



**COORDINAMENTO NAZIONALE
COMUNITÀ DI ACCOGLIENZA**

Gruppo Tematico Migrazioni del CNCA
in collaborazione con il
Tavolo Minorenni Migranti Soli del CNCA

Verso un nuovo sistema di accoglienza per le persone migranti

L'analisi e le proposte del CNCA





Sommario

1.	Premessa, il sistema multilivello di accoglienza	3
2.	Chi arriva in Europa e in Italia	10
3.	Le domande di asilo	18
4.	Il Cnca nel sistema multilivello di accoglienza	22
5.	Il Sai visto nel gruppo di lavoro	26
6.	Cosa proponiamo	29
	Abstract in punti	33
	Fonti dei dati	33

■ 1. Premessa, il sistema multilivello di accoglienza

Nel 2021 il sistema pubblico di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo compie venti anni. È del 2001, infatti, il protocollo tra Unhcr, Anci e Ministero dell'Interno con il quale sono stati messi in rete i primi sessantatré progetti territoriali governati da duecento comuni, dando struttura al Programma Nazionale Asilo e ad un sistema di accoglienza che aveva iniziato a prendere forma un anno prima, con il precedente protocollo siglato sempre tra gli stessi partner.

L'anno dopo, con la legge 189 del 2002, viene istituito lo Sprar, il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, nel quale lo stesso Pna confluisce. Negli anni successivi il sistema si adatta progressivamente alle direttive europee in materia di asilo ed è governato mediante i cosiddetti decreti di ripartizione, che ne determinano l'ampliamento e il rinnovo: annuale fino al 2014 e pluriennale poi, arrivando infine ad un sistema di accesso e prosecuzione simile a quello previsto per gli enti accreditati.

Il percorso di crescita si interrompe alla fine del 2018, con il primo dei cosiddetti decreti immigrazione e sicurezza voluti dall'allora Ministro dell'Interno Matteo Salvini: il provvedimento prevedeva l'esclusione dei richiedenti asilo, l'allargamento strutturale ai minori soli e alle vittime di tratta e un nuovo acronimo, Siproimi. Sono trasformazioni che, affiancate dalla contestuale abrogazione della protezione umanitaria, hanno ridotto fortemente la platea di potenziali beneficiari.

Una nota a parte riguarda la previsione di accogliere le vittime di tratta, opzione che solleva perplessità per la specificità del servizio, peraltro già messo a sistema, e per il rischio di generare contiguità tra sfruttati e sfruttatori.¹

La cornice giuridica della riforma del 2018, che risente di un modello culturale, è cambiata nuovamente con il decreto legge 130 del 21 ottobre 2020, oggi legge 18 dicembre 2020, n. 173, testo che riporta il Siproimi quasi alla sua versione originaria, ovvero di sistema di inclusione e assistenza aperto anche ai richiedenti asilo, per i quali è prevista parte dei servizi per l'integrazione, e alle diverse forme di protezione speciale. E con il decreto, convertito con la fiducia allo scadere dei sessanta giorni, arriva anche il nuovo acronimo, Sai (Sistema di accoglienza e integrazione).

Nel corso degli anni lo Sprar si è gradualmente allargato con una crescita, tuttavia, non adeguata alle variazioni più significative dei flussi d'ingresso nel Paese. Una condizione che ha riguardato anche la prima accoglienza governativa portando, nei momenti di maggiore intensità delle richieste di protezione, alla nascita

¹ In questo ambito servirebbero, semmai, pratiche di lavoro sociale finalizzate a migliorare l'integrazione tra i sistemi, incrociando le équipes dei servizi di accoglienza con i progetti antitratta territoriali.



di sistemi integrativi. È il caso dell’Emergenza Nord Africa del 2011 e dell’accoglienza straordinaria, iniziata di fatto nella primavera del 2014, normata come sistema integrativo nel 2015 e tuttora attiva con circa tre quarti della capacità ricettiva totale.²

Dal 2003 ad oggi, ovvero il periodo di funzionamento dello Sprar-Siproimi-Sai, vi sono state oltre 700mila richieste di asilo, larga parte della quali presentata da persone che dichiaravano lo stato di indigenza, condizione che prevede anche l’accoglienza. Di queste, quelle transitate nello Sprar-Siproimi potrebbero essere state circa 160mila, valore stimato basandosi sul numero di beneficiari accolti annualmente a partire dal 2003 e considerando una permanenza media di nove mesi. La differenza tra i due valori non è sempre stata coperta dagli altri livelli di accoglienza, con casi di persone totalmente prive dell’assistenza o fuoriuscite dai Cara senza l’offerta di un percorso di accoglienza e integrazione.³

2 In precedenza, vi era stata l’Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 2007 che aveva portato ad un ampliamento temporaneo dello Sprar. Prima di allora, e in assenza di un sistema di accoglienza, vi erano state misure emergenziali di accoglienza in occasione degli arrivi dall’Albania (1991) e dalla ex Jugoslavia (1998-99).

3 In assenza dell’accoglienza, i richiedenti asilo in attesa di inserimento potevano usufruire di un contributo per le spese alberghiere erogato in due rate e calcolato per un periodo massimo di 35 giorni e un importo totale di circa mille euro. La strutturale assenza di posti portava spesso tale contributo a diventare, di fatto, un’indennità sostitutiva dell’accoglienza.

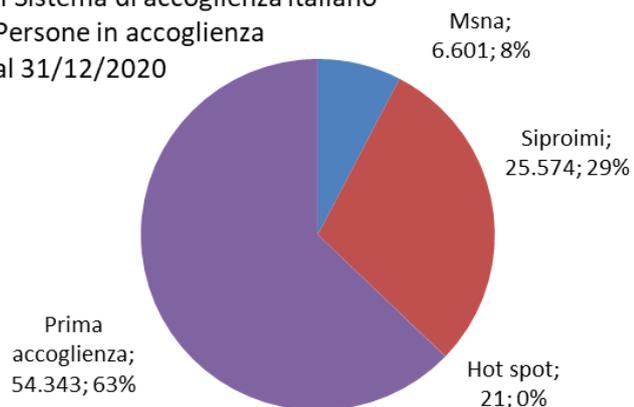
In questi anni è stato possibile osservare i punti di forza del Sistema ma anche metterne a fuoco gli elementi di criticità. Tra i primi il **modello dell’accoglienza diffusa**, il coinvolgimento diretto degli **enti locali**, la ricerca dell’**alta integrazione** tra Pubblica Amministrazione e Terzo Settore, la **personalizzazione** dei percorsi volti all’**inclusione socioeconomica**, l’approccio **multidisciplinare** e l’inserimento nei **sistemi locali di welfare**. Tra le criticità l’applicazione degli stessi punti qualificanti, non sempre riscontrabili nella pratica, le **disparità territoriali**, in termini di diffusione dei progetti, la **bassa adattabilità** ai cambiamenti esterni e una progressiva crescita del peso delle procedure amministrative, con una forte **burocratizzazione** del lavoro sociale.

La rilevanza del Sai nel sistema multilivello di accoglienza vale, oggi, il 29% del totale dei posti occupati. Tale valore è cresciuto nell’ultimo triennio (era il 17% al 31 dicembre 2017) in virtù soprattutto della riduzione dei posti Cas, ponendo il Sai ancora lontano dalla più volte ipotizzata centralità del sistema.

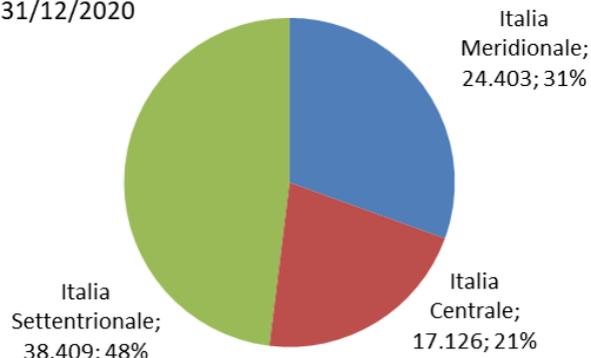
Questa condizione potrebbe essere corretta, seppure di poco, con il rientro dei richiedenti asilo e l’ampliamento delle protezioni speciali, previsti nella citata legge 173/2020 e i cui effetti si potranno osservare solo nei prossimi mesi.

Il Sai, in altre parole, presenta una bassa capacità di reazione alle variazioni delle richieste di asilo e di accoglienza, condizione osservabile anche nella prima accoglienza governativa ordi-

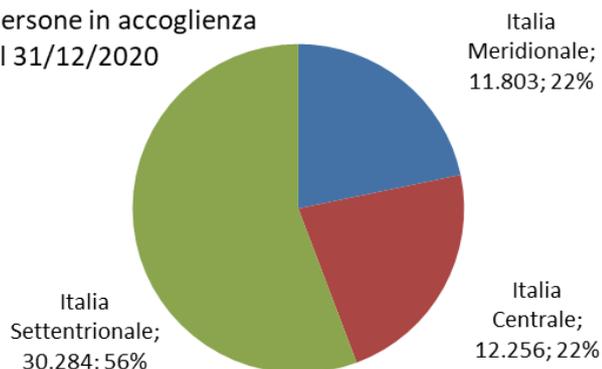
Il Sistema di accoglienza italiano
Persone in accoglienza
al 31/12/2020



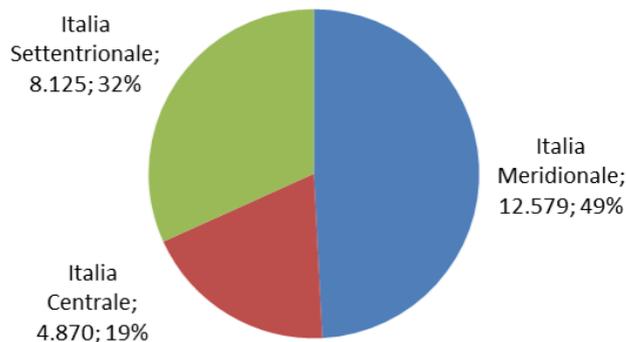
La ripartizione dell'accoglienza
Persone in accoglienza
al 31/12/2020



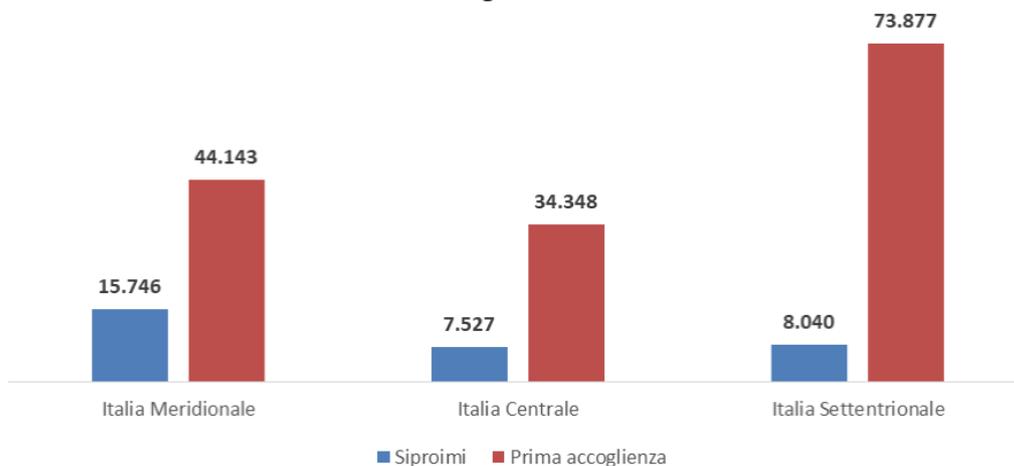
La ripartizione della prima accoglienza
Persone in accoglienza
al 31/12/2020



La ripartizione del Siproimi
Persone in accoglienza
al 31/12/2020

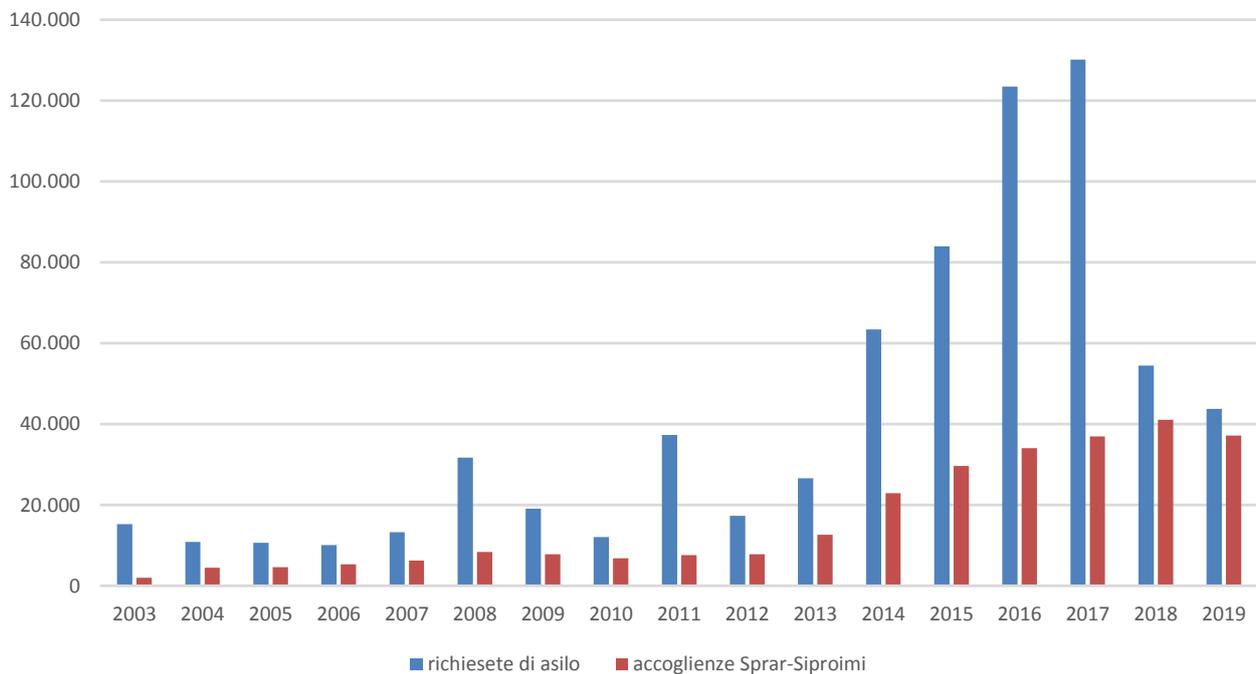


Ripartizione Prima accoglienza e Siproimi per area geografica
Persone in accoglienza al 31 dicembre 2017





