

IL SISTEMA CHE ANCORA NON C'È

LE RIFLESSIONI E LE PROPOSTE DAL TAVOLO ASILO E IMMIGRAZIONE A VENT'ANNI DALLA NASCITA DELLO S.P.R.A.R.

La ventennale storia del sistema di accoglienza in Italia; uno sguardo d'insieme

Vent'anni fa, nel 2002, nasceva lo SPRAR, ovvero un modello di accoglienza diffusa ed integrata che si è rivelato da subito un approccio innovativo che ha saputo coniugare il rispetto per i diritti fondamentali delle persone accolte con un'ordinata gestione del sistema di accoglienza evitando sprechi e facilitando i processi di inclusione sociale delle persone accolte.

Un ventennale è sempre una ricorrenza su cui riflettere, ma lo è in particolare in relazione alla nascita e allo sviluppo dello S.P.R.A.R. oggi S.A.I. perché fu proprio in quegli stessi anni che nacque il sistema pubblico italiano di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Infatti nel 2002 l'articolo 32, 1-sexies della Legge 189/02 – la cosiddetta Bossi-Fini– modificando l'art.1 della legge 39/90 istituì il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) evoluzione in chiave più organica ed istituzionale del precedente P.N.A. (Programma nazionale Asilo), ed istituì il Servizio Centrale, affidato per convenzione all'A.N.C.I. Tre anni più tardi, nel 2005, l'Italia, con D.Lgs 150/2005 (abrogato nel 2015) recepì la Direttiva 9/2003/CE sulle norme minime in materia di accoglienza. Fu il momento in cui si sarebbe dovuto scegliere quale “sistema” di accoglienza l'Italia intendeva darsi; nonostante lo SPRAR quale promettente nuovo programma nazionale esistesse già da un paio d'anni, l'Italia non scelse lo S.P.R.A.R. quale suo sistema privilegiato bensì optò per un confuso “modello binario” basato sulla incerta convivenza tra due sistemi di accoglienza per richiedenti asilo totalmente difforni tra loro quanto a impostazione, standard di accoglienza e diritti delle persone accolte: da un lato appunto lo SPRAR e dall'altro i centri collettivi di accoglienza a diretta gestione governativa per tramite le Prefetture. Questi ultimi cambieranno più volte nome fino a configurarsi negli attuali C.A.S. ma la sostanza dal 2005 fino ad oggi non è cambiata molto. Il sistema italiano di accoglienza infatti rimarrà fino ad oggi eternamente adagiato in una logica emergenziale dalla quale non sembra mai volere uscire, come se i rifugiati fossero un fenomeno estemporaneo e transitorio destinato a finire. Il confuso impianto normativo insieme alla cronica mancanza di posti nel sistema S.P.R.A.R. che, a causata dal perdurare, ben oltre la fase sperimentale, di un impianto del tutto volontaristico nell'adesione da parte dei Comuni, ha prodotto una crescita di detto sistema lentissima, disomogenea ed inadeguata rispetto all'aumento delle necessità complessive del sistema nazionale di accoglienza, consolidando lo S.P.R.A.R. stesso (e attualmente il S.A.I) come sistema *de facto* secondario ed ancillare rispetto al sistema sempre rimasto dominante ovvero quello costituito dai centri a diretta gestione governativa.

Esattamente dieci anni dopo, il D.Lgs 142/2015 rappresentò un parziale tentativo di superare il confuso modello binario che ha caratterizzato il decennio 2005/2015 virando con decisione verso il modello dell'accoglienza decentrata rappresentato dallo S.P.R.A.R. Infatti, abrogando il previgente

D.lgs 140/2005 la nuova norma ridisegnò il sistema nazionale di accoglienza prevedendo che una volta esaurita, ove necessaria, la fase del soccorso il sistema nazionale si articoli in una fase di prima accoglienza assicurata in centri governativi di accoglienza per richiedenti asilo, in cui si svolgono le operazioni di identificazione, verbalizzazione della domanda e accertamento delle condizioni di salute e di situazioni di particolare vulnerabilità e una fase di seconda accoglienza che prevede che il richiedente privo di mezzi propri di sostentamento venga inviato ad un progetto territoriale dello S.P.R.A.R. nel minor tempo possibile. Nel sistema così ridisegnato, i C.A.S. eredi del modello binario, avrebbero dovuto svolgere una funzione temporanea e residuale al fine di attuare solo “*servizi essenziali di accoglienza*” mentre lo SPRAR avrebbe assunto una piena centralità nel sistema pubblico di accoglienza.

