

La rete SPRAR/SIPROIMI nelle strategie di valorizzazione del territorio.

Il caso delle Comunità Montane e delle Unioni Montane titolari di progetti di seconda accoglienza

Una delle specificità del sistema SPRAR (attualmente denominato SIPROIMI) è quella di mettere in rete in maniera sinergica i vari attori presenti sul territorio (enti locali, istituzioni, aziende, terzo settore e cittadini), rispondendo non solo alle necessità dei beneficiari accolti, ma intercettando anche le necessità del territorio. A perseguire proprio tale cooperazione, data la loro struttura istituzionale, le Comunità Montane e le Unioni Montane rappresentano una particolarità nel panorama degli enti locali titolari di progetti SPRAR/SIPROIMI che il presente contributo cercherà di analizzare. Situate prevalentemente nel Centro e Nord Italia, le sei aggregazioni titolari di progetti di seconda accoglienza hanno creato partnerships a vari livelli tra settore pubblico e privato, instaurando circoli virtuosi in grado di trasformare l'accoglienza integrata in un'opportunità di crescita e sviluppo sia individuale (per il beneficiario) che collettiva (per il territorio e la popolazione residente).

The SPRAR/SIPROIMI Network in Territorial Development Strategies. The Case of Mountain Communities and Mountain Unions Holders of Second Welcoming Projects

One of the specificities of the SPRAR currently called SIPROIMI, is that of synergistically networking the various actors present in the territory (local authorities, institutions, companies, third sector, and citizens), responding not only to the needs of the beneficiaries received, but also intercepting the needs of the territory. To pursue precisely this cooperation, given their institutional structure, the Mountain Communities and the Mountain Unions represent a particularity in the panorama of local authorities holding SPRAR/SIPROIMI projects that this contribution will try to analyze. Located mainly in central and northern Italy, the six aggregations holding second reception projects have created partnerships at various levels between the public and private sectors, establishing virtuous circles capable of transforming integrated reception into an opportunity for both individual growth and development (for the beneficiary) and collective (for the territory and the resident population).

Le réseau SPRAR/SIPROIMI dans les stratégies de développement territorial. Le cas des Communautés de montagne et des Unions de montagne porteurs de projet de second accueil

L'une des spécificités du système SPRAR actuellement appelé SIPROIMI, est de mettre en synergie les différents acteurs présents sur le territoire (collectivités locales, institutions, entreprises, tiers secteur, citoyens etc.), répondant non seulement aux besoins des bénéficiaires reçus, mais aussi en interceptant les besoins du territoire. Pour poursuivre précisément cette coopération, compte tenu de leur structure institutionnelle, les Communautés de montagne et les Unions de montagne représentent une particularité dans le panorama des autorités locales détentrices des projets SPRAR/SIPROIMI que cette contribution tentera d'analyser. Situés principalement dans le centre et le nord de l'Italie, les six groupes regroupés dans le cadre de projets de deuxième réception ont créé des partenariats à différents niveaux entre les secteurs public et privé, établissant des cercles vertueux capables de transformer la réception intégrée en une opportunité de croissance et de développement individuels (pour le bénéficiaire) et collective (pour le territoire et la population résidente).

Parole chiave: SIPROIMI, sviluppo locale, aggregazioni montane

Keywords: SIPROIMI, local development, mountain aggregations

Mots-clés: SIPROIMI, développement local, agrégations de montagne

Università di Roma «La Sapienza», Dipartimento di storia antropologia religioni arte spettacolo –
silvia.omenetto@uniroma1.it

1. Dagli sbarchi allo SPRAR/SIPROIMI

Se l'immigrazione cosiddetta «economica» è oramai un fenomeno consolidato, l'Italia negli ultimi anni è diventata terra di arrivo di un nuovo flusso migratorio di richiedenti protezione internazionale composto, innanzitutto, da soggetti in fuga da guerre, catastrofi naturali e da condizioni socio-politiche difficili. Secondo il Ministero dell'Interno, nel 2018 gli sbarchi in Italia sono stati 23.370 in netto calo rispetto al 2016 e al 2017, quando se ne registrarono rispettivamente 181.436 e 119.369¹. Tale dato, al di sotto del centinaio di migliaia, è una diretta conseguenza del *memorandum* d'intesa sottoscritto tra Italia e Libia nel febbraio 2017 per impedire la partenza dei migranti verso l'Europa. L'accordo ha comportato anche la contrazione delle richieste di asilo. Tra il 2017 e il 2018, infatti, il numero di istanze è diminuito del 59%, passando da 130.119 a 53.595 (tab. 1). Secondo i dati del Viminale lo *status* di rifugiato è stato concesso negli ultimi due anni mediamente al 7-8% dei richiedenti asilo, in particolare a poco più di 7.000 migranti nel 2018, a cui si aggiungono le 4.000 persone con protezione sussidiaria. La protezione umanitaria, specificità della legislazione italiana abrogata dalla legge 132 del 2018², è stata il principale canale di accesso a un permesso di soggiorno temporaneo per i richiedenti asilo: su 81.527 domande esaminate nel 2017 ne sono state accolte 33.873 (41,5%), di cui 6.827 riguardanti lo *status* di rifugiato, 6.880 relative

alla protezione sussidiaria e 20.166 alla protezione umanitaria. Oltre al calo degli sbarchi, nel 2018 è stato raggiunto il *record* assoluto di domande esaminate (95.576) e di dinieghi (62.629): in crescita da fine estate, i responsi negativi hanno toccato a dicembre quota 82%; lo *status* di rifugiato è stato attribuito a 7.157 persone (8%), la protezione sussidiaria è stata ottenuta da 4.252 individui (4%) e, infine, la protezione umanitaria è stata attribuita a 20.077 persone (21%).