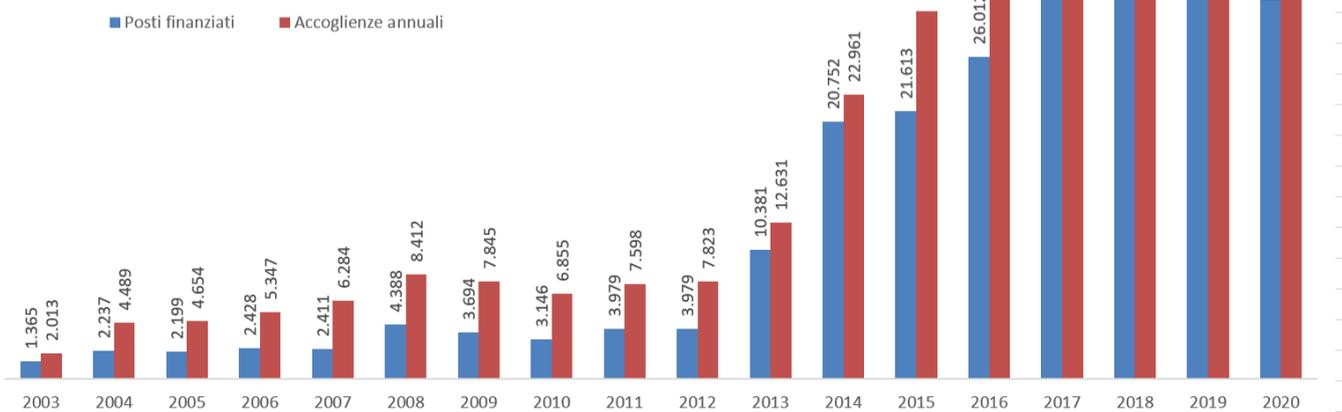
Rapporto tra le domande di asilo e le accoglienze Sprar-Siproimi



Evoluzione dello Sprar-Siproimi

I dati relativi alle persone accolte nel 2020 non sono disponibili e sono stati stimati sulla base del rapporto medio posti/accolti registrato nel triennio precedente.

Tra il 2003 e il 2018, il dato dei posti finanziati comprende anche quelli non attivati.



naria (ex Cara). Questo limite è alla base delle diverse misure di accoglienza straordinaria attivate in occasione delle modifiche più significative dei flussi d'ingresso.

Il **sistema di accoglienza** si presenta oggi apparentemente semplificato, almeno in termini di sigle, con una suddivisione in tre livelli.

Il primo è quello dei Centri di prima accoglienza e soccorso, i cosiddetti **hotspot**, strutture dedicate alla prima accoglienza dopo l'ingresso nel Paese, tutte collocate al Sud e di fatto destinate alle persone soccorse in mare.

La prima accoglienza governativa è stata concentrata nei Centri di prima accoglienza (**Cpa**), rete di dodici strutture dislocate sul territorio nazionale e delle quali non sono noti i dati su capienza e presenza. Considerando che sono in larga parte ex Cara, si può stimare, probabilmente per eccesso, una capacità ricettiva massima di circa 8mila posti.⁴ La rete dei Centri di accoglienza straordinaria (**Cas**), definita nel 2015 con il Dlgs 142, rappresenta il polmone dell'intero sistema, ovvero la parte variabile sulla base dell'intensità delle richieste di accoglienza: basata su affidamenti a privati, profit e non, e sulla spesa reale (posti occupati), tale rete ha dimostrato una capacità di adattamento che l'ha portata a superare i 130mila posti. Questa velo-

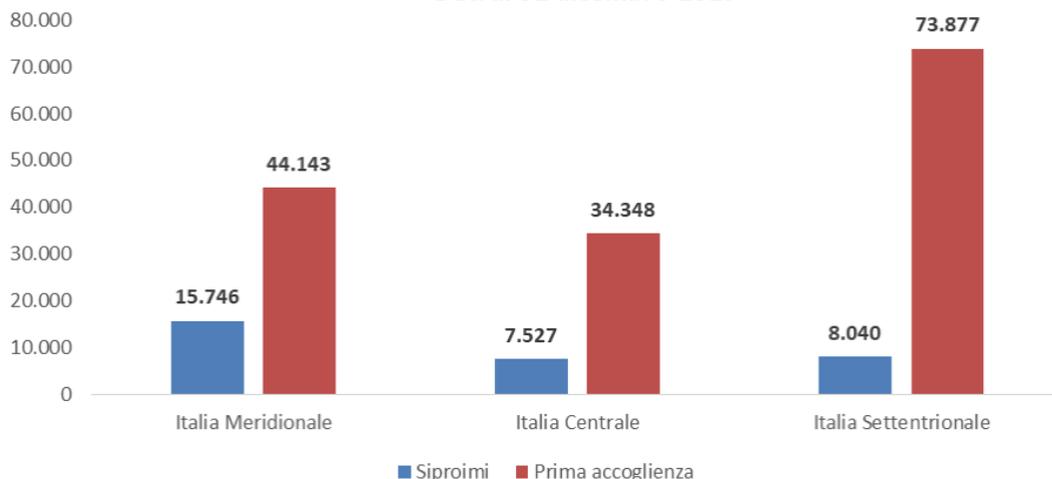
cià di reazione, necessaria per garantire l'accoglienza, si è tradotta talvolta in soluzioni emergenziali, inappropriate o improvvisate. Diversa la gestione della prima accoglienza dei minori soli, organizzata con cinque centri in Sicilia ed uno in Molise, finanziati con fondi FAMI e con una capacità ricettiva complessiva di 300 posti. La seconda accoglienza, quella specificamente volta all'inclusione sociolavorativa, è rappresentata dal **Sai**, composto di progetti ordinari, per minori soli e persone con disabilità, per un totale di quasi 29mila posti finanziati.

Seppur con una presenza discontinua, si potrebbe citare un ulteriore livello di accoglienza, rappresentato dai **progetti Fami** destinati ad implementare i percorsi di inclusione sociale e, come nel caso di quelli attivi ora, costituire una sorta di area dedicata ai programmi di sgancio. Gli stessi Fami, quando destinati ad affrontare problemi specifici, sono anche uno strumento di innovazione e supporto dell'accoglienza: è il caso, per esempio, dei progetti di contrasto del caporalato, spesso attuati dagli stessi enti gestori dell'accoglienza e in grado di generare beneficio per le persone accolte e potenziare le organizzazioni. Resta irrisolto il nodo dell'azione integrata dell'intero sistema multilivello che, soprattutto quando aumentano gli ingressi e il bisogno di accoglienza, tende a segmentarsi limitando fortemente il turn over interno e la reale possibilità di percorsi lineari di presa in carico. Tale divisione riguarda soprattutto la connessione tra i Cas e il Siproimi-Sai dove, in altre parole, negli anni tra il 2014 e il 2020 è valsa la regola non scritta del "dove si arriva si resta".

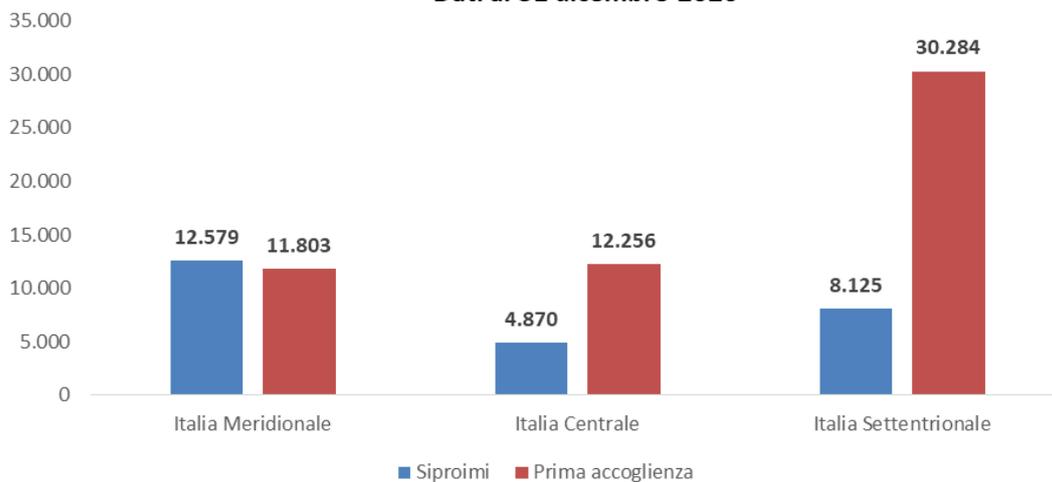
⁴ La prima accoglienza governativa è stata dimensionata utilizzando i dati di Open Polis per gli anni 2014, 2015 e 2018 (<https://www.openpolis.it/esercizi/i-centri-di-accoglienza-in-italia-la-spesa-e-i-contratti-pubblici/>) e i dati Ministero dell'interno per il triennio 2016-2018 (Cruscotto statistico); il dato del biennio 2019-2020 è, invece, una stima.



Ripartizione Prima accoglienza e Siproimi per area geografica Dati al 31 dicembre 2017

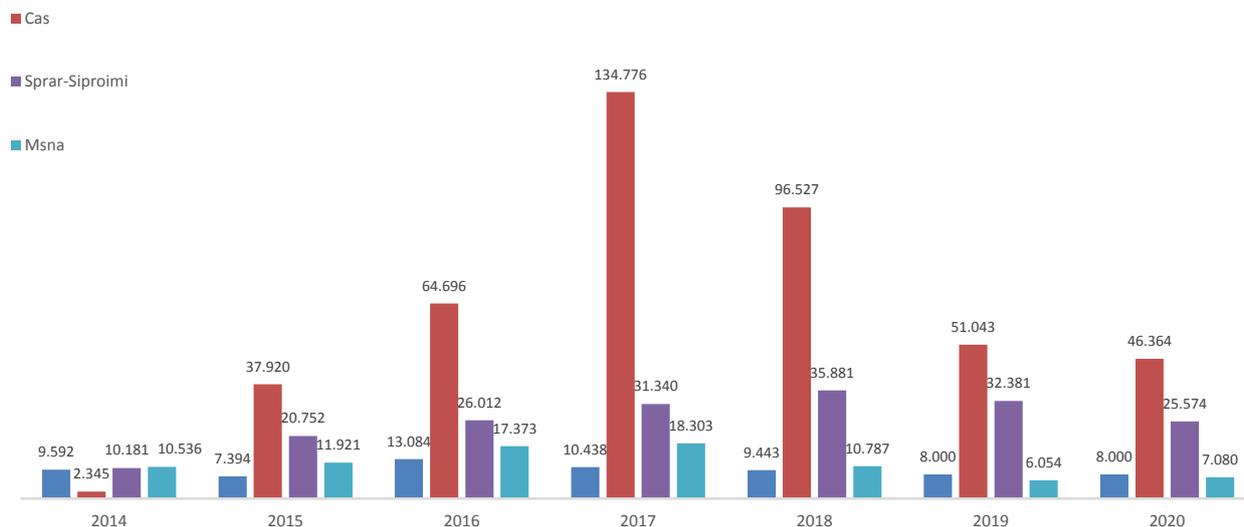


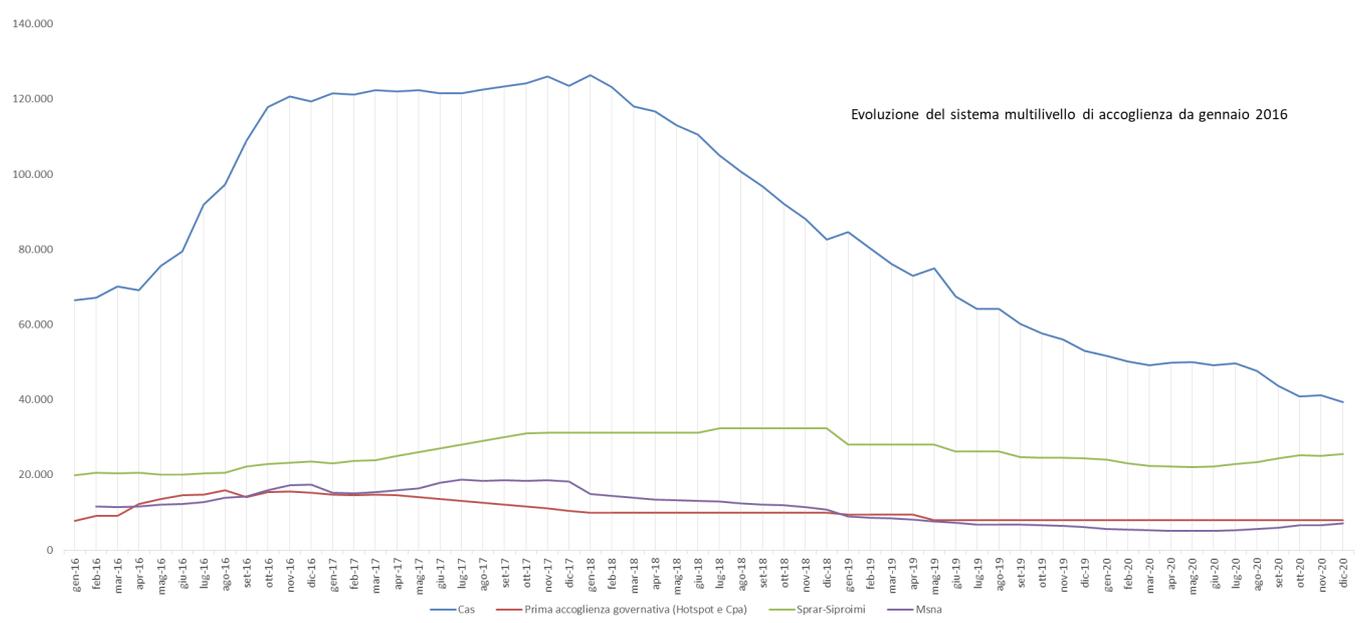
Ripartizione prima accoglienza e Siproimi per area geografica Dati al 31 dicembre 2020