Il tentativo operato dalla nuova norma di dare centralità allo S.P.R.A.R. prosciugando il sistema C.A.S. tuttavia non riuscì e il consolidato sistema binario continuò a vivere con il consueto totale sbilanciamento verso il sistema emergenziale e – solo sulla carta - temporaneo dei CAS/CARA. Basti pensare che a settembre 2016 su 162.000 presenze complessive nelle strutture pubbliche di accoglienza, 26.000 sono i posti SPRAR e 136.000 sono i posti nei CAS e nei CARA o comunque in strutture temporanee. Fino al 2018 mai il sistema S.P.R.A.R. è riuscito a garantire, come media nazionale, più del 30% del fabbisogno di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, attestandosi in alcune regioni del Nord – la parte più produttiva del Paese - persino al di sotto del 15%. Tale squilibrio non si è mai modificato tanto che ancora dicembre 2021 il sistema S.A.I. (erede dello SPRAR) era in grado di garantire solo il 33% dell’intero fabbisogno nazionale.

E’ necessario inoltre evidenziare che il ventennio appena trascorso, caratterizzato dall’approccio emergenziale sopra descritto, è stato segnato, per ciò che attiene le strutture di accoglienza a diretta gestione governativa, da una radicale mancanza di trasparenza. La mancanza di dati ed informazioni di qualità ha prodotto gravi ricadute in termini di comprensione del funzionamento del sistema, di controllo sull’utilizzo delle risorse pubbliche, di monitoraggio sull’applicazione e l’efficacia delle politiche, nonché ha favorito azioni di imprudente e, in alcuni casi, spietata speculazione politica.

Nel biennio 2018-2020 con la trasformazione dello S.P.R.A.R. in SI.PRO.I.MI voluto dal D.L. 113/2018, convertito con modificazioni, in L. 132/2018 il sistema dell’accoglienza diffusa ed integrata è stato ulteriormente svilito e stravolto sottraendo alle sue competenze persino l’accoglienza dei richiedenti asilo. Per brevità, di questa triste parentesi non si dirà ulteriormente in questo documento dal momento che la riforma apportata dalla L. 18 dicembre 2020 n. 173 ha fortunatamente ripristinato (anche ampliandole) le originarie funzioni dello S.P.R.A.R. denominato S.A.I. che ritorna ad essere, nelle intenzioni del Legislatore, il sistema pubblico di accoglienza al quale dare centralità.

I nodi aperti e le proposte di riforma

Il pur positivo ritorno all’impostazione legislativa originaria operata dalla L. 173/2020 non ha però risolto i problemi di fondo che hanno impedito allo SPRAR, e oggi al SAI, di divenire “il” Sistema unico di accoglienza italiano o almeno quello maggioritario.

Il Tavolo Asilo e Immigrazione, anche sulla base di un ampio e approfondito coinvolgimento delle principali reti nazionali che operano nel campo dell'accoglienza e di una dettagliata indagine tra operatori/operatrici e responsabili dei progetti d'accoglienza, propone di seguito una analisi sintetica delle principali ragioni per le quali il SAI non svolge oggi il ruolo che la legge prevede e indica alcune importanti proposte di modifica/adequamento:

➔ **1) Attuare il trasferimento delle funzioni amministrative ai Comuni per la gestione ordinaria dell'accoglienza territoriale e trasformare il S.A.I. da programma a Sistema unico.**