Proprio sull'ottenimento dello *status* di protezione internazionale si basa il sistema di accoglienza italiano. Nell'attesa di una risposta, coloro che hanno fatto domanda di asilo sostano nei Centri di accoglienza straordinaria (CAS) o nei centri governativi come i Centri di accoglienza (CDA) o i Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) (Cristaldi, 2013; Cittalia Fondazione Anci e Ministero dell'interno, 2018, p. 8). Qui rimangono un tempo non definito senza poter svolgere attività o corsi in grado di favorire il loro inserimento nel tessuto sociale. Coloro che riescono a ottenere lo *status* di richiedenti asilo e i minori stranieri non accompagnati possono accedere alla seconda accoglienza (ANCI, 2019) organizzata, sino al 2018, nel Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) e oggi – per effetto della recente normativa – conosciuta con la nuova denominazione Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI)³. Questo Sistema è strutturato dagli enti locali (Comuni,

Tab. 1. Sbarchi, richieste di asilo, domande esaminate in Italia. Anno 2008-2018

Anno	Migranti sbarcati	Richiedenti asilo	Totale richieste esaminate
2008	39.951	32.723	23.175
2009	9.573	19.090	25.113
2010	4.406	12.121	14.042
2011	62.692	37.350	25.626
2012	13.267	17.352	29.969
2013	42.925	26.620	23.634
2014	170.100	63.456	36.270
2015	153.842	83.970	71.117
2016	181.443	123.600	91.102
2017	119.369	130.119	81.527
2018	23.370	53.595	95.576
Variazioni %			
2014/2013	+296,3	+138,4	+53,5
2015/2014	-9,6	+32,3	+96,1
2016/2015	+17,9	+47,2	+28,1
2017/2016	-34,2	+5,3	-10,5
2018/2017	-80,4	-58,8	+17,2

Fonte: Elaborazione propria su dati del Ministero dell'interno (www.interno.gov.it/sites/default/files/cruscotto_giornaliero_12-08-2019.pdf; ultimo accesso: 12.VIII.2019)



Unioni di comuni, Province e altri tipi di aggregazione) che, accedendo al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA) e seguendo le linee guida, erogano, grazie al coinvolgimento del terzo settore, una serie di servizi complementari (accoglienza materiale; mediazione linguistica e interculturale; orientamento e accesso ai servizi del territorio; formazione e riqualificazione professionale; orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo; orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo; orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale; orientamento e accompagnamento legale; tutela psico-socio-sanitaria) integrandoli con quelle che sono le caratteristiche del contesto geografico ospitante. Oltre a incentivare l'autonomia dei beneficiari, il modello dell'accoglienza diffusa intende, infatti, creare progetti basati sulla vocazione, sulle capacità e sulle competenze degli attori locali direttamente o indirettamente coinvolti, tenendo conto delle risorse (professionali, strutturali, economiche), degli strumenti di *welfare* e delle strategie di politica sociale sperimentate negli anni sul territorio stesso (Cittalia Fondazione Anci e Ministero dell'interno, 2018).

Proprio sui Comuni definiti come «montani»⁴ e sulla loro partecipazione alla rete SPRAR/SIPROIMI intende soffermarsi questo studio, indagando, nello specifico, il ruolo delle aggregazioni⁵ montane del Nord e Centro Italia⁶ (Saibene, 1974; De Vecchis, 1988; UNCEM, 2007; Morbioli e Tommasi, 2008; Losavio, 2009; Ferlaino e Rota, 2010; Amato e altri, 2018). L'intento non è solo quello di descrivere la presenza numerica dei progetti attivati e dei beneficiari accolti, ma anche quello di delineare il ruolo propulsivo di questo Sistema mediante le iniziative attivate e le ricadute sul contesto geografico di riferimento in termini di valorizzazione (Biasillo, 2018).

2. I numeri della seconda accoglienza

Il 2018 ha visto un consolidamento istituzionale della seconda accoglienza mediante la già citata legge 132 recante «disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica» e attraverso una crescita dei posti e delle persone accolte nella rete (ANCI, 2019). Secondo l'ultimo *Rapporto annuale SPRAR/SIPROIMI*, il Sistema ha potuto contare nel 2018 su un totale di 35.881 posti distribuiti sulla base della nuova platea di beneficiari come segue: 31.647 per categorie ordinarie, 3.500 per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati (MSNA) e 734

per persone con disagio mentale e che necessitano di assistenza sanitaria specialistica e prolungata. I posti sono stati a loro volta ripartiti sulla base di 877 progetti territoriali di cui 681 per categorie ordinarie, 144 per MSNA e 52 per persone con disagio mentale o disabilità. Gli enti locali titolari di progetto sono stati complessivamente 752, registrando un aumento del 14% rispetto al 2017. Gli enti coinvolti sono stati: 655 Comuni, 19 Province/Città metropolitane, 28 Unioni di comuni o Comunità Montane e 50 tra ambiti o distretti territoriali e sociali, consorzi intercomunali e società della salute. La loro distribuzione ha interessato 104 su 107 Province/Città metropolitane, con una presenza in tutte e venti le Regioni italiane (Cittalia Fondazione Anci e Ministero dell'interno, 2019, p. 13).

Sempre secondo l'ultimo *Rapporto*, i Comuni che sono stati direttamente coinvolti nel Sistema in quanto titolari di progetto e/o sede di struttura sono stati 1.189, pari al 14,9% delle 7.978 municipalità al 1 gennaio 2018, e hanno rappresentato il 48,9% della popolazione residente in Italia, cioè 29.571.819 su quasi 60,5 milioni di residenti (*ibidem*, p. 16). La maggioranza delle municipalità titolari di progetto era composta da piccoli e piccolissimi Comuni sino a 5 mila abitanti. Questi erano 270 e costituivano il 41,2% dei Comuni titolari SPRAR/SIPROIMI, per una popolazione complessiva di 604.925 residenti al 1 gennaio 2018 (*ibidem*, p. 15). I Comuni interessati dalla rete SPRAR/SIPROIMI a vario titolo in quanto responsabili di un progetto di accoglienza o della gestione dei servizi socio-sanitari e di *welfare* locale a un ente di livello superiore (ad esempio, Unione di comuni, Comunità montana, distretto o ambito socio-sanitario) sono stati quelli maggiormente interessati.

