

SISTEMA DI ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE: CRITICITA' E PROPOSTE

1. Il sistema di accoglienza binario, in particolare il SAI

L'art. 4 del d.l. 130/2020 (l. 173/2020) attua un'ampia revisione del sistema complessivo di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dei beneficiari di protezione che si pone a valle delle procedure di soccorso e identificazione dei cittadini irregolarmente giunti nel territorio nazionale presso i c.d. punti di crisi (*hotspot*).

I principi a fondamento del sistema di accoglienza sono:

- le attività di "prima accoglienza" continuano a essere svolte nei centri governativi, ordinari e straordinari (questi ultimi detti Centri di Accoglienza Straordinaria - CAS)¹;
- l'accoglienza diffusa si effettua, nei limiti dei posti disponibili, nelle strutture del novellato Sistema di Accoglienza e Integrazione - SAI, a gestione condivisa tra livello centrale e locale.

Rimane pertanto confermato il doppio binario dell'accoglienza che era già nei sistemi SIPROIMI e prima ancora SPRAR. Tuttavia, i servizi della prima accoglienza sono stati ridefiniti ed estesi, avvicinandosi a quelli SAI², in prospettiva di riunificazione, riconversione e auspicabilmente progressivo riassorbimento in quest'ultimo sistema. Per quanto riguarda il SAI, il d.l. 130/2020 ha ampliato, rispetto al precedente SIPROIMI, la possibilità di accesso ai richiedenti protezione internazionale (come era già nel precedente SPRAR)³ e, in corrispondenza, ha previsto un rafforzamento del SAI come sistema ordinario di accoglienza, come meglio evidenziato nel seguito.

La gestione dei centri afferenti al SAI si fonda sul **principio della leale collaborazione, secondo forme apposite di coordinamento nazionale e regionale**, basate sul Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno con compiti di indirizzo, pianificazione e programmazione in materia di accoglienza, compresi quelli di individuare i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza. A coordinare il Sistema è il **"Servizio centrale", attivato dal Ministero dell'interno e affidato con convenzione all'ANCI.**

I progetti SAI vengono finanziati annualmente dal Ministero dell'interno. Il relativo finanziamento è a carico del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, nel quale confluiscono sia risorse nazionali, sia assegnazioni annuali del Fondo europeo per i rifugiati. Ciascun Comune o Ente Locale che voglia aderire elabora progetti in linea con le necessità e i criteri indicati dal Ministero e presenta domanda di ammissione al contributo.

¹ Previsti dagli articoli 9 e 11 del d.lgs. 142/2015.

² Sono indicati alcuni servizi aggiuntivi quali, segnatamente: la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio, nonché l'assistenza psicologica che si aggiunge a quella sociale. Si stabilisce inoltre che i servizi possono essere erogati, anche con modalità di organizzazione su base territoriale, ossia (come enunciato a titolo esemplificativo nella relazione illustrativa) anche a livello comunale, sovracomunale o provinciale, oltre che nei singoli centri di accoglienza.

³ Ai sensi dell'art. 4, possono accedere alle strutture SAI: i titolari di protezione internazionale, i minori stranieri non accompagnati, i richiedenti protezione internazionale, ai quali si aggiungono i titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno (quali: i) protezione speciale; ii) cure mediche; iii) protezione sociale; iv) violenza domestica; v) calamità; vi) particolare sfruttamento lavorativo; vii) atti di particolare valore civile; viii) casi speciali) e i neomaggiorenni affidati ai servizi sociali in prosieguo amministrativo

La definizione dei criteri per la gestione dei servizi nel SAI e le modalità di adesione al sistema sono rimesse a un decreto ministeriale, sentita la Conferenza unificata⁴. Così è anche per il sistema di accoglienza governativa (per cui il decreto è stato già adottato⁵). Inoltre, il d.l. 130/2020 dedica particolare attenzione al tema dell'integrazione post-accoglienza, con misure da inquadrare nella cornice del Piano Nazionale dell'Integrazione. L'evoluzione di tutte queste materie riveste notevole interesse, ma per la finalità specifica del presente documento **si manterrà il focus sul SAI e sul relativo decreto di attuazione**, ad oggi non ancora emanato, che dovrà prendere il posto dell'attuale Decreto SIPROIMI (DM 18 novembre 2019).