La assoluta volontarietà da parte degli Enti Locali nell'assumere la scelta su se e quando aderire nonché uscire dal sistema S.A.I. in qualunque momento rappresenta, come sopra accennato, la principale criticità che impedisce strutturalmente lo sviluppo del programma nazionale di accoglienza diffusa e integrata e la sua effettiva trasformazione in un sistema unico nazionale che dopo vent'anni non si è ancora realizzato. Si tratta di una impostazione che non solo ha dimostrato una profonda inefficacia ma che altresì contrasta con principi di fondo del nostro ordinamento giuridico di cui agli artt. 118, 119 e 120 della Costituzione; si richiama in particolare l'attenzione all'art. 118 Cost., commi 1 e 2, che prevede che tutte le funzioni amministrative in qualsiasi materia, incluse quelle regolate in via esclusiva dalla legge statale, spettano al Comune ad eccezione di quelle funzioni che la legge può attribuire ad un ente diverso dal Comune qualora sussistano esigenze unitarie ed in tal caso la funzione amministrativa deve essere allocata presso un ente diverso dal Comune (Provincia/Città metropolitana, Regione o Stato) sulla base dei principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà. Fatte salve alcune esigenze unitarie che richiedono un intervento gestionale diretto dello Stato quali la gestione dei soccorsi e, in casi particolari, della prima accoglienza, la definizione degli standard in modo che essi siano uniformi su tutto il territorio nazionale e il coordinamento generale del sistema di accoglienza al fine di evitare situazioni eccessivamente difformi tra le diverse aree geografiche, le funzioni amministrative relative invece alla gestione ordinaria degli interventi di accoglienza dei richiedenti asilo possono essere esercitate con maggiore efficacia e in armonia con il nostro assetto costituzionale a livello delle autonomie locali.

Occorre quindi prevedere, con riforma della norma primaria che appare non più differibile, che la programmazione ordinaria degli interventi di accoglienza sia effettuata secondo quote regionali di posti ordinari ripartiti tra ogni regione in proporzione alla popolazione residente ed eventuali criteri di diminuzione fondati su altre attività svolte in quel Comune in favore degli stranieri accolti (p.es. comuni di confine o comuni costieri di sbarco e di primo soccorso) oppure su oggettive difficoltà alloggiative (p.es. aree colpite da calamità naturali). In tal modo i Comuni verrebbero chiamati dunque a provvedere, ognuno per la propria quota, alla gestione ordinaria degli interventi di accoglienza con oneri che rimangono integralmente a carico dello Stato. In tale ottica riformatrice la gestione dei servizi di accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale e speciale verrebbe ricondotta, pur nella peculiarità di detti servizi e con fondi dedicati, nell'alveo della Legge 8.11.2000 n. 328

ovvero nella programmazione socio-sanitaria, sanitaria e formativa a livello regionale e nell'attuazione dei piani di zona a livello locale, distrettuale/di ambito.

Va confutata la lettura capziosa in base alla quale il superamento della volontarietà nell'adesione al S.A.I. rappresenterebbe una forzatura o sorta di imposizione autoritaria. E' vero invece esattamente al contrario poiché, come sopra chiarito, il trasferimento delle competenze amministrative ai comuni valorizzerebbe il ruolo dei comuni nel loro complesso evitando che si producano gravi ed ingiusti squilibri; ogni territorio verrebbe infatti progressivamente chiamato a fare la sua parte attraverso percorsi partecipativi con la società civile locale impedendo che spregiudicate opzioni politiche di chiusura possano essere utilizzate per favorire la fortuna politica di alcuni, costringendo gli amministratori che credono nei valori della Costituzione e dell'accoglienza a farsi carico delle inadempienze degli altri.