Nel 2018 le municipalità che hanno partecipato al progetto anche solo attraverso l'erogazione di un servizio, infatti, sono state 1.850 e hanno rappresentato il 52,8% dell'intera popolazione italiana, cioè 31,9 milioni di abitanti. Anche in questo caso, la maggioranza dei Comuni interessati dal Sistema sono stati quelli con una popolazione sino a 5 mila residenti. I 1.023 enti locali di piccole o piccolissime dimensioni dal punto di vista demografico sono, infatti, il 55,3% del totale. Poco meno della metà, cioè il 44,4% (822 in valore assoluto), di tali Comuni appartiene alle aree interne del Paese, mentre il 75% degli stessi (1.390 in valore assoluto) alle aree rurali (Cittalia Fondazione Anci e Ministero dell'interno, 2019).

Come anticipato, nella rete sono coinvolte tutte le Regioni italiane. Nello specifico, nel 2018 sono

Tab. 2. Elenco delle Comunità Montane e delle Unioni Montane titolari di progetti SPRAR/SIPROIMI, per categoria di beneficiari (ordinari - OR, minori stranieri non accompagnati - MNA e disabili - DM) e posti disponibili

Aggregazione di Comuni montani	Provincia	Regione	Categoria di progetto e posti		
			OR	MNA	DM
Comunità Montana Montepiano Reatino ⁷	Rieti	Lazio	40	-	10
Comunità Montana Valle Trompia ⁸	Brescia	Lombardia	15	-	-
Comunità Montana Valsassina, Valvarrone, Valdesino, Riviera ⁹	Lecco	Lombardia	25	-	-
Unione Montana Monti Azzurri ¹⁰	Macerata	Marche	25	-	-
Unione Montana Valle Elvo ¹¹	Biella	Piemonte	40	-	-
Unione Montana Dei Comuni Del Mugello ¹²	Firenze	Toscana	93	-	20
Totale			238	-	30

Fonte: elaborazione dati ANCI e Ministero dell'interno 2019

stati interessati i Comuni situati nel Nord Italia con specifico riferimento alla zona dell'Alto Adige/Südtirol e della Pianura Padana; nel Centro Italia le municipalità situate nel nord della Toscana, in Umbria e nelle Marche, e nel Lazio parte del territorio della Città Metropolitana di Roma, Rieti, e delle province di Latina e Frosinone; nel Sud Italia i Comuni interessati sono stati quelli del Molise, della Campania, della Puglia e della Calabria, nel Sud-ovest della Sicilia e in alcune zone della Sardegna. Se si osserva la distribuzione dei progetti rispetto alla ripartizione territoriale, però, la maggioranza è concentrata nelle regioni del Mezzogiorno (46,3%), nelle Isole (15,9%), nel Centro Italia (15,6%), nel Nord-ovest (13,5%) e nel Nord-est (8,8% dei progetti al 2017). Tale ripartizione è confermata osservando le prime 5 regioni che nel 2018 avevano il maggior numero di progetti attivi. Queste erano: Calabria con 125 progetti, Sicilia con 114, Puglia con 112, Campania con 90 e Lombardia con 64 (Cittalia Fondazione Anci e Ministero dell'interno, 2018, p. 156). In controtendenza rispetto a tale distribuzione sono, invece, le aggregazioni comunali titolari di progetti di seconda accoglienza. Le Unioni di Comuni e le Comunità Montane sono dislocate maggiormente tra il Nord e il Centro Italia: Emilia Romagna con sette aggregazioni; Lombardia con quattro tra Comunità Montane e Unioni di Comuni; Lazio, Puglia e Toscana ciascuna con tre aggregazioni; Liguria e Piemonte rispettivamente con due Unioni di Comuni; Friuli-Venezia Giulia, Marche, Sicilia e Sardegna con una Unione di Comuni ciascuna (Cittalia Fondazione Anci e Ministero dell'interno, 2018, pp. 148-156). Di queste, le aggregazioni afferenti all'area montana sono sei: tre sono le Comunità Montane localizzate in

Lombardia e nel Lazio, e tre le Unioni montane situate in Piemonte, in Toscana e nelle Marche (Tab. 2; Fig. 1; Fig. 2). Disaggregando i progetti per categoria d'accoglienza (ordinari, disagio mentale o disabilità, minori stranieri non accompagnati), è possibile notare come le Unioni di Comuni montani e le Comunità Montane ospitano in maggioranza progetti destinati alla categoria degli ordinari, a eccezione dell'Unione Montana del Mugello e della Comunità Montana Montepiano Reatino con progetti dedicati anche a migranti con disagio mentale (Tab. 2).

3. La governance e le ricadute dell'accoglienza nelle aggregazioni dei Comuni montani

La possibilità di partecipare al bando SPRAR/SIPROIMI e assumere la titolarità dei progetti di seconda accoglienza da parte delle Comunità Montane e delle Unioni Montane rientra tra le così dette «funzioni delegate»¹³ e derivanti proprio dalla *partnership* tra le amministrazioni locali dell'aggregazione. Tale partecipazione mediante un organo sovracomunale offre la garanzia di agire nel rispetto di una pianificazione che opera per obiettivi collettivi definiti e programmati, per un'accoglienza integrata e adeguata al tessuto sociale di riferimento che, contestualmente ai servizi materiali, offre misure di inserimento socio-economico delle quali può beneficiare tutta la comunità (Forum diseguaglianze e diversità, Strategia aree interne e Ministero dell'interno, 2018). Ne deriva un sistema funzionale al bene comune, strutturato da reti territoriali che si alimentano e rafforzano vicendevolmente. Per questa tipologia di enti locali attivare servizi legati allo SPRAR/



