

L'ACCOGLIENZA DI DOMANI

Proposte di breve
e medio termine
per una riforma
del sistema di
asilo in Italia

europasilo 

RETE NAZIONALE PER IL DIRITTO D'ASILO

INTRODUZIONE

PROPOSTE DI BREVE E
MEDIO TERMINE
PER UNA RIFORMA DEL
SISTEMA DI
ACCOGLIENZA

Emanare subito il d.m. previsto dall'art.10 comma 1 del D. Lgs 142/2015 novellato dalla L. 173/2020 con i nuovi standard del SAI che vanno applicati per quanto possibile anche ai CAS per attuare le norme legislative che prevedono il loro superamento nel sistema unico di accoglienza.

L'esigenza di riformare effettivamente il sistema di accoglienza e integrazione sotto il profilo degli standard erogati e dell'organizzazione generale del sistema rende urgente l'emanazione del decreto del Ministro dell'interno previsto dalla L. 173/2020 e finalizzato all'adozione di nuovi criteri e standard delle strutture afferenti al nuovo SAI.

Il testo del decreto andrebbe preventivamente condiviso con le realtà del privato sociale e con la Conferenza unificata, in cui siedono i rappresentanti delle regioni e degli enti locali che devono concorrere al sistema al fine di acquisire pareri da parte di realtà che hanno competenze specifiche sulle tematiche oggetto del decreto.

Si ritiene, inoltre, che vadano riprese e aggiornate le "Linee Guida" che hanno disciplinato il funzionamento del sistema SPRAR con l'indicazione dei servizi minimi di accoglienza che vanno comunque garantiti, rendendo maggiormente vincolante il loro rispetto.

Si ritiene che il d.m. in oggetto debba porsi quale parte di una più ampia prospettiva di riforma del sistema di accoglienza nazionale, prefigurando il definitivo superamento delle criticità che in questi anni hanno condizionato negativamente l'effettivo rispetto del diritto di asilo ed indebolito l'efficacia dei programmi di accoglienza e integrazione.

In tal senso vanno superati aspetti critici che hanno invece determinato una costante precarizzazione delle esperienze positive e che hanno inficiato il radicamento stesso del modello di accoglienza diffusa e emancipante. Al fine di realizzare un sistema di accoglienza e integrazione adeguato alla sfida dei tempi occorre in primo luogo dare effettiva attuazione del disposto della L. 173/2020 ma anche individuare le problematiche giuridiche ancora non risolte che necessitano di una modifica normativa da mettere in calendario appena possibile. In tale ottica si propongono alcune Tesi che vengono di seguito esposte in modo sintetico.

SISTEMA UNICO DI ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE

L'ACCOGLIENZA
DI DOMANI

PROPOSTE DI BREVE E
MEDIO TERMINE
PER UNA RIFORMA DEL
SISTEMA DI
ACCOGLIENZA

TESI UNO



Si ritiene che il SAI debba superare i limiti che hanno caratterizzato i precedenti sistemi SPRAR e SIPROIMI, configurandosi realmente come sistema di accoglienza, diffuso capillarmente sul territorio, volto a strutturare interventi di inclusione sociale sia per i richiedenti che titolari di protezione, organizzato in strutture di piccole dimensioni, secondo il modello dell'accoglienza integrata e diffusa, evitando irragionevoli diversificazioni dei livelli di servizio tra le diverse categorie giuridiche che vi accedono.

La sperimentazione che, nel 2002, ovvero quasi più di 20 anni fa, ha dato vita allo SPRAR si è rivelata un approccio assolutamente efficace che ha saputo coniugare il rispetto per i diritti fondamentali delle persone accolte con una ordinata gestione del sistema di accoglienza che ha evitato tensioni sociali, sprechi e ha facilitato i processi di inclusione sociale. Tuttavia tale sperimentazione è rimasta connotata da forti carenze riconducibili alla natura sperimentale volontaria del sistema (che a stretto rigore giuridico non può essere definito tale essendo rimasto de facto un programma/progetto seppure di dimensioni crescenti).

Come è noto in base all'art. 118 Cost., commi 1 e 2, tutti i tipi di 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 a 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 le esigenze unitarie che richiedono un intervento dello Stato per la gestione dei soccorsi e della primissima accoglienza (ove ciò sia necessario), la definizione degli standard di accoglienza 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 nelle diverse aree geografiche, per il resto le funzioni amministrative relative alla gestione degli interventi di accoglienza dei richiedenti asilo possono essere esercitate più efficacemente, in armonia con il nostro assetto costituzionale, a livello del Comune a cui spettano in generale tutte le singole funzioni amministrative in materia di servizi sociali, anche nei confronti degli stranieri regolarmente soggiornanti.