→ 2) Fermare l'infinita proliferazione dei CAS ed attuare un programma nazionale per il loro progressivo superamento

Né la norma primaria né alcuna fonte secondaria prevede attualmente una procedura che favorisca in concreto una progressiva chiusura/assorbimento dei C.A.S. verso il S.A.I. laddove siano attivabili programmi in grado di fornire risposte alle esigenze di accoglienza del territorio interessato. Neppure esistono incentivi ad attivare programmi S.A.I. da parte dei comuni che subiscono la presenza di CAS, spesso anche di grandi dimensioni e connotati da serie problematiche di gestione. Da un lato la programmazione SAI, basata su inviti pubblici ai Comuni pubblicati con cadenza annuale o biennale dal Ministero dell'Interno, e dall'altro i bandi prefettizi per l'attivazione dei CAS sono percorsi paralleli che non hanno alcuna comune regia né a livello centrale, né periferico. In questo irrazionale contesto alcuni coraggiosi Comuni, sia di grandi che di piccole dimensioni, hanno avviato sul proprio territorio, di concerto con le Prefetture, dei percorsi virtuosi di riduzione e superamento dei C.A.S. ma si tratta purtroppo di sperimentazioni ancora molto circoscritte che non trovano facile diffusione perché non sorrette da un'adeguata volontà politica nazionale. Risulta pertanto necessario operare contestualmente in tre direzioni:

- a) prevedere che i posti che vengono progressivamente attivati nell'ambito dei nuovi progetti S.A.I. vengano sempre portati in detrazione ai posti C.A.S del territorio;
- b) investire le regioni della responsabilità di attuare il progressivo trasferimento sul proprio territorio della rete CAS nella rete SAI, anche attraverso l'istituzione di una cabina di regia regionale che coinvolga le Prefetture, ANCI e una rappresentanza del Terzo Settore
- c) adottare subito, nelle more dell'introduzione dell'obbligo delle quote regionali, alcune concrete misure di incentivo agli enti locali che intendono aderire al S.A.I, prevedendo in particolare l'assegnazione di un contributo economico periodico pluriennale ai comuni che aderiscono volontariamente al S.A.I. vincolato a potenziare gli interventi socio-assistenziali del territorio;

→ 3) **Modificare i capitolati di gestione dei CAS per garantire standard adeguati ed uniformi e favorire il loro assorbimento nel sistema ordinario di accoglienza**

Gli attuali schemi di capitolato di gestione dei C.A.S. adottati dal Ministero dell'Interno, ignorando la ratio della L. 173/2020 che è quella di giungere a realizzare nel SAI il sistema unico di accoglienza, premiano paradossalmente le strutture di grandi dimensioni e la riduzione degli standard di accoglienza. In tal modo gli enti di terzo settore che nel proprio territorio non possono ancora realizzare un progetto S.A.I. ma che ciononostante intendono adottare, nella temporanea gestione dei CAS, uno standard simile al S.A.I vengono mortificati rendendo il loro operato di fatto impossibile. Si continua dunque incessantemente ad alimentare il sistema binario addirittura incentivando proprio ciò che bisognerebbe invece depotenziare e infine superare come le grandi strutture di accoglienza generatrici di ghettizzazione e di disagio sociale.

Nelle more della riforma normativa che superi la volontarietà nell'adesione al S.A.I. è dunque necessario ridurre quanto più possibile le differenze tra le strutture afferenti al S.A.I. e i C.A.S. in modo da favorire il loro progressivo assorbimento nel S.A.I. Per perseguire tale obiettivo i capitolati di gestione dei C.A.S. andrebbero impostati in modo da scoraggiare l'utilizzo delle grandi strutture collettive e promuovere un'accoglienza diffusa.

→ 4) **Superare la logica dello scambio utilitaristico nella gestione dei servizi di accoglienza e attuare una progettazione condivisa tra Enti Locali ed Enti del Terzo Settore**

Va ridefinita l'organizzazione del sistema di accoglienza e il connesso annoso problema della modalità di affidamento dei servizi di accoglienza agli enti no-profit. Oggi l'operato degli enti di terzo settore è mortificato a causa di una logica di natura solo prestazionale nei rapporti con gli enti locali e dallo schiacciamento, nella elaborazione delle proposte progettuali, su una logica di concorrenza al ribasso. La valutazione sull'efficacia dei progetti viene altresì condotta su un piano meramente rendicontativo senza che venga effettuata una articolata valutazione di impatto sociale su cosa il programma di accoglienza ha prodotto nel territorio interessato sul piano sociale, culturale ed economico.