In generale, le modifiche che riordinano e potenziano il sistema di accoglienza diffusa si possono valutare positivamente, nell'ottica di assicurare un'effettiva accoglienza e assistenza conformi agli standard previsti dalle norme europee. Tuttavia, pur dopo la riforma, permangono criticità nell'impianto normativo e nell'assetto amministrativo che non consentono al SAI di adempiere pienamente al ruolo ad esso assegnato dalla stessa disciplina primaria, secondo le specifiche si si vanno a declinare di seguito.

2. Il SAI "caposaldo" dell'accoglienza di titolari e richiedenti protezione internazionale

L'art. 4 del d.l. 130/2020 dispone che i potenziali beneficiari di accoglienza, dopo avere espletato le operazioni preliminari di assistenza, sono trasferiti, **nei limiti dei posti disponibili**, alle strutture del SAI (con priorità per il trasferimento dei richiedenti vulnerabili, ove non accolti in appositi progetti). Con la novella, inoltre, l'accoglienza nelle strutture CAS è limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture SAI (e non più, come previsto dal d.l. 113/2018, nei centri governativi di prima accoglienza di cui all'articolo 9 del d.lgs. 142/2015).

Il SAI ritorna insomma al centro del sistema di accoglienza: molto significativamente, infatti, nella Relazione illustrativa del d.l. 130/2020, esso viene definito il **"caposaldo ove svolgere le operazioni di accoglienza"**.

Tuttavia, nonostante la riforma e la *ratio* ben esplicitata da questa definizione, ad oggi, la ripartizione dei posti disponibili tra centri governativi e accoglienza diffusa è totalmente squilibrata a favore dei primi.

In base ai dati ufficiali più recenti disponibili, nel 2018 la prima accoglienza ospitava oltre 107.000 persone, quasi interamente nei centri CAS, che quindi hanno perso la caratteristica di straordinarietà (102.000 persone, a fronte delle 5.500 nei centri ordinari)⁶; l'accoglienza diffusa conta numeri ben più contenuti, attestandosi nel 2019 sotto i 40.000 beneficiari (a fronte di 34.000

⁴ Il decreto deve prevedere e regolamentare anche la predisposizione di servizi rivolti a persone con esigenze particolari, come minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, persone affette da malattie mentali o vittime di violenza, torture, mutilazioni genitali.

⁵ http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/circolare_capitolato_2021_per_sito.pdf

⁶ In particolare, la rete della prima accoglienza è costituita da: • 13 centri governativi, che contano la presenza di 5.520 migranti; • 8.102 strutture di accoglienza temporanea (c.d. CAS) dislocate nel territorio (diminuite rispetto alle 9.132 strutture del 2017 – diminuzione pari all'11,3%). Complessivamente tali centri ospitano la maggior parte dei richiedenti asilo, pari a 101.668 (dati nella *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza di stranieri nel territorio nazionale*, riferita all'anno 2018 trasmessa a fine agosto 2019 dal Ministero dell'interno al Parlamento, ripresa nel Dossier Camera D.L. 130/2020 – A.C. 2727 del 28.10.2020).

posti, la maggior parte dei quali concentrati al Sud di Italia, in particolare in Sicilia, Calabria e Puglia, e in Comuni con meno di 5.000 abitanti)⁷.

Eppure il sistema di accoglienza SAI/SPRAR – nato da una sperimentazione, in un contesto storico e giuridico radicalmente diverso da quello attuale – ha dimostrato nel corso di quasi 20 anni di essere il più virtuoso per le persone e per l’impatto sui territori, rivitalizzando aree interne e Comuni ormai abbandonati e spopolati, rigenerando territori, comunità ed economie locali. Analisi puntuali sono riuscite a misurare l’impatto economico concreto, come per esempio quella condotta da Euricse e pubblicata dalla Fondazione Migrantes, sull’accoglienza diffusa in Trentino che ha evidenziato che, per ogni euro speso per l’accoglienza dei migranti, si sono generati nel sistema economico trentino quasi due euro di valore di produzione (1,96 euro per la precisione)⁸.