■ Prima accoglienza governativa (Hotspot e Cpa - dati Open Polis per gli anni 2014-2015 e 2018, dati Min. Interno per il triennio 2016-2018 e dato stimato per il biennio 2019-2020)

Evoluzione del sistema di accoglienza
(dati al 31 dicembre)







■ 2. Chi arriva in Europa e in Italia

Il 2018 è stato l'anno del blocco italiano degli sbarchi, attuato dal primo Governo Conte, sostenuto da M5S e Lega, con azioni su tre fronti: le trattative con le autorità libiche per il contenimento delle partenze, il freno alle Ong presenti nel Mediterraneo e la sostanziale chiusura dei porti italiani. È una politica che, almeno per i primi due elementi, trova delle analogie in quella già attuata dal precedente Governo di centrosinistra, presieduto da Gentiloni, a partire dall'estate 2017.⁵ Si tratta di una strategia non nuova nel modello italiano di controllo dei flussi dei migranti per ricerca di protezione e che rivela affinità con i respingimenti effettuati nel 2009, per i quali l'Italia è stata successivamente condannata dalla Corte di Strasburgo.⁶

Tale linea politica, è bene ricordare, si inserisce

5 I primi accordi formali risalgono al mese di febbraio 2017, con la firma del "Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana", siglato con il Governo di Riconciliazione Nazionale dello Stato di Libia presieduto da Fayed Mustafa Serraj.
<http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>

6 Sentenza della Corte Europea Dei Diritti Dell'uomo del 23 febbraio 2012, Grande Camera, causa Hirsi Jamaa e altri contro l'Italia (Ricorso N. 27765/09)
https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?facetNode_1=0_8_1_60&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU743291

in una più ampia cornice di azione europea, tesa alla ricerca di accordi finalizzati al contenimento dei migranti nei paesi a ridosso del Mediterraneo, con una sorta di esternalizzazione dei confini dell'Unione. È in questo ambito che si collocano altri recenti patti internazionali, il più importante dei quali è l'accordo siglato tra l'Unione Europea e la Turchia nel 2016 con l'obiettivo, esplicito, di pagare per respingere e contenere i migranti in quest'ultimo Paese.

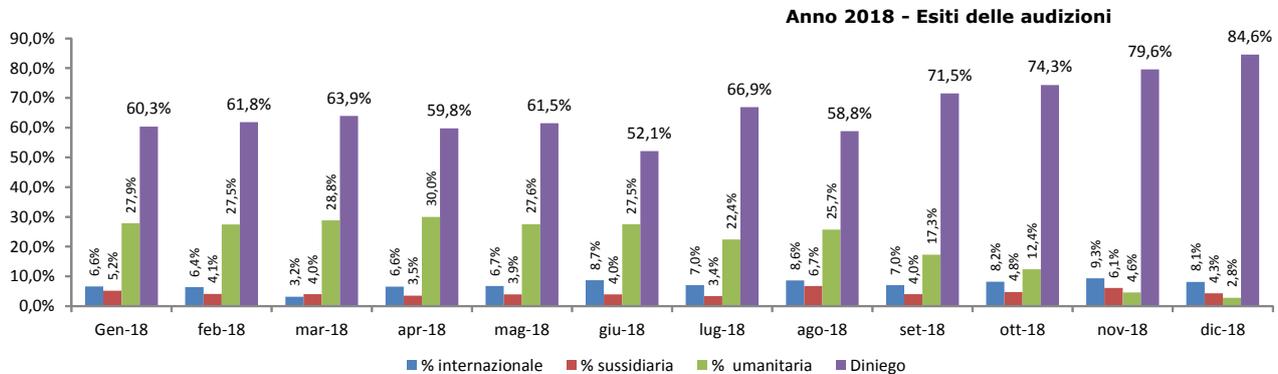
Più recente, e coerente con questa linea, l'accordo tra Italia e Tunisia dello scorso agosto, con risorse destinate a migliorare le condizioni dei giovani tunisini ma anche a potenziare i sistemi di controllo e blocco delle imbarcazioni che partono verso il nostro Paese.

Di diverso orientamento, invece, l'accordo di Malta del settembre 2019, siglato per la redistribuzione dei migranti soccorsi in mare nei paesi sottoscrittori, ovvero Italia, Francia e Germania, seguiti poi da Irlanda, Lussemburgo e Portogallo: un accordo fondato su un meccanismo temporaneo di solidarietà volontaria che, pur con limiti e criticità, rappresentava uno stimolo per la modifica del Regolamento di Dublino.

La proposta di revisione del Regolamento formulata dalla Commissione Europea il 23 settembre scorso, tuttavia, appare più mirata a rinforzare e condividere i rimpatri, piuttosto che l'accoglienza, partendo dal presupposto che larga parte delle persone che arrivano in Europa per ricerca di protezione non ne abbiano diritto. Quest'ultimo elemento è desunto dai dati sul riconoscimento delle misure di protezione i quali, è bene ricordare, appaiono influenzabili dalla naturale

pressione esercitata dalla politica sulle procedure di valutazione e riconoscimento.⁷

partenze dalla Libia di cittadini bengalesi, più di 4mila a fronte dei 602 del 2019. È una dinamica,



Il risultato, in termini di ingressi nel Paese, è stato il crollo degli sbarchi, scesi nel 2018 a poco più di 23mila dopo i picchi registrati dal 2014, attestandosi sui valori registrati nei primi anni Duemila, ovvero precedenti la crisi libica e degli altri paesi del Mediterraneo. Questa politica è proseguita in forma ancora più intensa nel 2019, portando ad una ulteriore riduzione degli arrivi dal Mediterraneo, scesi a poco più di 11mila.

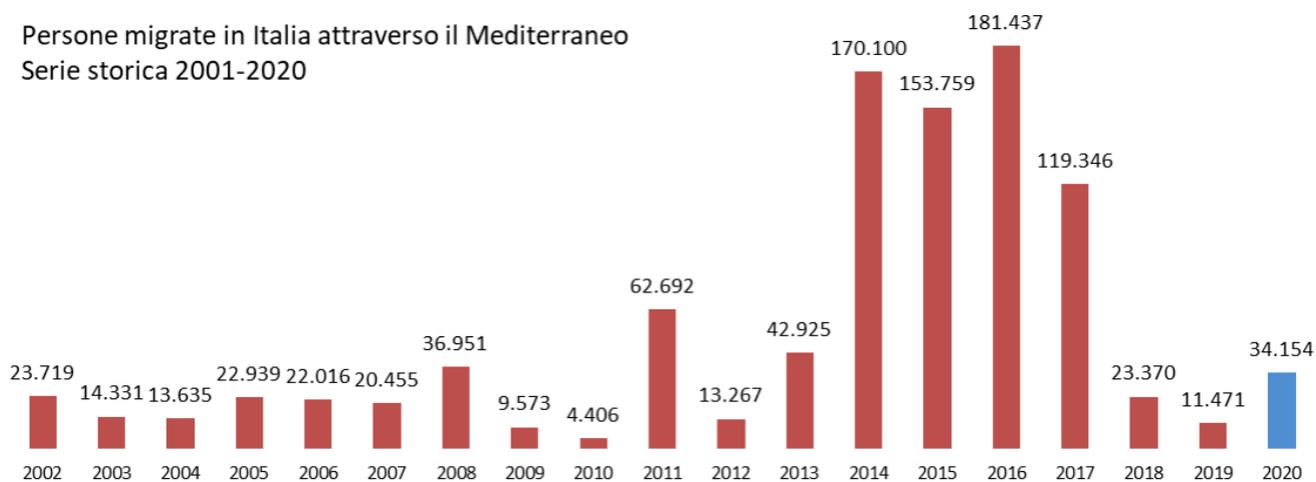
Il 2020 ha registrato una ripresa degli approdi determinata più dalla spinta migratoria che da qualche forma di discontinuità attuata dal secondo Governo Conte, nato dall'alleanza del M5S con le forze di centrosinistra. Sono cresciute le partenze dalla Tunisia, colpita da una profonda crisi economica e sociale, con quasi 13mila persone sbarcate contro le 2.685 del 2019, e le

quest'ultima, legata alla situazione libica, paese che resta in una condizione di grave conflitto e caos interno e di crocevia del traffico di migranti. La crescita degli arrivi in Italia non è accompagnata da un incremento negli altri due paesi interessati dalle partenze dall'Africa settentrionale, ovvero Grecia e Spagna, dove i valori sono in linea con l'anno precedente (Spagna) o in calo (Grecia). Il dato complessivo, in sintesi, conferma la riduzione degli arrivi dal Mediterraneo rispetto a quanto osservato negli anni precedenti e, in particolare, tra il 2014 e il 2016.

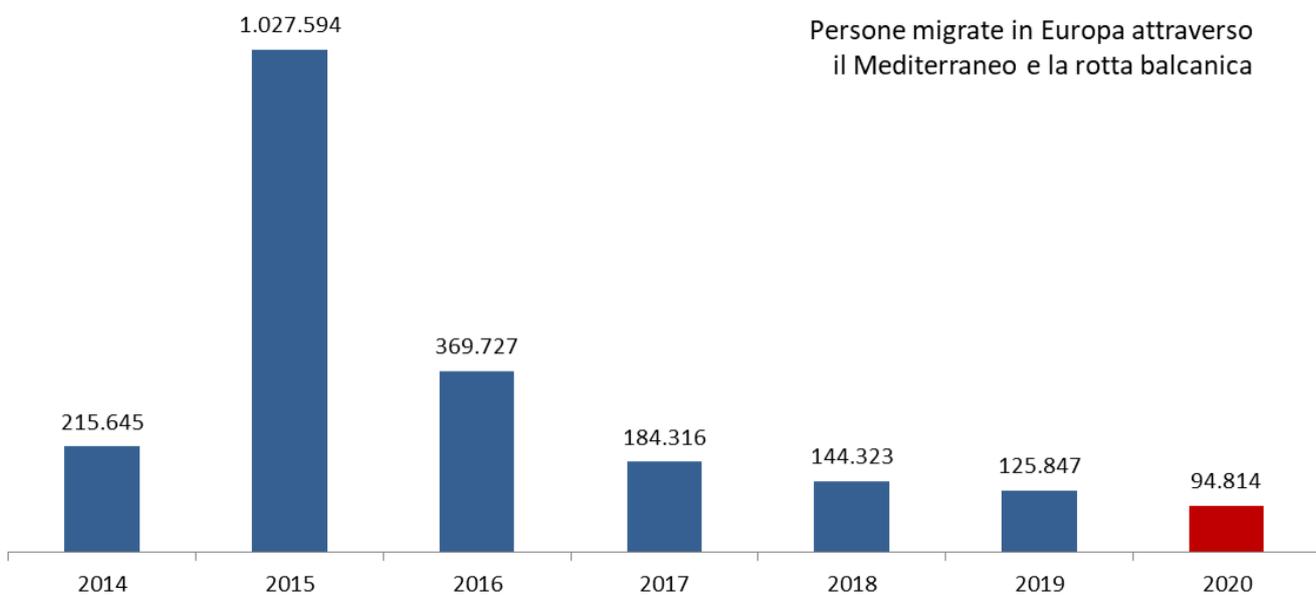
7 Nei mesi di settembre e ottobre 2018 si è assistito ad una riduzione delle protezioni umanitarie concesse nelle commissioni territoriali italiane, ovvero due mesi prima della pubblicazione del decreto legge di abrogazione.