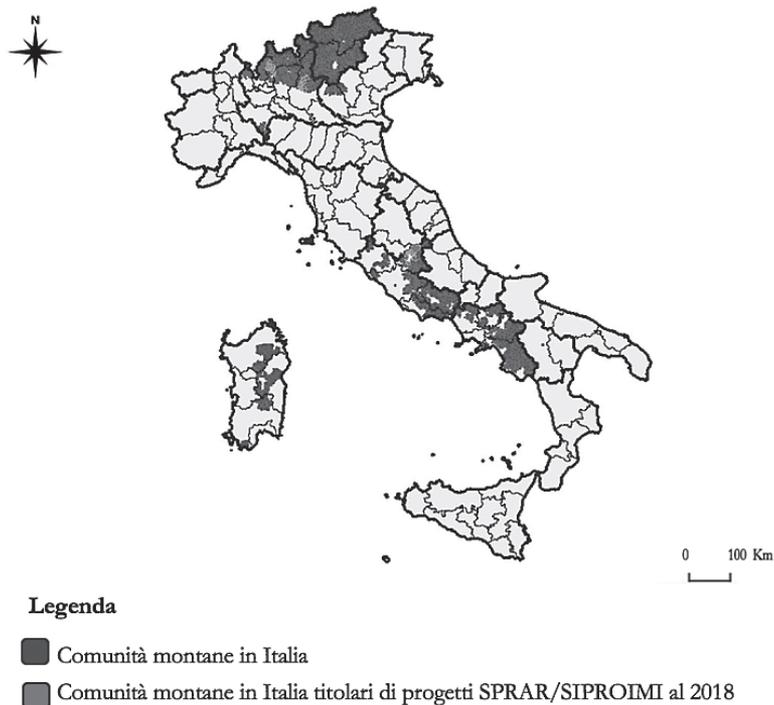


Fig. 1. Le Comunità Montane titolari di progetti SPRAR/SIPROIMI al 2018
 Fonte: Elaborazione propria su dati ANCITEL 2017 e ANCI e Ministero dell'interno 2018

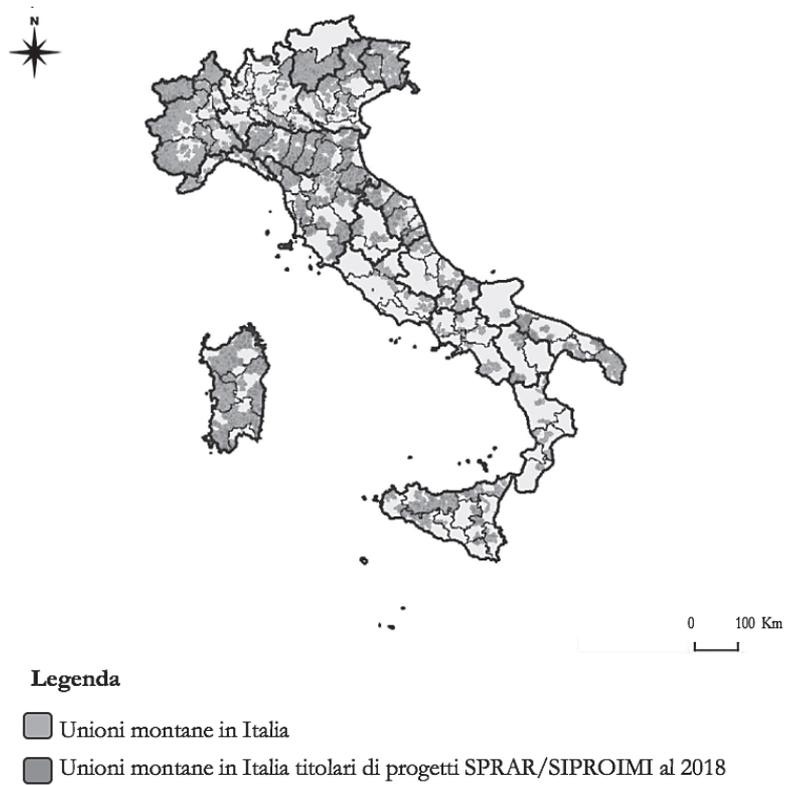


Fig. 2. Le Unioni montane titolari di progetti SPRAR/SIPROIMI al 2018
 Fonte: Elaborazione propria su dati ANCITEL 2017 e ANCI e Ministero dell'interno 2018

SIPROIMI significa provvedere alla valorizzazione delle zone montane, al potenziamento stesso dello sviluppo sostenibile e all'empowerment locale, rafforzandolo sotto numerosi punti di vista (Magnaghi, 2013). Il Sistema, infatti, consolida il protagonismo degli enti locali coinvolti nelle scelte da attuare sui territori di loro competenza, favorendo la collaborazione tra i vari livelli di governo (Comuni, Unioni di Comuni, Provincia, Prefettura, Ministero). La necessità, ad esempio, di reperire nuovi posti di accoglienza ha condotto all'approvazione di un *Accordo territoriale per la realizzazione di un sistema integrato di accoglienza per richiedenti protezione internazionale nel territorio della Provincia di Lecco*¹⁴ stipulato tra la Prefettura, il Consiglio di rappresentanza dei sindaci e la Comunità Montana Valsassina, Valvarrone, Val d'Esino e Riviera. Riconoscendo il fenomeno migratorio come strutturale e il valore della micro-accoglienza come metodo di inserimento nella realtà di riferimento, questo accordo si è posto l'obiettivo di garantire il raccordo e il coinvolgimento di enti e organismi locali impegnati sul tema dell'accoglienza dei migranti, di distribuire in maniera più equilibrata le presenze, di definire il percorso di uscita degli ospiti dalle strutture, di rendere accessibili i servizi già presenti e, infine, di integrare il lavoro dei centri SPRAR/SIPROIMI con le altre strutture di prima accoglienza (Ministero dell'interno, 2018, p. 30). L'importanza strategica di una *governance* allargata e in grado di «favorire un insediamento più equilibrato sul territorio delle strutture per i richiedenti asilo»¹⁵ – a discapito dei CAS – è una delle motivazioni che hanno spinto anche l'Unione Montana Valle D'Elvo, in provincia di Biella, a rispondere al bando nazionale. Una gestione multilivello viene interpretata come l'approccio più efficace per avviare, ad esempio, una micro distribuzione locale delle persone in accoglienza, realizzando in questo modo un percorso rispettoso del contesto geografico e della coesione sociale. Proprio l'inserimento abitativo ha fornito l'occasione in alcuni progetti SPRAR/SIPROIMI di recuperare e di restituire all'intera collettività spazi e strutture abbandonate o in disuso, intervenendo sul degrado territoriale. Il progetto *Villaggio Nansen*¹⁶, di cui è titolare l'Unione Montana dei Monti Azzurri, nasce proprio all'interno di un immobile dimenticato sulle colline marchigiane (Sarti, 2012, p. 18). Dal 2014 il Villaggio occupa gli edifici del centro termale Le Saline ubicati nel comune di Penne San Giovanni, tra le provincie di Fermo e di Macerata, che erano rimasti abbandonati per oltre venti anni. La struttura è costituita da tre palazzine, una delle quali ospita lo