Dopo il primo soccorso e la distribuzione sul territorio nazionale non sussistono "esigenze unitarie" perché le amministrazioni statali debbano occuparsi di ogni funzione amministrativa, persino dell'individuazione degli edifici in cui allestire i centri di accoglienza o delle famiglie ospitanti, dell'allestimento di ogni centro, dell'erogazione dei servizi e interventi sociali individuali, familiari e minorili; si tratta di funzioni che invece ben possono essere attribuiti ai singoli Comuni, nell'ambito di un coordinamento regionale, così come della formazione professionale o dell'accesso al lavoro dei richiedenti asilo.

Secondo l'impostazione sopra esposta occorre quindi prevedere 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 eventualmente ulteriori parametri di natura socio-economica).

Nell'ambito della concertazione sopra indicata i Comuni provvedono dunque alla gestione ordinaria degli interventi di accoglienza, con oneri a carico dello Stato, nell'ambito della gestione delle loro funzioni fondamentali in materia di programmazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali, facendo ricorso ad alloggi ordinari o a centri e strutture abitative di piccole e medie dimensioni, che tengano conto anche delle esigenze delle persone più vulnerabili e del mantenimento dell'unità dei nuclei familiari.

In tale ottica riformatrice (che richiede una modifica della attuale inadeguata norma primaria) la gestione dei servizi di accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale e speciale andrebbe ricondotta, pur nella peculiarità di detti servizi, nell'alveo della Legge 8 novembre 2000, n. 328 quale "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Nelle more della riforma normativa sopra indicata il sistema SAI dovrebbe progressivamente diffondersi in tutti i Comuni attraverso una programmazione che da subito individui le quote di riparto a livello regionale e la ipotetica redistribuzione nel territorio assumendo quale parametro il numero degli abitanti ed escludendo eventualmente soltanto i territori frontalieri o di sbarco o quelli delle zone in cui è dichiarato lo stato di emergenza per ragioni di calamità naturale (p.es. zone terremotate).



ACCOGLIENZA E WELFARE: GOVERNANCE MULTILIVELLO AL PARI DEGLI ALTRI SERVIZI PUBBLICI

Ricondurre la gestione dei servizi di accoglienza all'ambito di applicazione della legge 328/2000 implica che il sistema ordinario di accoglienza deve essere parte integrante del welfare nei diversi livelli di governance: nazionale, regionale e locale, superando l'impostazione prevista dal Dlgs 112/98, che si traduce nella sola competenza del Ministero dell'Interno. Tale anomalia va superata perché il sistema SAI sia ricompreso nelle linee di indirizzo delle politiche dei Ministeri del Lavoro e delle Politiche Sociali, della Salute, dell'Istruzione (ma anche delle Politiche Giovanili e delle Pari opportunità) a livello nazionale; sia ricompreso nella programmazione socio-sanitaria, sanitaria e formativa a livello regionale; e nell'attuazione nei Piani di zona a livello locale, distrettuale/di ambito.

L'Articolo 1 comma 4 della L 328/2000 prevede inoltre: *"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 associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"*



PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA': RUOLO DEL TERZO SETTORE E AFFIDAMENTO

Si ritiene che vada superata la ambiguità rispetto al ruolo del terzo settore nell'organizzazione del sistema e il connesso annoso problema della modalità di affidamento del servizio. Il rinvio al codice degli Appalti contenuto nell'art. 10 del DM 18 novembre 2019 potrebbe far ritenere che l'ente locale che intende aderire al SAI debba procedere, nell'individuazione dell'ente attuatore, a procedure di gara analogamente a quanto avviene per la gestione dei CAS a diretta gestione statale. Si ritiene, diversamente, che gli Enti Locali debbano ricorrere a strumenti e procedure più coerenti con la natura delle prestazioni da svolgere.



Inquadrate infatti 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 dagli 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 il modello configurato dal CTS si basa non sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata (e quindi non su principio della concorrenza) 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 di spiccata valenza sociale.

EQUIPE MULTIDISCIPLINARI TERRITORIALI COME RISORSA DEL TERRITORIO

L'accoglienza è una risorsa per lo sviluppo e la salute dei territori e della comunità. A tale fine è fondamentale valorizzare e consolidare pratiche di accoglienza che:

- utilizzano una metodologia di rete connettendo attori pubblici, soggetti privati rappresentativi del mondo produttivo, privato sociale e singoli cittadini;
- favoriscono un approccio alla multidisciplinarietà territoriale dell'intervento;
- coniugano il bisogno di pianificazione sociale degli interventi con il lavoro di comunità quotidianamente svolto dall'operatore;

Attivare processi di rete permette da un lato di realizzare sinergie dirette a migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini stranieri presenti sul territorio, dall'altro di costruire intorno ad essi uno spazio sociale di prossimità che possa rappresentare un luogo di promozione del benessere e di forme di partecipazione alla vita sociale e di accesso ai servizi.