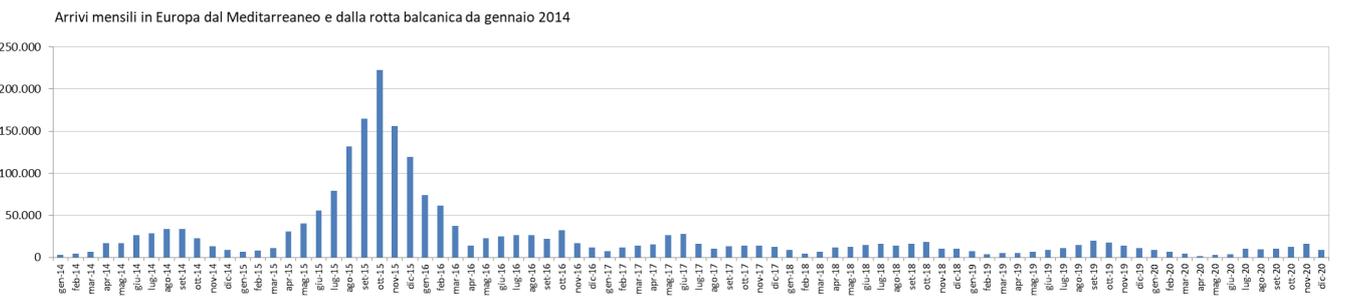


Persone migrate in Italia attraverso il Mediterraneo
Serie storica 2001-2020



Persone migrate in Europa attraverso il Mediterraneo e la rotta balcanica

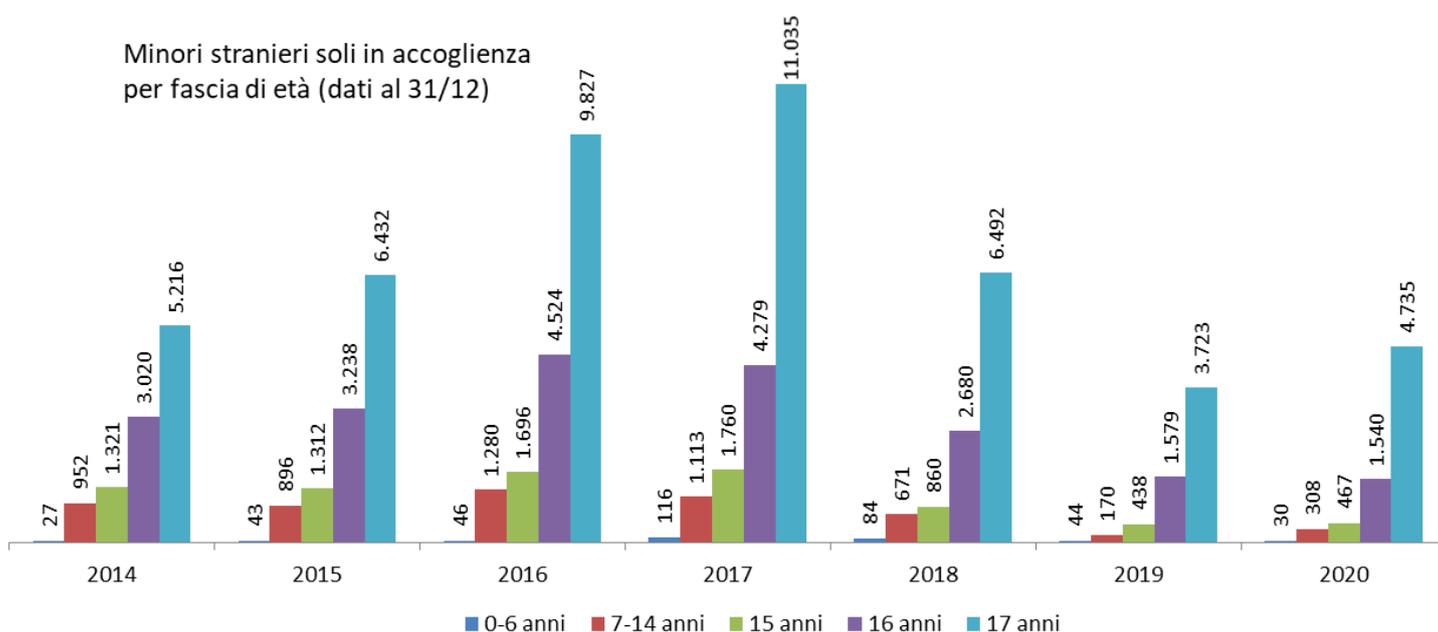
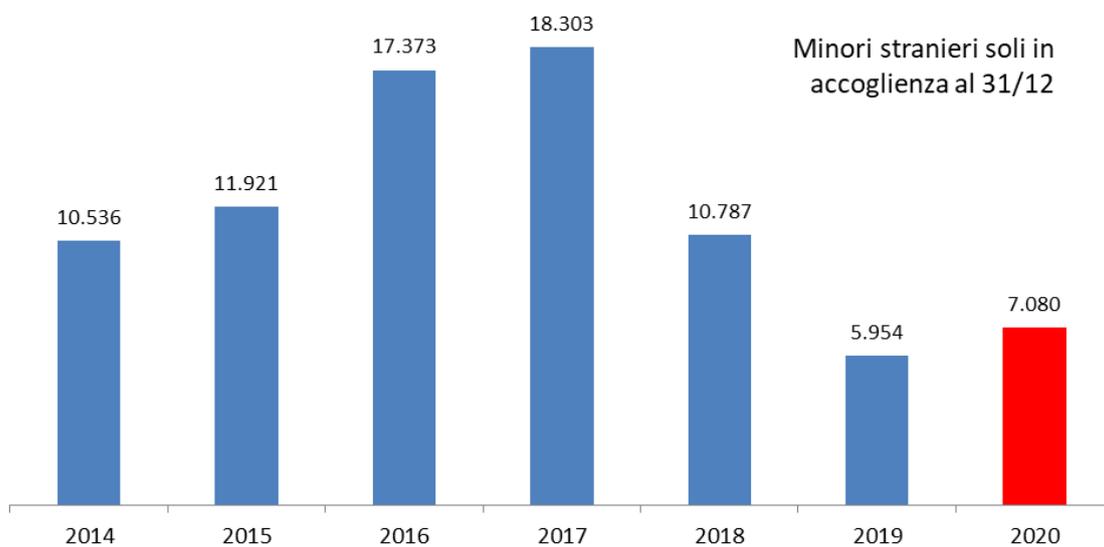
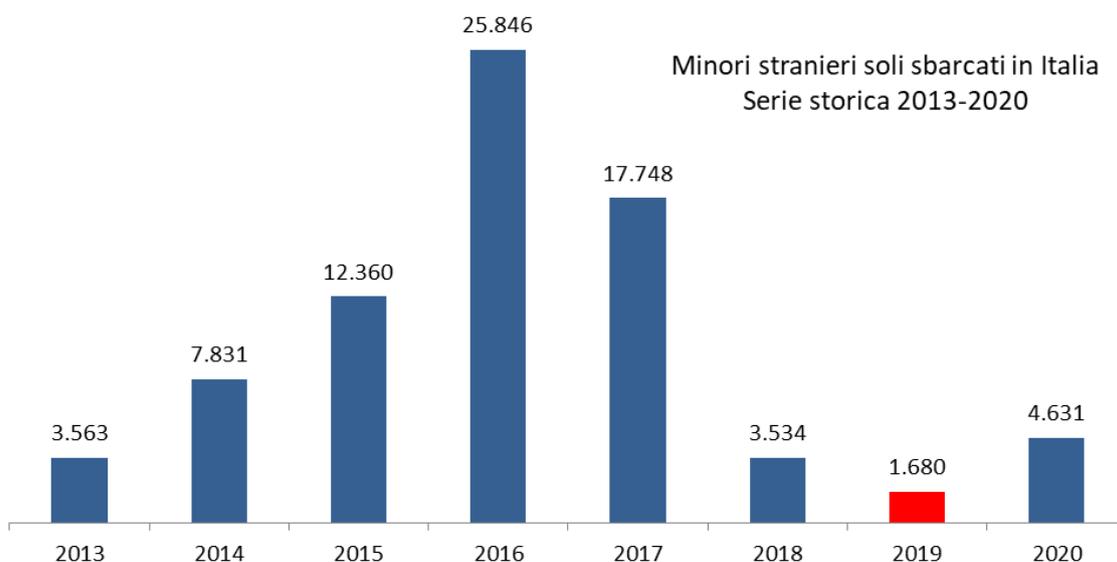




Come per gli adulti, anche i dati sui **minori stranieri** soli sono scesi rispetto ai valori degli anni precedenti. Nel 2019, tra le persone arrivate attraverso il Mediterraneo, i minori soli sono stati 1.680, meno della metà di quelli registrati nel 2018 e molto meno dei 17mila e 25mila visti nel 2017 e nel 2016.

Nel 2020 vi è stato un incremento, con un valore di poco superiore ai 4mila ragazzi. Tale dato,

pur non tenendo conto di quanti provengono da tratte meno controllate, è indicativo di una linea di tendenza generale confermata dai valori sull'accoglienza: i minori soli inseriti nelle comunità residenziali sono scesi dagli oltre 18mila registrati alla fine dell'estate del 2017 ai 6mila presenti a dicembre 2019, risaliti a 7mila alla fine del 2020.



Le politiche di controllo rigoroso delle frontiere e di **contrasto dell'immigrazione** appaiono in linea con l'agenda politica governativa e con il sentire comune di larga parte della popolazione italiana. Anche le azioni più aggressive, come quelle fatte nel 2018 per bloccare l'approdo alle imbarcazioni delle Ong o i respingimenti verso la Libia attuati tramite i pattugliatori libici, sono apparse **gradite nei sondaggi**, con punte prossime al 60% degli intervistati. Un dato che si concentra tra le persone che dichiaravano di aver votato per i partiti del centrodestra ma presente in misura rilevante anche tra gli elettori del centrosinistra.⁸

Per la prevalenza della popolazione italiana, in altre parole, l'immigrazione era e resta un problema, ovvero una minaccia per la sicurezza nazionale e individuale. Un'identificazione confermata anche in tema di Covid, con il timore del contagio da parte dei migranti seguito da un controverso decreto teso a definire l'Italia un porto non sicuro a supporto del divieto di sbarco per le navi di soccorso.⁹

Nello stesso tempo, ciò che avviene alle persone migranti è un processo di lenta e progressiva spersonalizzazione e disumanizzazione, favori-

to anche dall'uso di etichette sociali (profughi e clandestini) che non lasciano spazio alle storie personali. Questa evoluzione è alla base di un'altra dinamica sociale, quella che ci consente di diventare disumani senza tuttavia riconoscerlo, assuefacendoci alle tragedie dei migranti e diventando indifferenti, se non ostili, alle persone bloccate sulle navi davanti ai porti come a quelle lasciate affogare nel Mediterraneo o nel freddo dei campi formali e informali dei Balcani. È l'irruzione nell'inumano descritto da Marco Revelli citando Carlo Galli: un atteggiamento la cui manifestazione ha origine quando "l'uomo consideri nulla l'altro uomo".¹⁰

Nell'ultimo decennio sono morte oltre **22mila persone** nel Mediterraneo, eventi che si susseguono anche in questi giorni e che sono derubricati, nel sentire comune, a disgrazie e incidenti, ovvero accadimenti, "avvenimenti inattesi che interrompono il corso regolare delle cose".¹¹ Si tratta di un sentire diffuso anche se le partenze dalle coste africane non sono certo inaspettate. La riduzione delle morti osservate con la riduzione degli sbarchi non deve trarre in inganno: oggi si muore di meno perché il flusso di persone è notevolmente ridotto, ma il rischio di morire è cresciuto. L'assenza di un sistema volto alle operazioni di soccorso ha portato l'esposizione alla morte nell'attraversamento del Mediterraneo dal 2,5% del 2015 a quasi il 12% nel 2019, valore

⁸ Sondaggio effettuato da Ipsos per il Corriere della Sera, 12 e 13 giugno 2018.

⁹ Il Decreto interministeriale (Ministeri dei Trasporti, Esteri, Interno e Salute) 7 aprile 2020 ha stabilito che "per l'intero periodo di durata dell'emergenza sanitaria nazionale derivante dalla diffusione del virus Covid-19, i porti italiani non assicurano i necessari requisiti per la classificazione e definizione di Place of safety, (...) per i casi di soccorso effettuati da parte di unità navali battenti bandiera straniera al di fuori dell'area SAR italiana".

¹⁰ Marco Revelli, *Umano, inumano, postumano. Le Sfide del presente*. Einaudi, Torino, 2020 e Carlo Galli in *Età dell'inumano. Saggi sulla condizione umana contemporanea*, a cura di Vito M. Bonito, Neil Novello, Carocci, Roma, 2005.

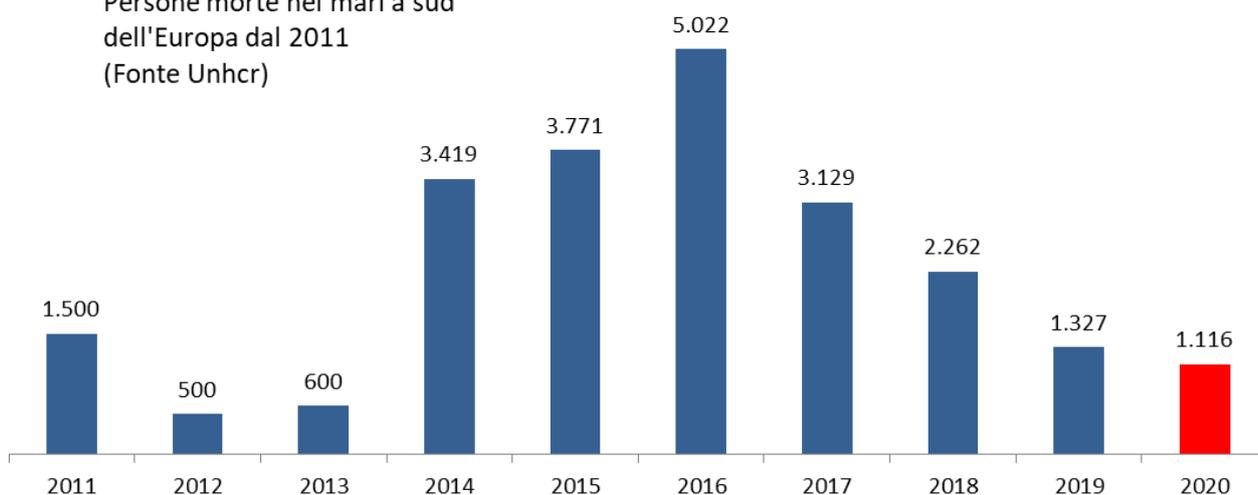
¹¹ Treccani, *Vocabolario della lingua italiana*.