SPRAR con 25 posti (Perigeo NGO Onlus, 2014). La seconda accoglienza costituisce, quindi, un'opportunità per il rilancio del territorio attraverso la valorizzazione delle sue tipicità. È questo il caso dell'attività di cura e manutenzione del sentiero francescano¹⁷ che attraversa la Valle Reatina, attività promossa dalla Comunità montana Montepiano Reatino in collaborazione con la cooperativa «Il Volo», la Prefettura e la Fondazione amici del cammino di Francesco. Durante otto mesi di volontariato trentanove beneficiari del Sistema di cui è titolare la Comunità Montana hanno ripristinato e reso fruibile un tratto di dieci chilometri del sentiero. Tale percorso di integrazione e contemporanea valorizzazione delle peculiarità locali passa anche attraverso il patrimonio immateriale. *I Mestieri dell'integrazione* è il progetto promosso da Confartigianato, Comunità Montana Montepiano Reatino, Comune di Cantalice e Confartigianato Imprese Rieti che prevede un'attività di accompagnamento all'autonomia dei beneficiari promuovendo l'inclusione sociale e l'inserimento lavorativo sul territorio attraverso l'acquisizione teorica e pratica di competenze specifiche nei settori dell'artigianato e dei servizi (manutenzione del verde, autoriparazione, logistica e trasporti, serramentisti e lavorazioni metalliche, falegnamerie, tappezzerie, settore turistico-alimentare, ricamo e sartoria)¹⁸. Infine, come testimonia il caso di Riace, la rivitalizzazione del patrimonio materiale e immateriale delle aree montane può interessare anche il tessuto sociale. La presenza di nuclei familiari tra i beneficiari del sistema di accoglienza SPRAR/SIPROIMI del progetto *Villaggio La Brocchi* avviato nel Comune di Borgo San Lorenzo¹⁹, in provincia di Firenze, e di cui è titolare l'Unione Montana dei Comuni del Mugello è una tra le prime sperimentazioni in Italia di buone pratiche nel settore dell'accoglienza destinato a famiglie immigrate con minori. Il progetto è costituito dalla casa Verso Sud che ha accolto fino ad oggi 184 persone di cui 83 bambini, provenienti per la maggior parte da Nigeria, Afghanistan, Pakistan, Camerun e Armenia (Unione Montana dei Comuni del Mugello, 2017). I nuclei seguono percorsi volti all'integrazione e all'autonomia che prevedono, oltre al consueto sostegno materiale e assistenziale, anche delle attività specificatamente rivolte ai bambini.

4. Conclusioni

Le esperienze brevemente esposte non sono da considerare esaustive o rappresentative del-



le attività realizzate nei singoli territori montani. Tuttavia, testimoniano come la presenza di richiedenti asilo e rifugiati supportati e seguiti nel loro percorso di integrazione possa diventare un'occasione di sviluppo e rilancio per le aggregazioni comunali nelle terre alte (Dematteis, 2013; Annunziata, 2017; Luisi e Nori, 2017; Marchesini, Giovannetti e Pacini, 2017; Cresta e Greco, 2018). Gli enti locali che, volontariamente, hanno deciso di aderire alla rete SPRAR/SIPROIMI hanno riconosciuto nella metodologia espressa dal Sistema una risorsa per mettere in rete gli attori e sviluppare occasioni di crescita non solo per i beneficiari accolti, ma anche per la stessa realtà di riferimento, utilizzando la co-programmazione tra ente locale ed enti attuatori come motore di sviluppo per la collettività.

Proprio in merito all'impatto dei progetti SPRAR/SIPROIMI nei rispettivi contesti geografici, l'ultimo rapporto *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia* (Ministero dell'interno, 2018) ha raccolto ed esaminato i punti di debolezza e le opportunità emerse dalle numerose iniziative realizzate. Tra gli ostacoli, per circa il 22,4% dei casi si annovera il contesto territoriale di riferimento e per il 18,6% le difficoltà di natura logistico-organizzativa e amministrativa. Tra gli aspetti positivi, invece, si riscontra per il 33,7% dei casi la creazione o il consolidamento della rete con i servizi presenti, per il 21,4% la capacità di informare e sensibilizzare nuovi attori (ad esempio aziende, scolaresche e cittadinanza in generale) sui temi riguardanti le migrazioni e i rifugiati, per il 12,9% il rafforzamento del Sistema a livello territoriale, per il 12% l'aumento delle competenze in merito e per l'1,4% il recupero dei saperi e delle tradizioni locali. In particolare, la creazione di *network* tra gli enti istituzionali e sociali alle diverse scale è considerato un elemento peculiare del sistema di seconda accoglienza del nostro Paese. Il *Rapporto*, infatti, afferma che «l'approccio italiano all'integrazione dei cittadini stranieri è caratterizzato dalla *governance* multilivello» (Ministero dell'interno, 2018, p. 16). Questa si realizza tramite i Tavoli di coordinamento nazionale e regionale che costituiscono le sedi di pianificazione dell'accoglienza, di attivazione di un'efficace cooperazione tra le istituzioni e gli enti preposti per facilitare l'inserimento e di monitoraggio dell'attuazione del Piano Integrazione. Così come attraverso i Consigli territoriali per l'immigrazione, presieduti dal prefetto della Provincia e composti da rappresentanti delle amministrazioni statali, degli enti locali, della Camera di commercio, delle associazioni e organizzazioni