Trascurare questi elementi significherebbe non solo tradire o contraddire gli obiettivi dichiarati dal legislatore, ma anche produrre un effettivo nocumento per gli enti locali e il Paese in generale. Perché il SAI diventi davvero il *caposaldo del sistema*, occorre però trovare misure di riequilibrio dei numeri in favore del SAI. In particolare, occorre sciogliere le numerose criticità evidenziate già in vigenza del sistema SPRAR e oggi confermate, ravvisabili sia nella normativa primaria, che in quella secondaria di attuazione.

3. Principali criticità derivanti dalla normativa primaria e secondaria

A. Non si prevede un sistema di accoglienza effettivamente diffuso in ogni ente locale, il d.l. 130/2020 non muta la volontarietà dell’adesione dei Comuni al SAI, l’adesione dei Comuni può avvenire solo in finestre temporali predefinite.

Ancora oggi ogni Comune/Ente Locale può decidere se aderire o non aderire al SAI, pertanto il modello di accoglienza diffusa continua, come in passato, a dipendere da una volubile volontà politica locale. Finché non sarà affrontato questo nodo cruciale, il nuovo sistema SAI e i centri di accoglienza governativi, soprattutto nella forma dei CAS, dovranno convivere. **Questo punto rappresenta una criticità rilevante ed evidente della normativa primaria che sembra contraddire, nell’architettura complessiva, le dichiarazioni di principio, rendendo difficilmente attuabile la realizzazione concreta del sistema SAI come prefigurato nella norma.**

Lo scarno impianto normativo del sistema concepito nel 2002⁹ andrebbe adeguato alla nuova vocazione del SAI, stabilendo l’obbligatorietà del sistema o al minimo un sistema di incentivi, interni al sistema di accoglienza (ad esempio, la clausola di salvaguardia di cui alla direttiva del Ministero dell’interno dell’11 ottobre 2016) o anche esterni (ad esempio, economici).

Neanche la previsione di una programmazione regionale (introdotta con il d.lgs. 142/2015) ha prodotto un riequilibrio tra i numeri dell’accoglienza, sbilanciati nettamente su quella straordinaria. Nelle more di una riforma più ragionata e complessiva dell’architettura normativa del sistema, la “combinazione” tra vecchie norme che reggono il SAI, ex SIPROIMI ed ex SPRAR, e nuove norme del

⁷ Rapporto annuale SIPROIMI 2019 (chiuso a ottobre 2020). Dallo stesso documento risulta che sono 713 gli Enti Locali titolari di progetto, la quasi totalità dei quali (617) sono Comuni (i restanti Province, Unioni di Comuni/Comunità Montane, altri enti); globalmente, i Comuni interessati dal sistema (titolari di progetto o sede di struttura o facenti parte di un’aggregazione territoriale titolare di progetto) sono 1.698, i Comuni coinvolti (titolari di progetto o sede di struttura) sono 1.065.

⁸ Cfr. *Il tramonto dell’accoglienza. La gestione delle dinamiche di accoglienza della Provincia Autonoma di Trento prima e dopo il Decreto Sicurezza e immigrazione*, scaricabile al link <https://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2020/11/libro-il-tramontoAccoglienza.pdf>

⁹ Ovvero gli articoli 1-sexies e 1-septies del d.l. 416/1989 (l. 39/1990), come modificato dalla l. 189/02.

d.l. 130/2020 va interpretata in senso sostanzialistico e, laddove residuino margini di confusione o contraddittorietà, l'opzione interpretativa da preferire è quella più funzionale a una maggiore diffusione del sistema SAI.

A questo si aggiunge che l'adesione può essere effettuata esclusivamente durante finestre temporali predefinite (due volte l'anno), in base ad avvisi pubblici del Ministero dell'Interno. Questa limitazione configura un ostacolo ingiustificato all'ingresso nel SAI che impedisce o rende più difficile anche la programmazione e il coordinamento dello stesso.

Si può ipotizzare che un sistema sempre aperto all'adesione da parte dei Comuni, mediante rappresentazione delle caratteristiche essenziali del progetto di accoglienza (per esempio, il numero di posti, salvo formalizzare i dettagli del progetto in un secondo momento), faciliterebbe l'adesione dei Comuni, nonché la programmazione.

B. La diversificazione dei servizi nel SAI in due livelli di prestazione, pur essendo svolti nella stessa struttura, rende operativamente difficile il diverso trattamento tra ospiti.