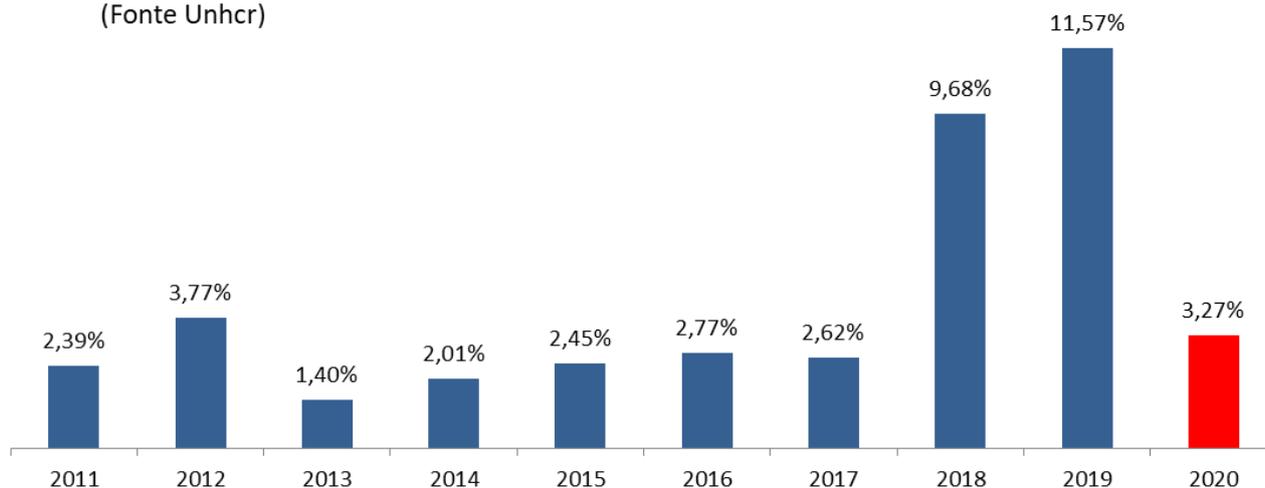
sceso al 3,2% nel 2020, probabilmente per la ricerca da parte dei trafficanti di tratte e imbarcazioni più sicure, oltre che per un ritorno, seppure limitato, delle Ong di soccorso.

Questo approccio di forte contrasto dell'immigrazione, dall'alta resa in termini di consenso politico, è difficile da comprendere sotto il profilo etico ma anche sul fronte pragmatico, se si

Persone morte nei mari a sud dell'Europa dal 2011
(Fonte Unhcr)



Rischio di morte nel Mediterraneo (rapporto sbarchi/morti)
(Fonte Unhcr)

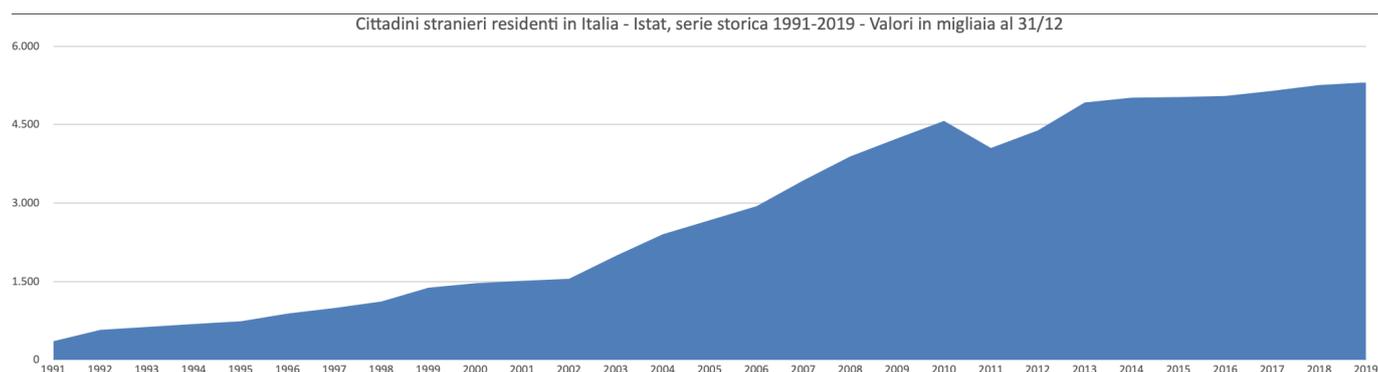


considera la dipendenza, demografica ed economica, del nostro Paese verso gli stranieri e la bassa appetibilità che rischiamo di avere nei loro confronti.

Già da alcuni anni la popolazione straniera, diversamente da quanto percepito, non solo non cresce come è avvenuto nel nostro Paese per oltre venti anni, ma ha iniziato a registrare elementi di flessione, soprattutto nelle regioni del Nord, ovvero quelle dove la correlazione con il sistema produttivo è più forte. Un fenomeno che si incrocia pericolosamente con quello, a

sua volta poco percepito, se non sottovalutato, dell'emigrazione verso l'estero di persone residenti in Italia.

Eppure vi sono dati che dovrebbero preoccupare, come quelli relativi all'emigrazione di stranieri al termine del percorso di integrazione, ovvero all'ottenimento del permesso di lunga durata o della cittadinanza. Come per i giovani che partono, anche in questo caso vi è una spesa di investimento la cui ricaduta ha effetti al di fuori del Paese.





■ 3. Le domande di asilo

Dopo il picco delle 130mila richieste di asilo presentate nel 2017, le domande di protezione internazionale sono **progressivamente diminuite** scendendo a poco più di 43mila nel 2019 e 26mila nel 2020: un valore ridotto di due terzi in un triennio e che nel 2020 si è avvicinato ai dati registrati prima del 2014, con circa 18mila domande presentate mediamente nel decennio precedente.

L'incremento delle richieste di asilo, osservato a partire dagli anni Dieci, è riconducibile ad almeno due fattori preponderanti: l'**aumento degli arrivi**, con la crisi libica e medio orientale, e la **fruibilità delle procedure di riconoscimento**, di fatto sostitutive delle altre forme di legalizzazione del soggiorno dei cittadini non comunitari. L'accesso ad una richiesta di protezione internazionale, seppure resa più ostica nell'ultimo triennio, ha rappresentato la forma più immediata ed economica di regolarizzazione, fornendo anche la possibilità di accedere al sistema di accoglienza.

Per tali ragioni, l'analisi delle richieste d'asilo nel nostro Paese non può essere fatta senza allargare la riflessione all'intero impianto normativo sull'immigrazione. In Italia, infatti, vige un sistema di ingresso per lavoro su flussi preordinati che non ha mai funzionato realmente ed è esposto al rischio di speculazioni e sfruttamento. Tale condizione è verificabile osservando la residualità dei permessi rilasciati per motivi di lavoro tra i nuovi ingressi. I risultati, in sintesi, sono una strutturale disconnessione dai tem-

pi del mercato del lavoro, il ricorso periodico a massive procedure di sanatoria e la progressiva elezione della richiesta di asilo come pratica di regolarizzazione.

In merito al rilascio delle diverse misure di protezione è utile sottolineare **il forte calo degli esiti positivi**, scesi dal 76% registrato nel 2012 al 21% del 2020. È una linea di tendenza determinata dall'incremento delle domande, che porta ad un campione sempre più spurio, e dall'abrogazione della protezione umanitaria. La considerazione, in questo caso, riguarda il governo delle irregolarità nel soggiorno e delle dinamiche che lo producono, condizione strutturale nelle migrazioni internazionali ma, soprattutto nel caso italiano, frutto anche di strumenti giuridici e amministrativi inadeguati.

È difficile comprendere la ratio giuridica di norme la cui inefficacia concorre a creare continue sacche di irregolarità e porta, in assenza di un sistema di rimpatrio, a reiterate a procedure di sanatoria. Questo stato delle cose, diversamente dal messaggio politico di rigore che si vorrebbe veicolare, rinforza l'immagine dell'Italia come di un paese nel quale non è importante come si entra e si soggiorna, tanto prima poi una soluzione arriva.

Anche in questo caso, tuttavia, è necessario comprendere meglio la portata delle modifiche apportabili dal citato decreto legge 130/2020, soprattutto sul fronte dell'allargamento delle protezioni speciali il cui impatto, in ogni caso, sarà verificabile solo analizzando il lavoro delle commissioni territoriali in un arco temporale adeguato.

Il Ministero dell'Interno offre, da alcuni anni, una costante analisi statistica delle richieste di asilo e degli sbarchi sulle coste del Mediterraneo. Poco, invece, si trova relativamente agli arrivi via terra o aerea, in particolare di quelli provenienti dalla cosiddetta rotta balcanica.¹²

Tale carenza è stata corretta con la pubblicazione di una scheda del cruscotto statistico del Ministero dell'Interno con i dati relativi ai cittadini stranieri irregolari rintracciati dopo l'ingresso dai confini delle regioni del Nord. Il dato, aggiornato al 26 novembre, riporta poco più di 5mila persone entrate in Italia da Francia, Svizzera, Austria e Slovenia, con la prevalenza proveniente da quest'ultimo confine, quello più prossimo alla cosiddetta rotta balcanica. Dalla Slovenia è verosimile che entrino soprattutto migranti di primo arrivo, ovvero al termine del loro viaggio, mentre dagli altri confini è possibile che vi sia-

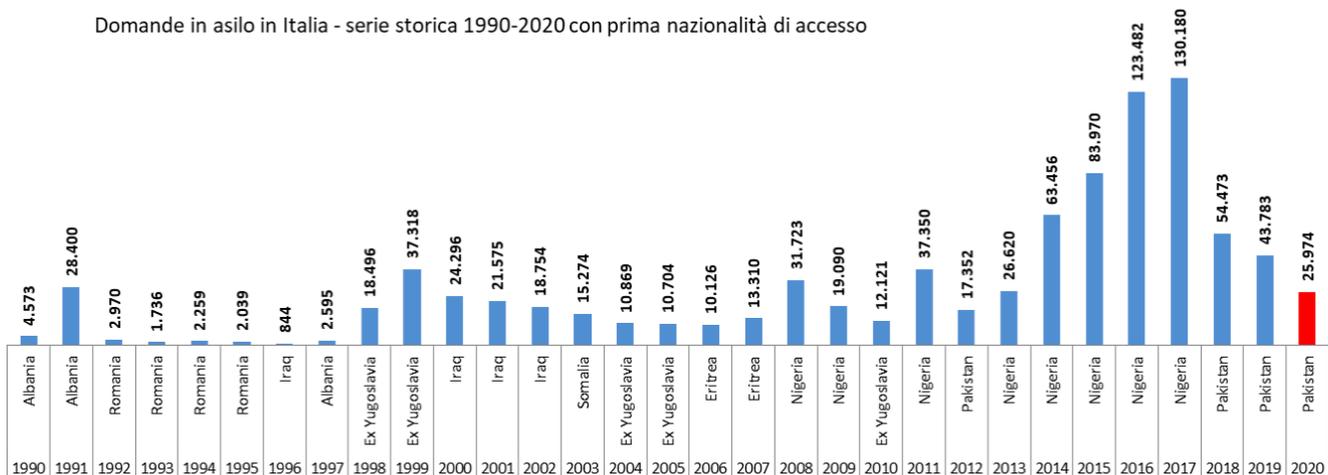
no anche persone che hanno già soggiornato in altri paesi europei e si spostano alla ricerca di condizioni più favorevoli, per esempio dopo un diniego alla richiesta di asilo.

Negli anni precedenti, il dato sugli arrivi dalla rotta balcanica si poteva stimare osservando lo scarto tra sbarchi e domande di asilo, considerando un ritardo temporale di almeno tre mesi e una percentuale costante di persone arrivate via mare che non presentavano la richiesta di protezione, perché in transito verso altri paesi europei.

Questa procedura, non ortodossa ma accettabile fino ad un paio di anni fa, è resa ora meno affidabile per la probabile presenza nel campione delle richieste di asilo delle cosiddette domande reiterate e per il probabile aumento dello scarto tra la data di registrazione dello sbarco e quella del deposito della richiesta di protezione.