che operano nel campo dell'assistenza e dell'integrazione, delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori extracomunitari. In quest'ottica, la titolarità di progetti SPRAR/SIPROIMI da parte delle Comunità Montane e delle Unioni Montane può essere letta come una modalità di gestione allargata e locale della seconda accoglienza. Tale organizzazione ha significativamente incentivato la creazione di sinergie e reti istituzionali e sociali nei territori montani, puntando proprio sulla comunità come leva positiva per un'accoglienza integrata ed efficace. Quest'ultimo elemento è stato rilevato anche da una recente analisi sulle *performances* delle Comunità Montane. Lo studio dal titolo *Comunità montane. Soggetti propulsori dello sviluppo o enti inefficaci?* (Amato e altri, 2018) ha messo in luce come la partecipazione di queste aggregazioni a progetti nell'ambito della programmazione comunitaria (di cui gli SPRAR/SIPROIMI sono un esempio) «pur mostrando talvolta lacune e sprechi, ha avuto il merito di consentire un apprendimento delle culture di programmazione e un miglioramento delle capacità istituzionali alla scala locale, anche attraverso l'emergere di varie forme di partenariato» (*ibidem*, p. 193; Racca, 2007). Allo stesso tempo, la struttura caratteristica di questi enti ne ha sollecitato l'attivo protagonismo nella definizione di politiche e azioni mirate allo sviluppo locale, acquisendo una maggiore consapevolezza della complessità e delle condizioni di efficacia delle *policies* pubbliche (*ibidem*).

Riferimenti bibliografici

- Amato Vittorio e altri (2018), *Comunità montane. Soggetti propulsori dello sviluppo o enti inefficaci?*, in «Geotema», 57, pp. 184-196.
- Annunziata Sandra (2017), *Fare spazio all'accoglienza. Una riflessione sul progetto territoriale di accoglienza integrata di Roccaforte*, in «Mondi Migranti», 1, p. 39-56.
- Biasillo Roberta (2018), *Dalla montagna alle aree interne. La marginalizzazione territoriale nella storia d'Italia*, in «Storia e Futuro», 47, <http://storiaefuturo.eu/dalla-montagna-alle-aree-interne-la-marginalizzazione-territoriale-nella-storia-ditalia/> (ultimo accesso: 11.II.2020).
- Cittalia Fondazione Anci e Ministero dell'interno (2018), *Rapporto Annuale SPRAR. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Atlante SPRAR 2017*, Roma, Tipografia Grasso, https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2018/11/Atlante-Sprar-2017_Light.pdf (ultimo accesso: 14.VIII.2019).
- Cittalia Fondazione Anci e Ministero dell'interno (2019), *Rapporto Annuale SPRAR/SIPROIMI. Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati. Atlante SPRAR 2018*, Roma, Tipografia Grasso, <https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf> (ultimo accesso: 10.I.2020).
- Corrado Alessandra (2017a) *Migranti e rifugiati in Sila (Cal-*

- abria). *Nuove economie di montagna?*, in Andrea Membretti, Ingrid Kofler e Pier Paolo Viazzo (a cura di), *Per forza o per scelta. L'immigrazione straniera nelle Alpi e negli Appennini*, Roma, Aracne, pp. 267-272, <https://www.foralps.eu/contenuti/allegati/corrado-migranti-e-rifugiati-in-sila-calabria.pdf> (ultimo accesso: 11.II.2020).
- Corrado Alessandra (2017b), *Migranti per forza o per scelta nelle aree appenniniche. L'accoglienza e l'inserimento socio-economico*, in Andrea Membretti, Ingrid Kofler e Pier Paolo Viazzo (a cura di), *Per forza o per scelta. L'immigrazione straniera nelle Alpi e negli Appennini*, Roma, Aracne, pp. 45-56.
- Cresta Angela e Ilaria Greco (2018), *Percorsi e processi di accoglienza ed integrazione territoriale: rifugiati e richiedenti asilo in Irpinia*, in «Bollettino della Società Geografica Italiana», 1, pp. 109-123.
- Cristaldi Flavia (2013), *Immigrazione e territorio. Lo spazio con/diviso*, Bologna, Pàtron.
- De Vecchis Gino (1988), *La montagna italiana tra degrado e sviluppo. Il ruolo delle comunità montane*, in «Pubblicazioni della Cattedra di Geografia dell'Istituto Universitario Pareggiato di Magistero Maria SS. Assunta», 5.
- Dematteis Giuseppe (2013), *Montagne e aree interne nelle politiche di coesione territoriale italiane ed europee*, in «Territorio», 66, pp. 7-15.
- Ferlaino Fiorenzo e Francesca Silvia Rota (2010), *La montagna nell'ordinamento italiano: un racconto in tre atti*, in *Atti della XXXI Conferenza italiana di scienze regionali «Identità, qualità e competitività territoriale: sviluppo economico e coesione nei territori alpini» (Aosta, 22-22 settembre 2010)*, https://aisre.it/images/old_papers/FERLAINO1.pdf (ultimo accesso: 23.XI.2018).
- Forum disuguaglianze e diversità, Strategia aree interne e Ministero dell'interno (2018), *Piattaforma di Chiusano. Indicazioni e orientamenti di buona accoglienza*, <https://www.forum-disuguaglianzediversita.org/la-piattaforma-di-chiusano/> (ultimo accesso: 7.VII.2018).
- ISTAT (2019), *Indagine conoscitiva in materia di politiche dell'immigrazione, diritto di asilo e gestione dei flussi migratori*, www.istat.it/file/2019/09/Istat_Audizione_I_Commissione_18set2019.pdf (ultimo accesso: 19.II.2020).
- ISTAT, <https://www.istat.it> (ultimo accesso: 11.II.2020).
- Losavio Clelia (2009), *Il punto sul processo di riordino delle Comunità montane*, in «SLM - Sopra il livello del mare», 35, pp. 15-28.
- Luisi Daniela e Michele Nori (2017), *Gli immigrati nella Strategia Nazionale per le Aree Interne, dalle Alpi agli Appennini*, in Andrea Membretti, Ingrid Kofler e Pier Paolo Viazzo, *Per forza o per scelta. L'immigrazione straniera nelle Alpi e negli Appennini*, Roma, Aracne, pp. 123-136.
- Magnaghi Alberto (2000), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Marchesini Nicolò, Monia Giovannetti e Luca Pacini (2018), *L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati nelle aree interne: una strategia di rilancio per il territorio*, in «Urban@it», 2, https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2018/10/BP_Marchesini_Giovannetti_Pacini.pdf (ultimo accesso: 11.II.2020).
- Ministero dell'interno (2018), *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia. Modelli, strumenti e azioni*, http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1142/Rapporto_annuale_Buone_Pratiche_di_Accoglienza_Italia_31_maggio_2017.pdf (ultimo accesso: 11.II.2020).
- Ministero dell'Interno, <http://www.interno.gov.it> (ultimo accesso: 11.II.2020).
- Morbioli Paola e Roberto Tommasi (2008), *Il riordino territoriale e istituzionale delle comunità montane*, in «Le Istituzioni del Federalismo», supplemento 4, pp. 17-38.
- Perigeo NGO Onlus (2014), *Bilancio sociale 2014*, https://perigeo.altervista.org/images/Bilanci/2014_Bilancio.pdf (ultimo accesso: 14.VIII.2019).
- Racca Eduardo (2007), *Comunità Montane e qualità della spesa. I progetti, gli interventi, i servizi più significativi*, Roma, UNCEM.
- Saibene Cesare (1974), *Un problema di geografia politica: la dimensione territoriale delle comunità montane*, in «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», 45, pp. 245-255.
- Sarti Sandra (2012), *Quel diritto antico quanto l'uomo. L'evoluzione del diritto di asilo, dalle radici filosofiche e concettuali rintracciabili nell'antichità e nel Medio Evo fino al Programma di Stoccolma dell'UE*, in «libertàcivili. Bimestrale di studi e documentazione sui temi dell'immigrazione», 6, pp. 15-25.
- Semprebon Michela (2016), *Quando la valle si organizza*, in «Dislivelli», 64, <http://www.dislivelli.eu/blog/quando-una-valle-si-organizza.html> (ultimo accesso: 21.XI.2020).
- SPRAR (2015), *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, http://www.sprax.it/wp-content/uploads/2016/06/Sprax_-_Manuale_operativo_2015.pdf (ultimo accesso: 7.VII.2019).
- UNCEM (2007), *Le Comunità Montane: continuità nella tradizione, discontinuità nell'azione*, in «Montagna 2015: nuove Comunità montane, nuove alleanze, nuova UNCEM». *Atti della conferenza programmatica (L'Aquila, 22-23 settembre 2007)*, Roma, UNHCR, <https://www.unhcr.it> (ultimo accesso: 11.II.2020).
- Unione Montana dei Comuni del Mugello (2017), *Progetto SPRAR Unione montana dei Comuni del Mugello*, http://www.uc-mugello.fi.it/sites/www.uc-mugello.fi.it/files/documenti/sprar_08.11.2017_0.pdf (ultimo accesso: 11.II.2020).