Si richiama l'attenzione sul fatto che, quale parte integrante del sistema del Welfare, il sistema SAI dovrebbe articolarsi sul principio di sussidiarietà con il Terzo Settore, secondo la previsione di cui all'Art 1, commi 4 e 5 della L. 328/2000: *Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle [...] nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.* La normativa di riferimento per l'affidamento dei servizi di accoglienza va conseguentemente individuata nel Codice del Terzo Settore (117/2017), precisamente nelle modalità descritte dall'art. 55 -57 e non nel codice degli appalti, nel rispetto della nozione di sussidiarietà, recentemente ripresa anche dalla Corte Costituzionale (sent. 331 /2020). Secondo la Corte infatti tra i soggetti pubblici e gli enti di terzo settore si dovrebbe

correttamente instaurare “ *in forza dell’art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico. Il modello configurato dall’art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull’aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico.*

La diffusa applicazione, nelle procedure di evidenza pubbliche finalizzate alla selezione dei soggetti attuatori dei programmi di accoglienza, del Codice degli Appalti suscita rilevanti problematiche e incongruità in quanto mette sullo stesso piano, anche con effetti paradossali, enti profit e enti no-profit. Basti pensare alla peculiare natura del S.A.I. che non prevede la possibilità per l’ente gestore di ricavare alcun margine di utile dallo svolgimento delle attività di accoglienza. Alcune amministrazioni locali hanno iniziato ad adottare procedure di partenariato con gli enti di terzo settore più idonee ma è necessario operare cambiamenti più veloci ed incisivi per uscire, nella gestione dell’accoglienza, dalla sfera “*del mero scambio utilitaristico*” per riprendere le parole della Corte Costituzionale nella citata sentenza.

In ogni caso appare necessario diramare disposizioni amministrative chiare avanti un effetto generale, in modo che nell’esame della proposta progettuale assuma rilievo solo la valutazione sull’offerta tecnica ovvero sugli aspetti qualitativi e non su un’offerta economica essendo la proposta di diminuzione del prezzo del servizio reso un parametro non pertinente alla natura del servizio richiesto ed anzi incongruo con gli obiettivi generali di garantire una uniforme applicazione degli standard di accoglienza.

→ 5) Riconoscere valore e promuovere l’accoglienza in famiglia all’interno del sistema istituzionale

Sebbene l’accoglienza in famiglia sia stata praticata e sviluppata sia fuori che all’interno del Sistema di accoglienza a partire dagli anni 2000, con la pionieristica esperienza del Rifugio Diffuso a Torino e successivamente con le progettualità “Vesta” e “Rifugiati in Famiglia” all’interno dell’allora SPRAR di Bologna e Parma, la pratica è con tutta evidenza rimasta ferma a una dimensione di mera sperimentazione, de facto precludendo ai Comuni e agli Enti di Terzo Settore la possibilità di promuovere una diversa modalità di accoglienza e integrazione nonché una nuova e inedita opportunità per i cittadini di partecipare alla realizzazione del programma di accoglienza territoriale. Nonostante ciò, non sono mancate nel corso degli ultimi anni sui territori, piccole e grandi esperienze di accoglienza domestica che hanno riguardato diversi profili di persone (neo-maggioresni, adulti, nuclei familiari) in diverse fasi del loro iter migratorio (richiedenti asilo, titolari di protezione all’interno del