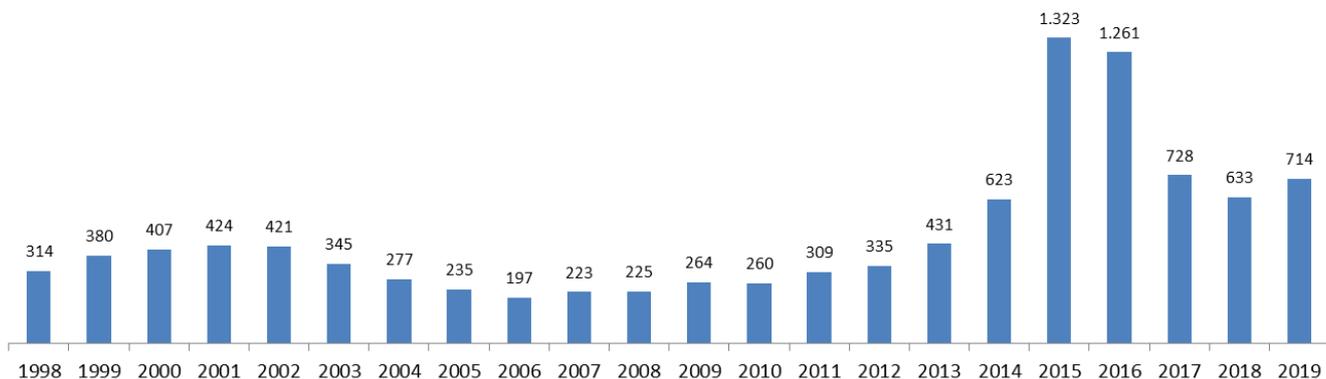
12 Per una lettura delle rotte migratorie si rimanda al Rapporto di Frontex *Risk Analysis for 2020*, Varsavia, marzo 2020.

Domande in asilo in Italia - serie storica 1990-2020 con prima nazionalità di accesso

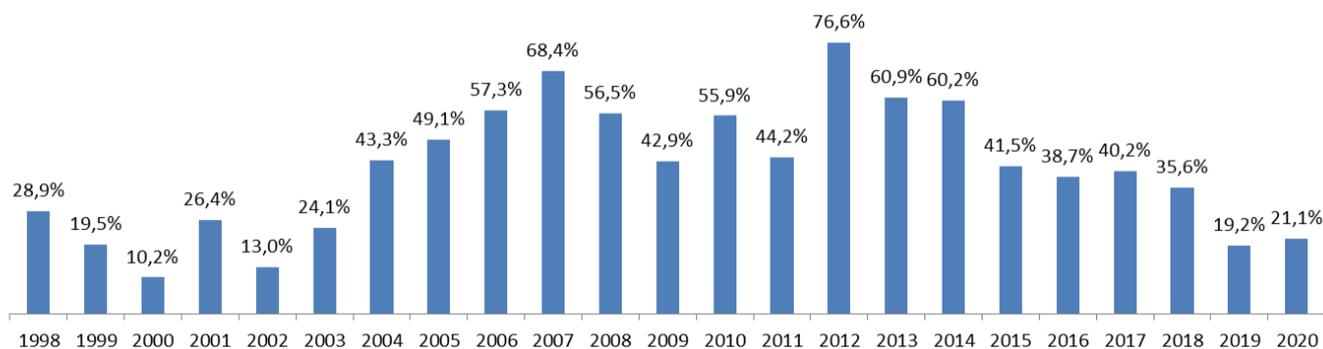




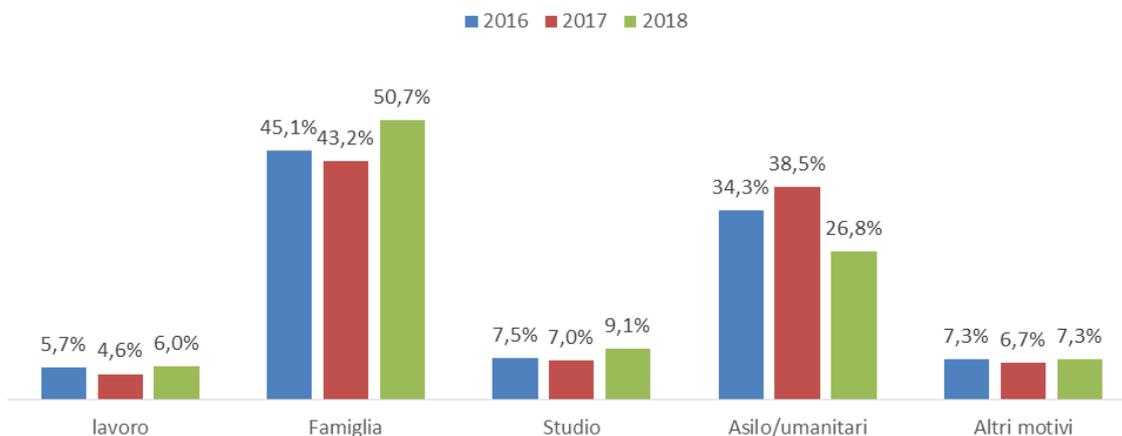
Richieste di asilo in Europa (valori in migliaia)



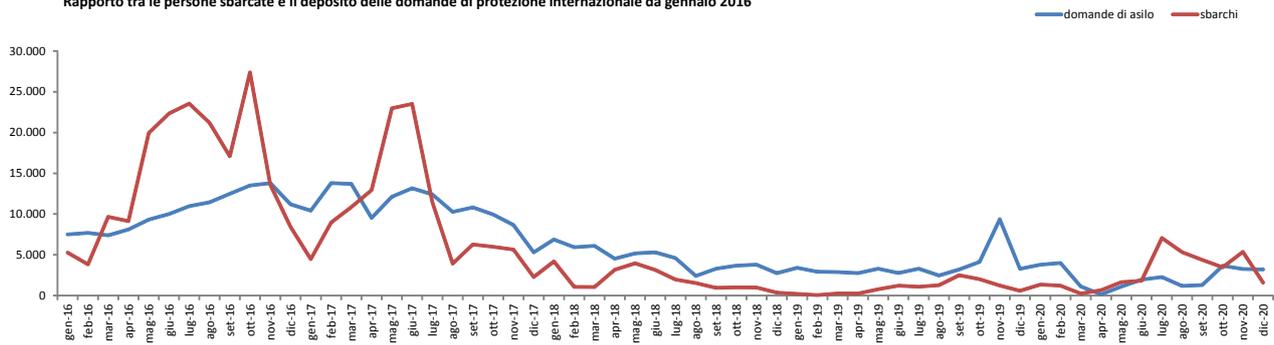
Richieste di asilo con esito positivo in Italia - Serie storica 2006-2020



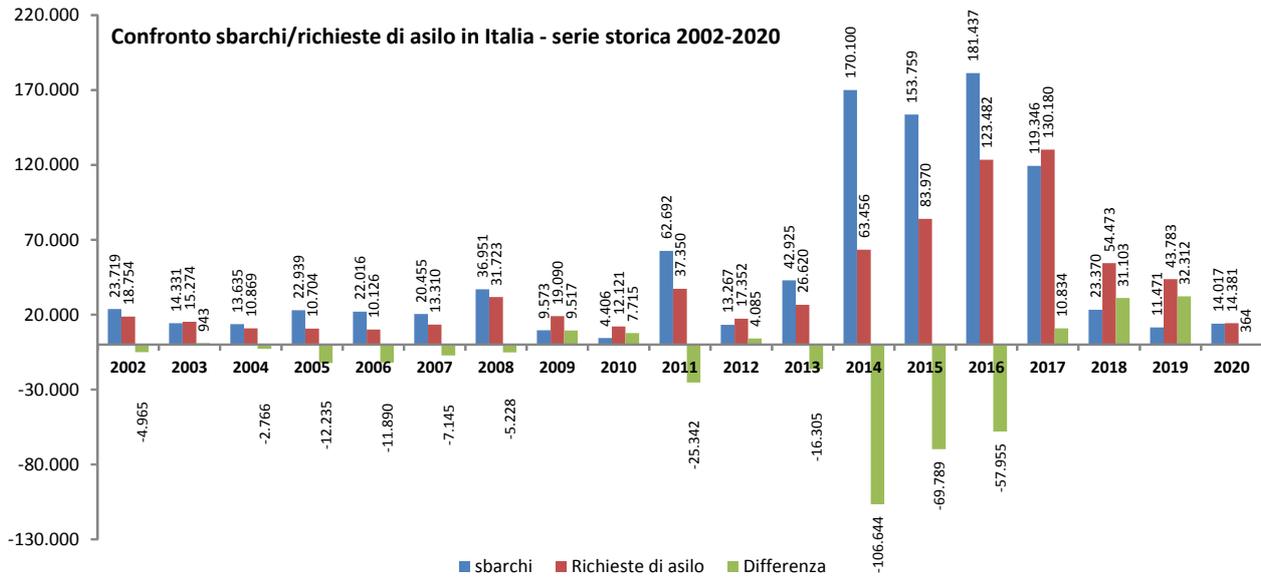
Ingressi in Italia e motivi del primo permesso



Rapporto tra le persone sbarcate e il deposito delle domande di protezione internazionale da gennaio 2016

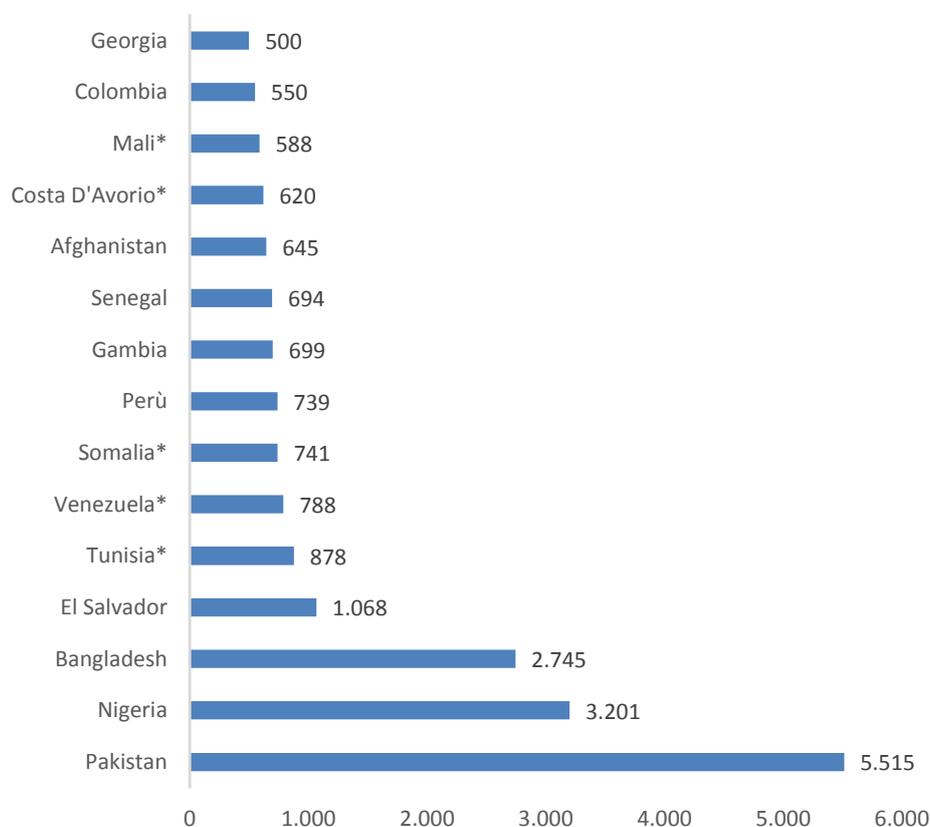


Confronto sbarchi/ricieste di asilo in Italia - serie storica 2002-2020





Richieste di asilo depositate in Italia nel corso 2020
per nazionalità più rilevanti (*dati incompleti)



4. Il Cnca nel sistema multilivello di accoglienza

Il 31 agosto scorso, nelle organizzazioni aderenti al Cnca, erano presenti 2.753 persone, pari al 3,3% del totale dei migranti accolti nel Paese. È una presenza che, sempre in rapporto al totale dei diversi campioni, si concentra soprattutto nell'accoglienza dei minori soli (316, pari al 6,1% del totale), riducendosi nel Siproimi (972, pari al 4,2% del totale) e tra le strutture di prima accoglienza, dove, pur con il valore assoluto più elevato (1.465 persone in carico), il Cnca vale il 2,4% del totale degli accolti.

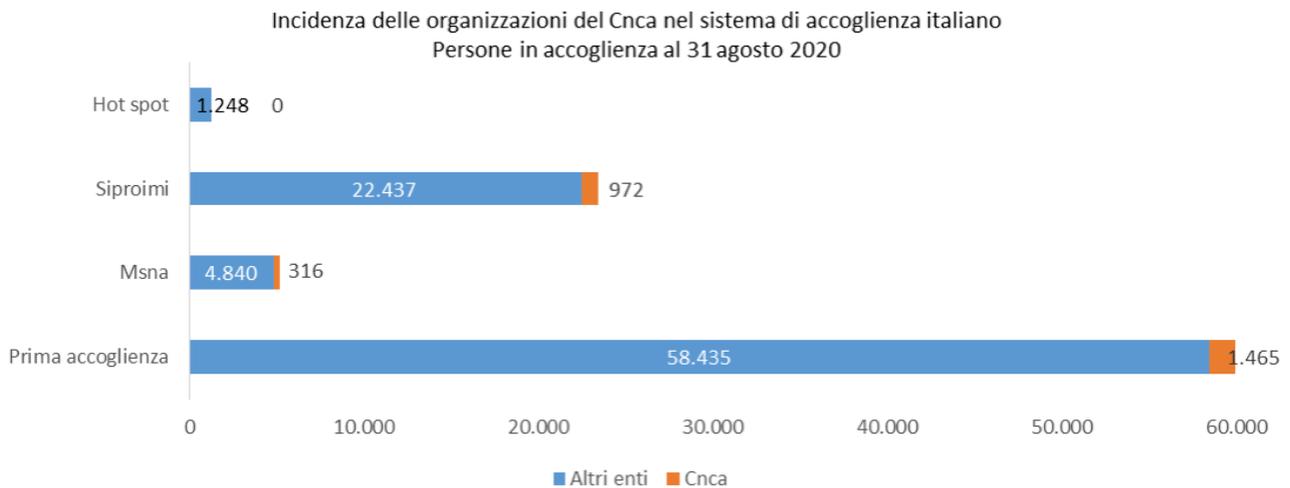
Nella precedente rilevazione, svolta alla fine

di maggio 2017, i valori erano più elevati, con 6.369 persone in accoglienza, 5mila delle quali nei Cas, ambito nel quale si registra la riduzione più importante. Quest'ultima è il frutto della diminuzione generalizzata dell'accoglienza, ma anche l'esito di un progressivo abbandono della loro gestione dopo l'applicazione del nuovo Capitolo d'onere. Si tratta di una dinamica osservata anche in altre organizzazioni e che è riconducibile alla scelta governativa di standard fortemente schiacciati sui servizi alberghieri e costi che, al netto degli errori materiali, favoriscono le grandi strutture collettive rendendo insostenibile l'accoglienza diffusa e quella in piccoli centri. La mancata partecipazione ai bandi

delle Prefetture, in altre parole, è stata attuata per la previsione di budget inadeguati a gestire l'accoglienza diffusa e il dissenso verso Capitolati che portano con sé un'idea errata dell'accoglienza e dei servizi per i richiedenti asilo.