Note

¹ http://www.interno.gov.it/sites/default/files/cruscotto_giornaliero_12-08-2019.pdf (ultimo accesso: 12.VIII.2019).

² <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2018/12/03/281/sg/pdf> (ultimo accesso: 11.I.2020).

³ D'ora in poi si indicherà la denominazione congiunta SPRAR/SIPROIMI proprio per sottolineare il passaggio normativo e pratico avvenuto nel 2018. Con la legge 132 del 1 dicembre 2018 quest'ultimo sistema di accoglienza ha visto modificata la sua denominazione in «Sistema di protezione per rifugiati e minori stranieri non accompagnati» (SIPROIMI) mantenendo le principali caratteristiche dello SPRAR, come ad esempio la titolarità pubblica dei progetti che rimangono in capo ai Comuni, il coinvolgimento del terzo settore, l'obiettivo di facilitare l'integrazione e l'autonomia dei beneficiari. Il cambiamento sostanziale riguarda, invece, la tipologia di persone che possono accedere all'accoglienza che sono i titolari di protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati, a cui si aggiungono i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per casi speciali, per cure mediche, per calamità e per atti di particolare valore civile. Sono esclusi i richiedenti asilo (ANCI, 2019).

⁴ L'Istat, ai fini di una descrizione statistica delle caratteristiche geografiche del territorio, ha definito le fasce altimetriche dei comuni. Queste sono otto e precisamente: 0-299 m s.l.m.; 300-599 m s.l.m.; 600-899 m s.l.m.; 900-1199 m s.l.m., 1200-1499 m s.l.m., 1500-1999 m s.l.m., 2000-2499 m s.l.m. e oltre i 2500 m s.l.m. L'Istituto definisce «montani» i comuni nella fascia altimetrica superiore alla quota dei 600 m s.l.m. (<https://www.istat.it/it/archivio/156224>; ultimo accesso: 6.VIII.2019).

⁵ Con il termine «aggregazioni» si vogliono indicare sia le Comunità Montane sia le Unioni Montane di Comuni sulla base della loro evoluzione legislativa. Dalla loro istituzione mediante l'articolo 3 della legge 1102 del 1971 alla legge 267



del 2000 (*Testo unico degli enti locali*), le Comunità Montane divennero, infatti, «unioni di Comuni, Enti locali costituiti fra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali» (articolo 27, legge 267 del 2000). Successivamente nell'ambito del processo di razionalizzazione dei costi della politica, con l'introduzione della legge finanziaria del 2008 (dlgs 112 del 2008), le Regioni adottarono misure di abolizione o ridimensionamento del loro numero, aggregando le Comunità Montane esistenti o trasformandole in Unioni Montane. Quest'ultima aggregazione può essere costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da Comuni montani, essa assume la denominazione di Unione di Comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani (estratto dlgs 267 del 18 agosto 2000, articolo 32) (https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105809.pdf?_1555520990223; ultimo accesso: 13.VIII.2019).

⁶ Non sono state rilevate aggregazioni montane nelle regioni del Sud Italia. Per approfondire si veda la sezione «progetti territoriali»: https://www.sprar.it/progetti-territoriali?_sft_tipologia_progetto=ordinari&_sft_tipologia_ente_locale=comunita-montana (ultimo accesso: 5.VIII.2019).