All'ampliamento dei destinatari del sistema SAI attuato dal d.l. 130/2020 corrisponde una diversificazione dei servizi del SAI, che si articola in **due livelli di prestazioni: il primo dedicato ai richiedenti protezione internazionale, il secondo a coloro che ne sono già titolari, con servizi aggiuntivi finalizzati all'integrazione.**

La relazione di accompagnamento al d.l. 130/2020 motiva la differenziazione sulla base di presunte indicazioni fornite dalla Corte dei conti, che nella delibera 7 marzo 2018 n. 3/2018 avrebbe segnalato la necessità di evitare di riconoscere un *"diritto di permanenza indistinto"* a tutti coloro che sbarcano, per finalità di contenimento dei costi a carico della finanza pubblica¹⁰.

A ben vedere, il richiamo alle indicazioni della Corte dei Conti appare **improprio**, dal momento che la delibera richiamata si riferisce ai costi della prima accoglienza, non della seconda cui afferisce il SAI, né vi sono elementi per ritenere che le conclusioni siano *de plano* estendibili a quest'ultima, anzi tutt'altro, avendo le due tipologie di accoglienza finalità del tutto diverse e distinte. Quel richiamo è probabilmente **frutto di un travisamento delle finalità perseguite dalla Corte dei Conti**, che non suggeriva affatto di perseguire una politica di risparmio mediante tagli ai servizi di formazione e orientamento lavorativo, quanto piuttosto di velocizzare i tempi della procedura, considerati eccessivi¹¹.

¹⁰ Nella relazione illustrativa al d.l. 130/2020 si legge: *"Detta differenziazione segue anche le indicazioni fornite dalla Corte dei conti, rese con la deliberazione 7 marzo 2018, n. 3/2018/G. Nel documento in questione, dedicato alla prima accoglienza degli immigrati, la Corte rilevava la necessità di evitare di riconoscere un "diritto di permanenza indistinto" a tutti coloro che sbarcano con inserimento anche degli stranieri che non dovessero avere diritto ad una forma di protezione, all'inserimento di percorsi di formazione professionale finalizzati all'integrazione, con oneri finanziari gravosi a carico del bilancio dello Stato"*.

¹¹ Ciò emerge da una lettura sistematica del testo della relazione della Corte, nella quale l'aggravio di spesa è visto come conseguenza dell'estensione temporale della procedura (e non della tipologia di servizi resi) e il risparmio come frutto di una auspicata accelerazione della procedura: *"Sarebbe auspicabile che, per il sistema dei richiedenti asilo, anche alla luce del d.l. n. 13/2017, convertito dalla l. n. 46/2017, si possa arrivare a concretizzare un metodo di valutazione e vaglio maggiormente celere, che preveda, ad esempio, "qualificate commissioni ristrette" che, risolvendo l'annosa questione del sovraccarico di lavoro delle commissioni ordinarie, assumano, in tempi brevissimi, i relativi provvedimenti consequenziali in relazione alle domande pervenute. Si dovrebbe, perciò, evitare di riconoscere un "diritto di permanenza indistinto" a tutti coloro che sbarcano e, quindi, ammettere un'accoglienza di molti mesi (se non anni) durante i quali i migranti, non avendone titolo, vengono di fatto inseriti anche nei c.d. percorsi di formazione professionale finalizzati all'integrazione, con oneri finanziari gravosi a carico del bilancio dello Stato"*.

Infine, tale scelta legislativa sembra mal conciliarsi con l'impianto complessivo della novella del d.l. 130/2020¹², che prevede espressamente il riconoscimento della protezione speciale, qualora il richiedente asilo rischi una violazione del suo diritto alla vita privata e familiare, tenuto conto, tra l'altro, **del suo inserimento sociale, manifestazione, tra l'altro del suo inserimento lavorativo**: appare oltremodo contraddittorio valorizzare il livello di inclusione come uno degli elementi su cui basare una protezione speciale e nel contempo privare il sistema di accoglienza degli strumenti necessari alla creazione del presupposto.

Da ultimo, la scelta di escludere i richiedenti asilo dalla formazione lavorativa **appare alquanto irrazionale**, tradendo una visione che considera le esperienze formative solo come costi, senza considerare i vantaggi, anche economici, che ne possono derivare, come evidenziato sopra: posti di lavoro ed economia locale attivata nel territorio in cui insiste il SAI, possibile compartecipazione del richiedente asilo alle spese dall'accoglienza, fino alla possibile conclusione del progetto per raggiunta autonomia.