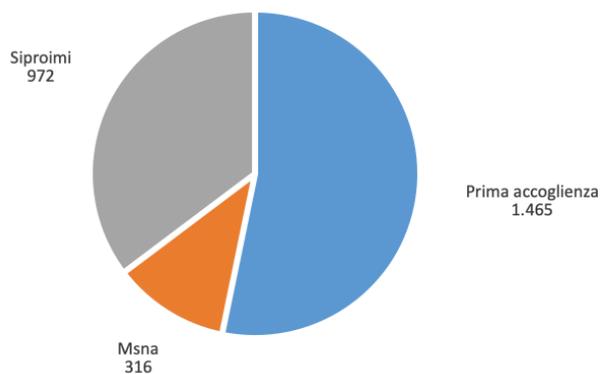
Sono capitolati nei quali è assente la dimensione del lavoro sociale e della spesa sociale come spesa di investimento, rinforzando prassi ad alto rischio di assistenzialismo e involuzione

delle persone accolte. Per migrare, infatti, servono determinazione e grandi risorse personali necessarie per affrontare viaggi e permanenze dove intraprendenza, capacità di adattamento e spirito di sopravvivenza possono fare la differenza. Questo bagaglio di competenze può evaporare se si collocano le persone in una condizione meramente alberghiera, appesantita da lunghe e incerte procedure giuridiche.

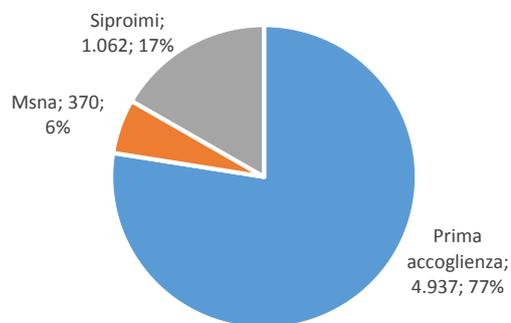




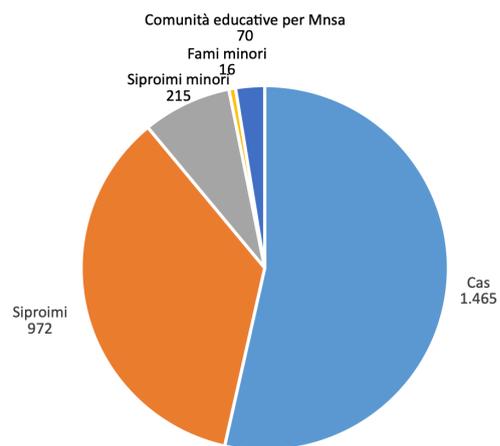
Il Cnca nel sistema di accoglienza
Persone accolte al 31/8/2020



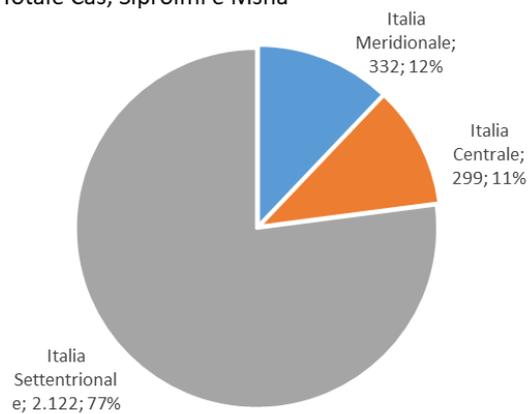
Il Cnca nel sistema di accoglienza
Persone accolte al 31/5/2017



Persone accolte nelle organizzazioni del Cnca
per tipologia di struttura al 31/8/2020



Distribuzione degli accolti nelle strutture
del Cnca per area geografica al 31/8/2020
Totale Cas, Siproimi e Msna

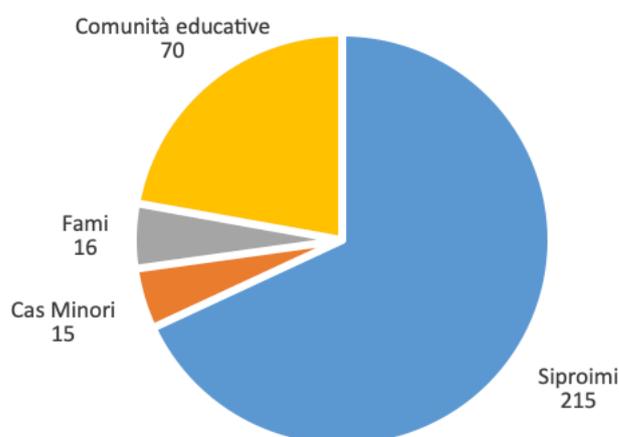


L'accoglienza dei minori soli è l'ambito nel quale il Cnca presenta, in termini percentuali, il peso più elevato, con 316 ragazzi in accoglienza al 31 agosto scorso, prevalentemente inseriti nei progetti Siproimi (215) ma con una quota rilevante di inserimenti in comunità educative (70), ovvero quelle non esclusivamente dedicate ai minori migranti. Tale dato testimonia il radicamento delle nostre organizzazioni in questo ambito di servizio, con un'esperienza articolata e precedente l'incremento di strutture seguite all'aumento degli arrivi registrati nel biennio 2016-2017. Quello dei minori è un ambito di particolare importanza per i gruppi del Cnca, da sempre impegnati a sperimentare pratiche in-

novative di lavoro sociale. Una tensione dimostrata anche con il Progetto Terreferme, svolto in partenariato con Unicef e finalizzato all'affido familiare dei minori soli presenti nei centri di accoglienza.¹³

13 Il progetto Terreferme, nato da un'intesa tra CNCA e Unicef in collaborazione con una rete di soggetti istituzionali tra cui il Garante dei diritti dei minori del Comune di Palermo, è un progetto sperimentale teso a creare le condizioni per favorire l'avvio di percorsi di seconda accoglienza in affidamento familiare di minorenni migranti soli, presenti nelle strutture di prima e seconda accoglienza del territorio siciliano.

Minori soli e giovani adulti nel Cnca
per tipologia di struttura al 31/8/2020





■ 5. Il Sai visto nel gruppo di lavoro

Il gruppo di lavoro sul Siproimi-Sai si è incontrato più volte nel corso del 2020 svolgendo un lavoro di analisi delle proprie esperienze attraverso quattro punti di osservazione.

gli enti attuatori, rendendo di fatto nullo il processo di informatizzazione e aumentando, paradossalmente, tempo e rischio di errori materiali. In questo contesto lo stesso rapporto Ente gestore-Ente attuatore avrebbe bisogno di essere rivisitato: inizialmente nato per cercare l'alta integrazione tra la Pubblica Amministrazione e

Siproimi 2021: cosa mantenere, cosa riformare

1. Rendicontazione economica e valutazione di impatto sociale

2. Rapporto Pubblico/Privato, affidamenti, coprogettazioni e basi d'asta

3. Beneficiari, appropriatezza dell'accoglienza e intensità assistenziale

4. Il Siproimi in un sistema multilivello di accoglienza e nel sistema locale di welfare

I primi elementi emersi hanno riguardato il bisogno di **semplificazione** e **digitalizzazione** amministrativa, volti a ridurre l'impatto delle rendicontazioni economiche e le rigidità di gestione del budget.

Tale questione interessa anche l'Ente locale, la cui azione è appesantita da una mole di lavoro amministrativo del quale appare difficile riscontrarne la ricaduta in termini di qualità del lavoro sociale e coerenza con i meccanismi di controllo. I progetti, in altre parole, sono costretti a dedicare un'ampia parte del loro tempo e della loro competenza sociale ad azioni meramente burocratiche. Molto, troppo tempo viene richiesto per il caricamento dei dati sul portale di rendicontazione, software il cui funzionamento appare fortemente limitato poiché richiede di svolgere ripetitive operazioni di inserimento manuale, di dati e di documenti. Il sistema informatico non consente l'importazione di dati dai gestionali de-

il terzo settore, si è nel tempo ricollocato in un più tradizionale rapporto tra committente e fornitore. È un aspetto che condiziona anche l'altro cardine del Sai, rappresentato dall'integrazione nel sistema locale di welfare, la cui effettiva realizzazione è strettamente correlata alla presenza politica e istituzionale dell'Ente locale oltre che al radicamento territoriale dell'ente attuatore. Questa segmentazione, presente anche in altri ambiti del lavoro sociale, rende meno efficace ed efficiente il servizio e non consente di valutare e valorizzare la ricaduta che un progetto territoriale può avere per la stessa comunità, consolidando, semmai, un'immagine di elemento estraneo, se non di disturbo.

In merito al rapporto con il **Servizio Centrale**, di cui si comprendono le difficoltà legate al contesto nel quale opera, si sono evidenziati elementi di farraginosità nella relazione con i

progetti territoriali, con comunicazioni talvolta tardive e procedure non sempre chiare e aderenti all'operatività, condizione che rallenta il lavoro e richiede l'assunzione di rischi legati all'interpretazione di norme e manuali.

Nella parte dedicata al confronto sui beneficiari sono emersi i cambiamenti generali osservati in questi anni, con un incremento delle fragilità e delle vulnerabilità e, per i casi più gravi, l'inadeguatezza strutturale dei posti a disposizione per questi ultimi nel sistema nazionale.

Si tratta di un cambiamento multifattoriale, riconducibile ai paesi di provenienza, al viaggio, alla permanenza in zone di conflitto e, in particolare, alle condizioni vissute in Libia, dove larga parte delle persone arrivate negli ultimi anni ha sostato a lungo. A questi fattori si aggiungono anche gli effetti della prolungata permanenza nelle strutture di prima accoglienza italiane, spesso caratterizzata dalla citata incertezza giuridica e da una naturale deriva verso forme di dipendenza assistenziale.

Il quadro di sintesi mostra un sistema di accoglienza (il Sai) sempre più votato a diventare il punto di arrivo delle persone con meno risorse personali, anche alla luce della selezione naturale che avviene durante la prima accoglienza: chi ha più capacità e competenze, in altre parole, riesce di frequente ad emanciparsi autonomamente dall'assistenza. Questa selezione rischia di accentuare l'utilizzo del Sai come strumento di soluzione del problema abitativo, con adesioni poco motivate e consapevoli, piuttosto che come programma socioeducativo per l'inclusione sociale e lavorativa.

È anche per questo che proponiamo di sviluppare maggiormente il **protagonismo** delle persone accolte, oggi meri fruitori di servizi alberghieri nella prima accoglienza ma a rischio di spersonalizzazione anche nel Sai. Si tratta di un tema chiave nell'organizzazione dei servizi alla persona, dove spesso è enunciato in linea di principio ma difficilmente declinato nella pratica. Questa difficoltà nei servizi per i cittadini migranti può essere amplificata dalle differenze culturali e dagli ostacoli linguistici. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle molte riflessioni sui progetti individualizzati che possono spaziare da strumento di condivisione e corresponsabilità a mera procedura cartacea.

In merito alla metodologia di lavoro, l'approccio **multidisciplinare** resta un elemento qualificante e necessario del Sai, per l'ampio spettro di beneficiari e la complessità delle situazioni che si incontrano. La presenza di più profili professionali, se realmente integrati e di esperienza, è uno dei principali elementi di forza dei progetti territoriali, purché non vengano ingabbiati in procedure di affidamento che non consentono l'adattamento al variare dei beneficiari e dei loro bisogni.