Richiamando la dimensione del SAI quale strumento per la definizione partecipata di politiche di welfare locale, preme sottolineare il ruolo centrale dell'operatore quale portatore di know-how su processi di integrazione dei cittadini stranieri presenti sul territorio, in grado di intervenire su un ampio spettro di bisogni sociali, socio-sanitari e giuridici con interventi e strumenti professionali che come tale è da riconoscere come agente di comunità che operando con e per la stessa genera capitale sociale



NUOVO SISTEMA DI VALUTAZIONE: SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA E IMPATTO SOCIALE



Occorre prevedere, anche sulla base di esperienze già realizzate, che alla valutazione storica incentrata sulla concordanza tra capitolati e servizi e tra finanziamento erogato e rendicontazione venga aggiunta tutta la valutazione del processo sociale sotteso all'accoglienza.

Occorre, pena una certa sclerosi del sistema, operare una forte semplificazione burocratico-amministrativa che garantisca piena trasparenza e, al tempo, portare attenzione sulla "qualità" dei processi sociali. Per un simile compito appare strategico il coinvolgimento delle Università e la mobilitazione di competenze e saperi terzi e indipendenti. Tale nuovo sistema di valutazione non può prescindere anche dal coinvolgere direttamente i "beneficiari" dei servizi cioè i richiedenti asilo e i rifugiati a ai titolari vari di protezione.

Processi come l'Autonomia, conoscenza del territorio, la costruzione del legame sociale, l'impatto sui territori necessitano di un approccio scientifico per programmare lo sviluppo del sistema SAI, individuarne fattori critici e comprendere ruoli e funzioni dei diversi attori.

SUPERAMENTO DEL MODELLO CAS: OBIETTIVO GENERALE E STRATEGIA DI BREVE E MEDIO PERIODO

Gli obiettivi più urgenti del citato DM previsto dall'art.10 comma 1 del D. Lgs 142/2015 novellato dalla L. 173/2020 sono quelli di ampliare al massimo la capienza del SAI ma anche di ripristinare standard adeguati di accoglienza e di servizi alla persona nei CAS che, nel periodo 2018-2020, hanno subito un generale processo di radicale contrazione degli standard minimi di accoglienza, compromettendone spesso la funzionalità e dando vita a situazioni di serio degrado.

In particolare:

- il servizio di assistenza sociale e psicologica
- la mediazione linguistico-culturale,
- l'erogazione dei corsi di lingua italiana
- i servizi di orientamento legale e al territorio
- la definizione di un adeguato rapporto numerico tra numero di ospiti e operatori dell'accoglienza in servizio

Rappresentano ambiti che vanno disciplinati in modo rigoroso da parte del DM prevedendo che nei CAS siano adottati i medesimi standard previsti per il SAI poiché, diversamente, si verrebbe ad attuare un trattamento irragionevolmente differenziato tra persone nella medesima condizione giuridica (i richiedenti asilo che hanno trovato accoglienza nel SAI e coloro che non vi sono ancora stati inviati - o forse non lo saranno mai- per mancanza di posti disponibili nel SAI).



Inevitabilmente continuerà a permanere una certa differenza di trattamento tra i centri CAS e le strutture afferenti al SAI sotto il profilo degli standard abitativi poiché molti CAS sono strutture collettive di grandi dimensioni che non si possono modificare in breve tempo.

Anche sotto questo profilo è necessario tuttavia che il DM intervenga a ridurre quanto più possibile le differenze tra le strutture afferenti al SAI e i CAS prevedendo a tal fine che:

- siano fissati standard abitativi e igienico-sanitari adeguati al di sotto dei quali le strutture CAS non possano comunque essere attivate e sia disposta la progressiva chiusura di quelle che non possono raggiungere standard adeguati;
- anche al fine di rispettare le esigenze sanitarie di prevenzione della pandemia che esigono il distanziamento interpersonale, sia fissato il tetto massimo di capienza di ogni CAS in 100 posti, inibendo l'apertura ex novo di strutture di dimensioni maggiori e dando indicazioni ai prefetti territorialmente competenti di individuare soluzioni alternative che consentano la progressiva riduzione di CAS già esistenti che eccedano la dimensione massima di posti sopraindicata;
- nei capitolati di gestione sia data priorità alle proposte progettuali che, anche in relazione alle misure di accoglienza materiale, adottino gli standard del SAI (la cosiddetta accoglienza diffusa) anche al fine di sostenere un rapido processo di assorbimento dei CAS;
- i posti che vengono attivati nell'ambito dei nuovi progetti SAI siano portati in detrazione ai posti presenti nei CAS del territorio.