C. Difficoltà notevoli derivano dalla gestione condivisa tra livello centrale e locale, con la gestione del primo formalmente in capo al "Servizio Centrale" del Ministero dell'Interno ma affidata con convenzione all'ANCI, con poteri e funzioni dai confini incerti.

Notevoli sono le difficoltà derivanti dall'architettura della gestione multilivello e condivisa, che si estende a ricomprendere anche aspetti operativi e di dettaglio, tra livello centrale e locale. Da anni e da più parti si è proposto che **a ogni Comune venga attribuita la funzione amministrativa piena della gestione dell'accoglienza** nei confronti dei richiedenti asilo e rifugiati, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, in conformità all'art. 118, comma 4, della Costituzione, con finanziamento permanente integrale da parte dello Stato dei relativi costi, come prescrive l'art. 119 della Costituzione¹³.

Vi sono ambiti della gestione del fenomeno migratorio, compresa l'accoglienza, che richiedono l'esercizio di funzioni amministrative unitarie (per esempio, il primo soccorso o il collegamento tra accoglienza e procedura di asilo); tuttavia, i servizi essenziali alla persona sono opportunamente erogati a livello di Comuni, cui spettano tutte le singole funzioni amministrative in materia di servizi sociali, anche nei confronti degli stranieri regolarmente soggiornanti.

In questo contesto, coerentemente con le determinazioni del Tavolo di coordinamento nazionale, ai Comuni spetta la gestione ordinaria degli interventi di accoglienza, con oneri a carico dello Stato, nell'ambito della gestione delle loro funzioni fondamentali 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.

Tuttavia, a differenza di quanto accade per i servizi sociali – gestiti autonomamente dagli Enti Locali – per i progetti di accoglienza degli stranieri i Comuni si ritrovano ad operare secondo un modello di collaborazione *trilaterale* con l'ente attuatore del progetto e l'ANCI (che agisce per conto del Ministero dell'Interno), anche per singoli interventi su singole persone. Non si vede quali elementi possa avere l'ANCI per una valutazione di merito, ad esempio, tra l'acquisto di una bicicletta o un abbonamento del trasporto pubblico. Tale modello appare irrazionale e contrario ai

¹² Cfr. art. 19, commi 1.1. e 1.2 TUI, per cui "i fini della valutazione del rischio di violazione (...) [della vita privata e familiare], si tiene conto (...) **del suo effettivo inserimento sociale in Italia**".

¹³ Cfr. ad esempio posizione di ASGI: <https://www.asgi.it/notizie/manca-norme-chiare-accoglienza-conflitti-sociali-asilo-roma-treviso-accoglienza-italia/>

principi di economicità, efficienza amministrativa e adeguatezza, oltre che un *unicum* che non trova corrispondenza in nessun altro settore.

Un sistema coerente e fluido di gestione dei progetti di accoglienza richiederebbe, invece, l'esercizio pieno di funzioni amministrative da parte degli Enti Locali che aderiscono al SAI. Al Servizio Centrale, tramite l'ANCI, resterebbe ovviamente la funzione di supervisione e coordinamento, senza però la gestione concreta e operativa. Tale risultato può ritenersi conseguibile anche a legislazione vigente, per esempio qualificando i servizi di accoglienza come servizi socio-assistenziali, dei quali condivide la natura e la vocazione, potendo e dovendo essere integrati nella programmazione territoriale, con ciò che ne consegue, tra cui in termini di disciplina applicabile (l. 328/2000 e d.lgs. 112/1998) e di procedure di affidamento dei servizi.

Si sottolinea in proposito che è in preparazione un **allegato tecnico** al presente documento, che potrà essere condiviso nelle sedi opportune, con dettagliate proposte di modifica del Decreto SIPROIMI, che va proprio nella direzione auspicata dell'assimilazione espressa tra servizi di accoglienza diffusi e servizi sociali, con soluzioni prontamente disponibili per il recepimento.

