.077

Fonte: Prefettura di Milano

Tab. 14 - Profughi accolti e presenti in Lombardia. Novembre 2011

<i>Provincia di assegnazione</i>	<i>Totale extracomunitari accolti, divisi per provincia di arrivo</i>			<i>Totale extracomunitari presenti, divisi per provincia</i>		
	<i>Tot. extra-comunitari accolti</i>	<i>Soggiorno temporaneo ex art. 20 accolti</i>	<i>Richiedenti asilo accolti</i>	<i>Tot. extra-comunitari presenti</i>	<i>Soggiorno temporaneo ex art. 20 presenti</i>	<i>Richiedenti asilo presenti</i>
Bergamo	417	81	336	330	11	319
Brescia	424	7	417	389	0	389
Como	215	23	192	182	5	177
Cremona	169	41	128	132	6	126
Lecco	124	0	124	109	0	109
Lodi	118	13	105	77	0	77
Mantova	198	30	168	147	0	147
Milano	1.126	6	1.120	966	3	963
Monza	274	0	274	246	0	246
Pavia	240	57	183	169	8	161
Sondrio	73	8	65	64	1	63
Varese	312	26	285	266	0	265
Lombardia	3.690	292	3.397	3.077	34	3.042

Fonte: Prefettura di Milano

Si registra che comunque in alcuni casi a livello locale alcune amministrazioni comunali e provinciali si siano attivate per sopperire alle mancanze. Risulta inoltre che dei 3.690 profughi accolti il 92% era costituito da richiedenti asilo e la restante parte da titolari di permesso di soggiorno temporaneo ex art. 20. Gli ospiti attualmente presenti nelle strutture sono invece poco più di 3mila e quasi tutti richiedenti asilo.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale degli ospiti, sono stati coinvolti 206 comuni delle 12 province lombarde. Qui emerge il territorio milanese con valori percentuali di ospitalità sopra il 30% seguito a distanza da quello bresciano con il 12% e da quello bergamasco con il 10%.

Tab. 15 - Territori coinvolti nell'accoglienza

<i>Provincia</i>	<i>Numero comuni ospitanti</i>	<i>Ospitati V.a.</i>	<i>Ospitati V.%</i>
BG	15	330	10,76
BS	27	379	12,36
CO	11	182	5,93
CR	8	132	4,30
LC	18	109	3,55
LO	12	77	2,51
MB	21	246	8,02
MI	31	966	31,50
MN	7	147	4,79
PV	17	169	5,51
SO	11	64	2,09
VA	28	266	8,67
<i>Totale</i>	<i>206</i>	<i>3.067</i>	<i>100,00</i>

Fonte: Prefettura di Milano

Infine, altro dato interessante è relativo alla nazionalità degli ospiti accolti nelle strutture.

Tab. 16 - Ospiti presenti in Lombardia per nazione di origine. Novembre 2011

<i>Nazione</i>	<i>N. ospiti</i>
Nigeria	991
Ghana	410
Mali	365
Costa d'Avorio	273
Bangladesh	133
Niger	94
Somalia	91
Sudan	89
Pakistan	80
Guinea	68
Ciad	65
Burkina Faso	61
Marocco	43
Senegal	41
Gambia	37
<i>Altro</i>	<i>235</i>

Fonte: Prefettura di Milano

Fra le prime 15 nazionalità non sono presenti né i libici né i tunisini a conferma del fatto che i primi evidentemente non sono mai partiti per motivi probabilmente legati al conflitto, mentre i tunisini sono in parte transitati per altri paesi europei (es. Francia) e in altri casi sono rientrati nel loro paese d'origine. La principale nazione è la Nigeria, con 991 presenze, che assieme al Ghana, il Mali e la Costa d'Avorio rappresentano il 66% degli ospiti presenti nei centri di accoglienza in Lombardia.

Per un approfondimento sul tema dell'emergenza Nord Africa anche dal punto di vista giuridico e normativo si rimanda al capitolo di Paolo Bonetti in questo volume (cfr. cap. 10).

12.6 Conclusioni

Uno degli elementi più significativi emersi nel corso del 2011 è l'aumento della prima accoglienza sia dal punto di vista strutturale sia degli ospiti a scapito della seconda accoglienza.

Anche quest'anno si evidenzia la prevalenza del territorio milanese sia per numero di strutture sia per ospiti accolti, così come una particolare condizione di criticità di alcuni territori quali Bergamo, Lodi e la stessa Milano.

Altro dato interessante e preoccupante insieme è che, a fronte di un complessivo aumento di posti letto si è verificata una crescita dell'indice di saturazione delle strutture e anche si registra una presenza maggiore di ospiti e famiglie italiani in strutture che normalmente sono specializzate nell'accogliere stranieri. Questi elementi sono indicatori di una insufficienza delle politiche locali ordinarie per fronteggiare il bisogno abitativo – quali assegnazione di alloggi, sostegno economico per l'affitto, ecc. – che il sistema di accoglienza per sua natura transitorio e emergenziale non può sostituire.

La crisi del Nord Africa ha messo ancora più a nudo le carenze del sistema ma, al di là del ricorso a strutture non specializzate nell'accoglienza di profughi e richiedenti asilo, si riscontra quale elemento positivo la capacità del territorio di attivare e potenziare, laddove sono disponibili risorse immediate e adeguate, una rete di strutture e servizi che, pur nei limiti emersi in alcuni specifici territori, ha dimostrato di poter sufficientemente venire incontro al fabbisogno di accoglienza. Questo anche grazie a una concertazione tra le istituzioni e il Terzo settore che, come più volte sottolineato, in Lombardia è particolarmente attivo e presente.