È di natura diversa, invece, la valutazione del personale delle strutture per **persone con disabilità mentale o che necessitano di cure continuative**:¹⁴ in questo caso gli standard appaiono inadeguati alla gestione di casi la cui complessità richiede prestazioni sociosanitarie

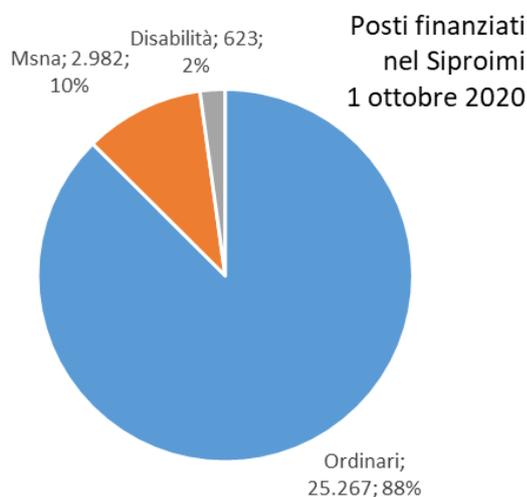
¹⁴ Tra i gruppi del Cnca è presente un'organizzazione che gestisce un progetto per persone con problemi di dipendenza



gravate anche della componente interculturale. In tale frangente, la previsione dell'apporto del sistema locale di welfare è sovrastimata, considerando che spesso ci troviamo di fronte a servizi già in affanno nella gestione del lavoro ordinario e che rischiano di vedere le richieste del Sai come un ulteriore carico di lavoro. Tale condizione è comunque rilevabile anche per i progetti ordinari, spesso impegnati nell'accoglienza di persone con vulnerabilità anche per l'esiguità dei posti nei progetti speciali. Evidenziamo che i posti finanziati su tutto il territorio nazionale sono solo 623, valore costante a fronte di un numero di persone in accoglienza che è passato da 180mila del 2017 a 80mila alla fine del 2020. Si tratta di un valore troppo esiguo per rispondere realmente ai bisogni che emergono nei diversi centri della rete, ma indicativo della resistenza da parte degli enti locali di farsi carico, volontariamente, di un servizio evidentemente considerato troppo pesante.

Se l'adesione volontaria, che peraltro riguarda tutto il Sai, è un aspetto dirimente, un altro elemento di peso riguarda la mancata valorizzazione dei progetti territoriali: la loro presenza in un sistema locale di welfare non è vista, di norma, come una spesa di investimento e una risorsa potenzialmente trasversale, per una carenza comunicativa ma anche per una bassa attenzione al tema da parte dello stesso Sai.

In assenza dell'obbligatorietà mancano anche incentivi reali all'adesione volontaria e risorse per il governo del processo di integrazione nel welfare locale, una condizione particolarmente presente nelle regioni settentrionali dove si registrano livelli di adesione molto bassi. L'eliminazione del cofinanziamento è stato un piccolo passo ma per certi versi dovuto, dato che l'attesa di un investimento di risorse proprie da parte degli enti locali appariva irrealistica oltre che penalizzante.



La **valutazione** dei percorsi individuali risente della difficoltà ad individuare indicatori affidabili per misurare i processi di autonomia e integrazione, alla quale si unisce l'assenza di un'analisi dell'impatto sociale a distanza di tempo e sulle comunità locali. Manca, per esempio, un'osservazione dell'effetto in termini di coesione e crescita socioeconomica delle comunità nelle quali operano i progetti territoriali.

È forte il bisogno di avere un sistema di accoglienza realmente coordinato, con una maggiore chiarezza e integrazione tra i diversi livelli, compreso quello di competenza del Sai, e una spinta verso il protagonismo e la corresponsabilità dei beneficiari.

L'allargamento della platea di beneficiari, determinata dal decreto legge 130/2020, ne accentua la funzione specialistica e multidisciplinare e rappresenta un buon punto di partenza per la sua declinazione futura.

Resta sullo sfondo, infine, il tema legato all'influenza della stessa emergenza Covid nei percorsi di accoglienza e, in particolare, al peso della crisi socioeconomica: due elementi che caratterizzano il contesto attuale e influiranno su quello futuro. Lo stato attuale delle cose richiede di rivedere l'organizzazione dei servizi, come avvenuto in parte durante il primo lockdown, ma anche i percorsi di emancipazione e autonomia.

■ 6. Cosa proponiamo

Con i decreti del Ministero dell'Interno del 10 agosto e dell'1 ottobre 2020 è stata autorizzata alla prosecuzione la quasi totalità dei progetti scaduti il 31 dicembre 2019, il 30 giugno 2020 e il 31 dicembre 2020.

Con questi provvedimenti il Ministero ha stabilizzato 726 progetti e 28.872 posti, suddivisi tra ordinari (25.267), minori soli (2.982) e disagio mentale/sanitario (623) e aperto la strada alle nuove procedure di affidamento.

Negli stessi decreti non sono state previste correzioni sostanziali al Sistema, in termini di organizzazione e di articolazione, confermando l'assetto attuale con piccole variazioni degli standard e un generale aggiornamento dei finanziamenti. Con il decreto legge 130 del 2020, i richiedenti asilo sono definitivamente rientrati tra i beneficiari (esclusi però da parte delle prestazioni volte all'integrazione), stabilizzando quanto già previsto nell'articolo 16 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 e specificato nella circolare del 22 maggio 2020. Resta in vigore, nel corso dell'emergenza Covid, la prerogativa offerta all'ente locale al comma 3, dell'articolo 86bis della legge 24 aprile 2020 n. 27, di poter utilizzare i posti non occupati per l'accoglienza di persone in stato di necessità.

La modifica dei decreti sicurezza e immigrazione, in sintesi, dovrebbe aver riportato la lancetta dell'orologio, se non alla situazione precedente, almeno ad una condizione intermedia, con un'attenuazione delle norme più dure ma non senza punti di ambiguità: se da una parte si riducono



le multe per le violazioni degli ordini impartiti alle Ong impegnate nelle operazioni di soccorso nel Mediterraneo, dall'altra resta la previsione di pene detentive per i comandanti delle navi. Tale punto può rappresentare un elemento di contrasto potenziale nel caso di operazioni congiunte delle Ong e della Guardia costiera libica, con le prime tese ad evitare interventi di respingimento e le seconde autorizzate al rientro in Libia dei migranti.

In attesa di osservare la ricaduta del decreto 130/2020 sul **lavoro delle commissioni territoriali**, sarebbe utile aprire un confronto anche sull'efficacia delle stesse, in termini di qualità delle procedure e sostenibilità della mole di lavoro. Audizioni svolte in serie e con una ridotta collegialità, di fatto limitata al momento della decisione, potrebbero non essere il miglior strumento di valutazione. Anche in condizioni di minore carico di lavoro, come quello attuale, la pratica del colloquio singolo non appare uno strumento perfettamente appropriato sotto il profilo del lavoro sociale. La valutazione delle storie personali richiederebbe un approccio multidisciplinare e un approfondimento fatto di più fasi, affiancati dall'analisi altrettanto profonda dei dossier individuali, delle situazioni di vulnerabilità, pregresse e maturate nel corso del viaggio, e delle condizioni geopolitiche dei paesi di provenienza e di permanenza.

Implementare il lavoro delle commissioni territoriali consentirebbe anche di ridurre i ricorsi giurisdizionali. La percentuale di esiti positivi di questi ultimi è un indicatore della qualità delle tutele giuridiche dei richiedenti protezione

internazionale ma anche un giudizio di merito sul lavoro dalle commissioni. Nell'Atlante Sprar 2016 sono contenuti i dati di una ricerca sui ricorsi giurisdizionali dei richiedenti asilo accolti nei progetti territoriali: pur nella parzialità dei dati raccolti e del campione analizzato, il valore relativo ai ricorsi accolti indicava che, in un caso su due, il giudice ordinario aveva cambiato la decisione della commissione.

In questo contesto, il **primo livello delle nostre istanze** segue l'applicazione del decreto citato, con un riavvicinamento allo Sprar al posto del Siproimi e il ripristino, almeno parziale, di servizi volti all'integrazione e alla tutela psicosociale dei richiedenti asilo. Questa modifica riguarda anche i Cas e dovrebbe portare ad una revisione del Capitolato: un'occasione, quest'ultima, che dovrebbe portare anche a correggere gli errori contenuti nella definizione dei costi standard e favorire piccoli centri e accoglienza diffusa. Tali cambiamenti rappresentano un primo passo teso a riportare questo ambito di lavoro sociale nella dimensione della citata spesa di investimento, riducendo il rischio della dipendenza assistenziale generata da servizi schiacciati nelle pure prestazioni alberghiere.

Il **secondo livello** di istanza, invece, mirerebbe ad una riforma più strutturale del sistema di accoglienza, con una reale definizione dei diversi gradi di presa in carico, ovvero pronto intervento, prima accoglienza, seconda accoglienza e, laddove necessari, programmi di sgancio. Questa distinzione consentirebbe di uscire dalla polarizzazione tra centri collettivi e accoglienza

diffusa, individuando invece una filiera integrata dell'accoglienza che non confonda lo strumento con il bisogno, facendo tesoro di esperienze svolte sul campo negli ultimi anni anche all'interno delle organizzazioni del Cnca. L'accoglienza nei centri collettivi, in altre parole, può anche essere funzionale se definita in termini di appropriatezza, logistica, finalità e tempi massimi di permanenza. Centri con una capacità ricettiva massima di trenta/cinquanta posti potrebbero avere una loro funzione nella filiera dell'accoglienza, come luoghi di prima osservazione, orientamento e valutazione propedeutici al trasferimento in centri più piccoli o in unità abitative. Per fare ciò, tuttavia, è necessario che vi sia una reale possibilità di transizione e turn over, con un equilibrio fra i tre livelli di accoglienza in termini di posti e distribuzione territoriale.

È necessario trovare, in altre parole, una mediazione tra il modello teorico ideale e un modello di transizione, in attesa che il Sai diventi realmente centrale e parte integrante dei sistemi locali di welfare. Ma per farlo è necessario rompere alcuni schemi consolidati, come la volontarietà nell'accesso che è, sotto il profilo politico e pratico, un forte ostacolo. Serve una riforma delle pratiche di accoglienza volta a riunire davvero i diversi livelli di intervento in un unico sistema nazionale, con una sola cabina di regia e di governo, e serve un modello di adattamento del sistema al variare dei flussi di ingresso per ricerca di protezione. È una previsione che dovrebbe valere per la prima come per la seconda accoglienza, anche superando l'attuale configurazione esclusiva del vuoto per pieno dei posti

finanziati nel Sai. Servirebbe, in sintesi, una capacità di previsione del bisogno di accoglienza che, accompagnata da pratiche sostenibili anche sotto il profilo finanziario e amministrativo, consenta di uscire dal paradigma emergenziale.

Quello dell'approccio emergenziale, infatti, è una questione radicata e trasversale ma i cui limiti sono sempre più evidenti: una questione che andrebbe affrontata anche relativamente alla competenza di governo, con il passaggio del tema delle migrazioni, in particolare quelle per ricerca di protezione, dalla sfera esclusiva del Ministero dell'Interno al più appropriato Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Un sistema di accoglienza coordinato, integrato e multidisciplinare potrebbe rappresentare un'innovazione e un potenziamento per i sistemi locali di welfare, con competenze, servizi e profili professionali spendibili anche in altri ambiti. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla presenza di professionisti con competenze in ambito interculturale e all'esperienza in materia di percorsi di integrazione e inclusione sociale dei cittadini migranti, promozione della coesione sociale, trattamento delle condizioni di vulnerabilità. Sono competenze che, se opportunamente valorizzate, possono diventare un patrimonio a disposizione di tutto il welfare locale e non solo dei rifugiati e richiedenti asilo.

Una nota finale sul tema degli **affidamenti**, destinati a moltiplicarsi con l'approvazione delle prosezioni. Questo tema, in realtà, si inserisce nel più ampio solco delle procedure di esternalizzazione di servizi alla persona, caratterizzate



da un'alta standardizzazione al Codice degli appalti e da pratiche che appaiono poco coerenti con la natura del rapporto tra Terzo Settore e Pubblica Amministrazione.

Una criticità particolarmente presente nel caso dell'individuazione degli enti attuatori e la qualifica del Sai come servizio a mero rimborso delle spese sostenute, una condizione non realistica per un'impresa sociale e che si accentua in procedure di gara tradizionali, con la ricerca di un'offerta economicamente vantaggiosa fatta, se non di ribassi d'asta, di proposte migliorative. Tale situazione rappresenta, salvo pochi e documentabili casi, una finzione il cui risultato sono operatori economici che si presentano come una sorta di co-finanziatori, pur non avendone la capacità.

Siamo consapevoli che si tratta di una materia delicata e complessa ma proprio per questo andrebbe approfondita una modalità di governo che punti, per esempio, a percorsi di coprogettazione e ad una definizione di costi standard che prevedano margini di utilità per gli operatori economici.

La chiarezza economica e contrattuale, in altre parole, è la cornice essenziale anche per la correttezza nel rapporto tra Pubblica Amministrazione e Terzo Settore.

Abstract in punti

1. Esiste, di fatto, un sistema multilivello di accoglienza che opera con una bassa integrazione tra i diversi livelli.
2. I flussi di ingresso nel Paese sono cambiati profondamente nel corso degli ultimi anni e con essi le politiche di governo che, tuttavia, restano improntate ad un approccio emergenziale, sicuro e influenzato dalle strumentalizzazioni politiche (approccio che non è solo italiano)
3. Il Cnca è strutturalmente presente nel sistema con un'articolazione e un'esperienza pluriennale.
4. Il Sai presenta punti di forza, non sempre adeguatamente valorizzati, ma anche importanti criticità, tra le quali il peso amministrativo e una generale condizione di rigidità che lo rende poco adattabile al variare del bisogno.
5. Si propongono piccoli aggiustamenti, in una linea di lavoro pragmatica, ma anche una riflessione più ampia e di scenario, con una revisione del sistema di accoglienza volto a renderlo integrato e coerente con un fenomeno che, per definizione, è variabile in termini di dimensionamento e bisogni. Ci sono schemi da rompere, come la polarizzazione tra centri collettivi e accoglienza diffusa, la volontarietà del Sai, la competenza esclusiva del Ministero dell'Interno e la mancata revisione del testo unico sull'immigrazione.
6. <https://prezi.com/view/q6j5MUseYeXT1Td3TNLV/>

Fonti dei dati

- Ministero dell'Interno
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
- Unhcr
- Istat
- Eurostat
- Servizio Centrale del Sai
- Ismu



Marzo 2021