Affinchè, già a legislazione vigente, si realizzi una graduale diffusione del sistema evitando che l'adesione al nuovo SAI sia troppo lenta e avvenga ancora in modo troppo disomogeneo nel territorio nazionale, appare necessario adottare alcune concrete misure di incentivo agli enti locali che intendono aderire al SAI, prevedendo in particolare:

- l'assegnazione di un contributo economico periodico (annuale) ai comuni che aderiscono al SAI (sia nuova adesione che prosecuzione dei progetti già Siproimi) finalizzato a potenziare gli interventi socio-assistenziali del territorio;
- l'assegnazione di un ulteriore contributo economico una tantum ai comuni che forniscono la disponibilità ad attivare, in ambito SAI, posti di accoglienza idonei ad assorbire, anche in modo progressivo, quelli esistenti presso le strutture di accoglienza straordinaria (CAS) già attivate nel territorio nell'ottica di una loro chiusura o di un loro assorbimento nella programmazione SAI;
- l'autorizzazione che una quota dei fondi SAI sia utilizzata per permettere l'assunzione di personale ad hoc da parte dell'ente locale al fine di svolgere le funzioni di gestione amministrative e/o sociale previste dal progetto SAI.

In data 21 aprile 2020 il Ministero dell'Interno ha emanato il nuovo schema di capitolati di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri, tra cui le strutture CAS. Pur comprendendo l'urgenza di emanare nuovi capitolati di gestione che sostituiscano quelli, assolutamente inadeguati, di fine 2018 che erano collegati ad una norma oggi profondamente rivista, si deve evidenziare che l'emanazione di tale schema di capitolati impropriamente precede l'emanazione del Decreto Ministeriale oggetto della presente nota e che avrebbe dovuto essere la sede opportuna nella quale ridefinire i servizi di accoglienza e relativi standard seguendo l'impostazione riformatrice della nuova legge.



Colpisce invece molto negativamente come lo schema di capitolato solo parzialmente recepisca ed attui le modifiche introdotte dalla L.173/2020 perché si limita ad introdurre i servizi (assistenza psicologica e corsi di italiano) reintrodotti dalla L. 173/2020 e ad operare un modesto aumento dei costi generali di gestione che erano stati irrazionalmente sottostimati dai capitolati di fine 2018. Tuttavia il nuovo schema di capitolato sembra ignorare del tutto la ratio della L. 173/2020 che è quella di giungere a realizzare un sistema unico di accoglienza avente le caratteristiche del SAI. Per perseguire tale obiettivo di progressiva chiusura dei CAS o loro assorbimento nel SAI i capitolati di gestione vanno impostati in modo tale da scoraggiare l'utilizzo delle grandi strutture collettive e promuovere l'accoglienza diffusa adottando le indicazioni sopra indicate. Paradossalmente nello schema ministeriale di capitolato avviene invece l'esatto opposto in quanto si premiano, anche con tariffe superiori, le grandi concentrazioni mentre gli enti che intendono adottare un approccio simile al SAI vengono mortificati e il loro operato viene reso impossibile. Ciò comporta una inaccettabile disapplicazione di fatto della L. 173/2020 da parte di settori della amministrazione centrale che o non hanno compreso le finalità della nuova norma o le sono ideologicamente avversi.

ENTE NAZIONALE PER IL DIRITTO DI ASILO, REGISTRO DEGLI ENTI DI TUTELA

Occorre prevedere un Ente nazionale per il Diritto d'asilo a garanzia e tutela del sistema, la cui terzietà ed indipendenza è da considerarsi fattore centrale nella governance del sistema, in quanto garanzia di operare una tutela per tutti gli attori (enti locali, enti di terzo settore, persone accolte) che vi prendono parte.

Le mere funzioni di supporto tecnico agli enti locali, che pure vanno mantenute, previste dalla L. 188/2002 art. 32 1 sexies e 1 septies ed affidate ad ANCI appaiono, anni dopo, oltremodo datate ed insufficienti e comunque prive di quel carattere di terzietà necessario a garanzia del buon funzionamento dell'intero sistema.



Infine, come evidenziato alla tesi n. 3, va superata l'ambiguità rispetto al ruolo del terzo settore nell'organizzazione del sistema di accoglienza, tali servizi vanno ricondotti nell'ambito della L. 328/2000 e vanno definiti registri regionali o un registro nazionale con articolazione regionale per il censimento e la verifica dei requisiti organizzativi e funzionali degli enti di tutela che partecipano al sistema.

europasilo

RETE NAZIONALE PER IL DIRITTO D'ASILO

europasilo.org - info@europasilo.org



ASSOCIAZIONE DON VINCENZO MATRANGOLO

ASSOCIAZIONE
PROGETTO
ACCOGLIENZA



Fondazione
Migrantes
ORGANISMO PASTORALE DELLA CEI