⁷ La Comunità Montana Montepiano Reatino è una delle Comunità Montane del Lazio, sita in provincia di Rieti e istituita nel 2001. Consta di dodici Comuni: Cantalice, Cittaducale, Colli sul Velino, Contigliano, Greccio, Labro, Leonessa, Monte San Giovanni in Sabina, Montenero Sabino, Morro Reatino, Poggio Bustone, Rivodutri (www.5cm.rieti.it; ultimo accesso: 11.II.2020).

⁸ La Comunità Montana della Valle Trompia, istituzionalizzata nel 2009, è costituita dai Comuni: Bovegno, Bovezzo, Brione, Caino, Collio, Concesio, Irma, Gardone Val Trompia, Lodrino, Lumezzane, Marcheno, Marmentino, Nave, Pezzaze, Polaveno, Sarezze, Tavernole sul Mella, Villa Carcina (www.valletrompia.it; ultimo accesso: 11.II.2020).

⁹ La Comunità Montana della Valsassina, Valvarrone, Val d'Esino e Riviera comprende 28 Comuni: Barzio, Casargo, Cassina Valsassina, Cortenova, Crandola Valsassina, Cremeno, Introbio, Margno, Moggio, Morterone, Parlasco, Pasturo, Primaluna, Taceno, Vendrogno, Introzzo, Pagnona, Premana, Sueglio, Tremenico, Vestreno, Esino Lario, Perledo, Bellano, Colico, Dervio, Dorio, Varenna (www.valsassina.it; ultimo accesso: 11.II.2020).

¹⁰ L'Unione Montana dei Monti Azzurri è istituita nel 2008 dalla soppressione della Comunità Montana dei Monti Azzurri. È costituita dai Comuni di: Belforte del Chienti, Caldara, Camporotondo di Fiastone, Cessapalombo, Colmurano, Gualdo, Loro Piceno, Monte San Martino, Penna San Giovanni, Ripe San Ginesio, San Ginesio, Sant'Angelo in Pontano, Sarnano, Serrapetrona, Tolentino (www.unione.montiazzurri.it; ultimo accesso: 11.II.2020).

¹¹ Dalla soppressione, nel 2015, della Comunità Montana Valle D'Elvo nasce l'Unione Montana Valle D'Elvo. I Comuni che afferiscono all'Unione sono: Camburzano, Donato, Graglia, Magnano, Mongrando, Muzzano, Netro, Occhieppo Inferiore, Occhieppo Superiore, Pollone, Sala Biellese, Sordevolo, Torrazzo, Zimone, Zubiena (www.cmve.it; ultimo accesso: 11.II.2020).

¹² L'Unione Montana dei Comuni del Mugello è stata istituita nel 2008 dalla soppressione della Comunità Montana del Mugello. I Comuni che ne fanno parte sono: Barberino del Mugello, Borgo San Lorenzo, Dicomano, Firenzuola, Marradi, Palazuolo sul Senio, Scarperia e San Piero, Vicchio (www.ucmugello.fi.it; ultimo accesso: 11.II.2020).

¹³ Nell'attuazione dei propri fini istituzionali, alle Comunità Montane e le Unioni Montane sono conferite molteplici funzioni che possono essere affidate loro direttamente dalle leggi di riferimento (funzioni proprie) oppure delegate dai Comuni partecipanti, dalle Province, dalla Regione o dallo Stato (funzioni delegate), o, infine, attribuite dai Comuni associati nell'aggregazione (funzioni attribuite).

¹⁴ Il territorio della provincia di Lecco è presente nella rete SPRAR fin dalle origini quando, nel 2001, il progetto «Lecco, una provincia accogliente» presentato dal Comune di Lecco fu finanziato nell'ambito dell'allora Programma Nazionale Asilo (PNA). Attualmente ente locale titolare di tale progetto è la Comunità Montana Valsassina Valvarrone Val d'Esino e Riviera. I Comuni sede degli progetti SPRAR attivi o di prossima attivazione nel territorio sono: Casatenovo, Cernusco Lombardone, Barzanò, Bulciago, Lecco, Merate, Osnago, Santa Maria Hoè, Sirtori, Verderio.

¹⁵ *Un convegno sull'accoglienza possibile*, «Il Biellese», 16 ottobre 2018, p. 19, <https://www.giornalidelpiemonte.it/px/pagine/giopiens;3694036;1/visualizzapubblicazione> (ultimo accesso: 12.VIII.2019).

¹⁶ Il passaporto Nansen era un passaporto internazionalmente riconosciuto e rilasciato dalla Società delle Nazioni a profughi e rifugiati apolidi. Concepito nel 1922 da Fridtjof Nansen, scienziato ed esploratore polare, Premio Nobel per la pace, e concesso dal Parlamento norvegese. Nel 1942 era riconosciuto dai governi di 52 Paesi. Il principio del passaporto Nansen è stato ripreso dal documento di viaggio descritto dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati (<https://www.unhcr.it/cosa-facciamo/eventi-e-campagne/premio-nansen/chi-era-fridtjof-nansen>; ultimo accesso: 11.II.2020).

¹⁷ <https://www.ilvolocooperativasociale.it/it/iniziative/ricipienti-asilo-al-lavoro-sul-cammino-di-san-francesco-1> (ultimo accesso: 11.II.2020).

¹⁸ <https://www.rietilife.com/2019/07/23/mestieri-dellintegrazione-cosiaccoltiamo-facciamo-lavorare-richiedenti-asilo/> (ultimo accesso: 13.VIII.2019); <https://www.formatrieti.it/i-mestieri-dellsquointegrazione> (ultimo accesso: 13.VIII.2019).

¹⁹ Nel complesso lo SPRAR/SIPROIMI dell'Unione Montana dei Comuni del Mugello accoglie un totale di 111 persone accolte in appartamenti e in un centro collettivo, il Villaggio La Brocchi, nei Comuni di Borgo San Lorenzo, Vicchio, Barberino del Mugello, Scarperia e San Pietro.