sistema di accoglienza, rifugiati usciti dal SAI e dal CAS), consentendo così il maturare di un know how diffuso, nonché di acquisire un primo patrimonio di dati e strumenti per valutare i punti di forza e le criticità dell'esperienza. Anche alla luce della positiva scelta effettuata dal Governo in occasione della crisi ucraina di valorizzare l'accoglienza in famiglia (vedasi OCDPC n. 881 del 29 marzo 2022) al fine di rendere possibile una sperimentazione su larga scala dell'accoglienza in famiglia con una dotazione di servizi di accompagnamento verso l'autonomia, si ritiene che il momento sia maturo per sostenere lo sviluppo e la diffusione di tale modello, partendo da linee guida, metodologie e strumenti di lavoro che sono già disponibili e inserire l'accoglienza in famiglia, a regime, all'interno delle modalità di attuazione dei progetti di accoglienza territoriali. Il tutto recependo anche quelle sperimentazioni a livello di welfare locale che diversi importanti Comuni (tra gli altri Roma, Ravenna, Padova, Bergamo, Bari) hanno già promosso come, ad esempio, l'Albo delle Famiglie Accoglienti, ad oggi lo strumento di policy più avanzato per sostenere stabilmente l'accoglienza in famiglia e altre forme di attivazione della comunità (mentoring, community matching) a favore di rifugiati e altri titolari di protezione.

→ 6) Istituire modalità permanenti di consultazione degli Enti di Terzo Settore

Lo SPRAR, fin dalla sua nascita, è frutto del lavoro capillare delle associazioni e degli enti di tutela del diritto d'asilo senza i quali il sistema non sarebbe mai nato né si sarebbe in alcun modo sviluppato fino alla sua attuale configurazione. Nonostante ciò, da molti anni le associazioni sono totalmente escluse da ogni livello decisionale e persino escluse da forme di consultazione con il sistema delle autonomie locali e con ANCI. Le associazioni sono considerate solo come enti gestori, meri esecutori della volubile volontà degli enti locali. Le già rare forme e luoghi della consultazione attuate in passato si sono inaridite fino ad annullarsi, generando grandi ripercussioni sui territori nei quali, come evidenziato anche dalla recente importante ricerca nazionale dal titolo "*Isolata, rassegnata, con le sole proprie forze. L'accoglienza in Italia vista dagli operatori dei progetti territoriali. Radiografia di un sistema "interrotto"*" curata dalle associazioni dello scrivente Tavolo, predominano scoraggiamento, delusione e senso di abbandono. Anche l'eventuale episodica organizzazione di incontri a livello nazionale ai quali invitare direttamente gli operatori e le operatrici SAI non può garantire l'indispensabile dialogo con le associazioni e rischia di disconoscere il ruolo di intermediazione che va riconosciuto agli enti di Terzo Settore. Occorre dunque con la massima urgenza, definire procedure e modalità permanenti di consultazione su base locale, regionale e nazionale delle associazioni e degli enti di tutela su cui ogni giorno concretamente si regge il sistema di accoglienza nazionale dedicando a tale finalità le risorse e l'organizzazione necessarie. Tali luoghi di consultazione devono essere previsti dalla legge e consentire un confronto alla pari, pur nella differenza di ruoli e responsabilità.

Proprio a vent'anni dalla nascita dello SPRAR le scriventi associazioni avvertono in modo netto l'esigenza che venga formalmente avviata una consultazione tra amministrazioni centrali dello Stato, Autonomie locali ed Enti del Terzo Settore con l'obiettivo di fare una

generale valutazione del sistema SPRAR/SAI nel suo complesso e concordare, per quanto possibile e nell'ambito delle reciproche competenze, le linee di riforma del sistema nazionale di accoglienza che si ritengono necessarie.

Per il Tavolo Asilo Nazionale:

A Buon Diritto, ACAT Italia, ACLI, ActionAid, Amnesty International Italia, ARCI, ASGI, Avvocato di Strada, Caritas Italiana, Centro Astalli, CGIL, CIES, CIR, CNCA, Comunità Papa Giovanni XXIII, CoNNGI, Emergency, Europasilo, Focus Casa dei Diritti Sociali, Fondazione Migrantes, Intersos, Legambiente, Medici del Mondo Italia, Medici per i Diritti Umani, Movimento Italiani Senza Cittadinanza, Medici Senza Frontiere, Oxfam Italia, Refugees Welcome Italia, Senza Confine, SIMM, UIL, UNIRE