Questione connessa che si vuole parimenti segnalare è quella delle visite di monitoraggio, che in genere hanno un approccio "ispettivo" invece che cooperativo e di supporto. Non esistono linee guida al riguardo e non è chiaro quali siano i requisiti e i criteri di selezione degli ispettori. Occorrerebbe invece improntare tali visite a un modello di cooperazione e dialogo, anche al fine di portare eventuali problematiche a un livello superiore per una risoluzione condivisa. Inoltre, il controllo o meglio il confronto non dovrebbe essere sulle singole azioni o interventi su singoli ospiti, ma sul progetto nel suo complesso.

D. La scarsa progressività degli interventi sulle persone accolte e la separazione tra i momenti dell'accoglienza e dell'integrazione non trova corrispondenza nella vita delle persone, per cui non esiste un *dentro* e un *fuori*, ma un *continuum* tra l'uno e l'altro.

Le attuali linee guida per l'accoglienza diffusa delineano un sistema rigido, con pochi margini di autonomia da parte degli enti attuatori del progetto di accoglienza sulle tipologie di intervento nei confronti degli ospiti. Attualmente le persone escono dall'accoglienza diffusa per decorrenza dei termini massimi consentiti, non per la realizzazione di un effettivo inserimento e integrazione nella società e ciò rappresenta un sostanziale fallimento del sistema.

La principale causa di tale fallimento sembra risiedere nella scelta, delineata fin dalla disciplina primaria, di tenere separato il momento dell'accoglienza da quello dell'integrazione, con strumenti, anche amministrativi, di attuazione della prima (SAI) e della seconda (Piano nazionale dell'integrazione) distinti e finanziati da fonti diverse (progetti FAMI dedicati alla sola integrazione). Una gestione unitaria tra accoglienza e integrazione potrebbe dare frutti migliori in termini di efficienza ed efficacia dell'intervento nel sociale, oltre a consentire economie di gamma e di scala da punto di vista della finanza pubblica.

E. Per la selezione dell'ente attuatore del progetto di accoglienza SAI, il Decreto SIPROIMI fa espresso riferimento al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016) e alla normativa regionale di settore e non anche al Codice del Terzo Settore (d.lgs. 117/2017).

L'art. 10 del Decreto SIPROIMI fa espresso riferimento al Codice dei contratti pubblici¹⁴, mentre la formulazione del precedente decreto era più "aperta"¹⁵. Ciò sembrerebbe implicare che l'ente locale che voglia aderire al SAI debba necessariamente ricorrere a procedure di affidamento tramite procedure di gara (con l'aggravante della possibile differenziazione regionale), al pari di quanto previsto per la prima accoglienza a gestione statale¹⁶.

In realtà, **gli enti locali possono anche ricorrere ad altri strumenti più coerenti con la natura della prestazione da svolgere, in primis alla co-programmazione, co-progettazione e partenariato** (che può condurre a forme di accreditamento) con gli enti del terzo settore (art. 55 d.lgs. 117) o alle convenzioni con APS e ODV (art. 56 d.lgs. 117/2027), in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità dell'amministrazione e come forma alternativa al profitto e al mercato.

Tale *canale di amministrazione condivisa alternativo a quello del profitto e del mercato*, non fondato su un rapporto sinallagmatico, è stato espressamente accolto in senso positivo dalla Corte costituzionale¹⁷. Secondo la Corte, il modello configurato dall'art. 55 CTS si basa non 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, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, 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 e un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali).

Pertanto, pur nella consapevolezza della complessità del rapporto tra i due corpi normativi (contratti pubblici da un lato e codice del terzo settore dall'altro), una esplicitazione nel senso suddetto nel futuro Decreto ministeriale SAI sarebbe auspicabile, per evitare incertezze e al contempo rendere maggiormente edotti gli enti locali interessati della possibilità di ricorrere a uno strumento di dialogo diretto con il territorio in cui incidono le strutture SAI. In subordine, il decreto potrebbe tornare alla formulazione più aperta del precedente decreto.

F. L'adesione al progetto SAI fino alla conclusione del progetto

Pur nell'ambito della regola della volontarietà dell'adesione, il Decreto dovrebbe prevedere forme di vincolo per l'Ente Locale che aderisce al SAI a proseguirlo il progetto fino al completamento del triennio o della durata prevista per il progetto finanziato.

¹⁴ Così l'art. 10 DM 18 novembre 2019: "1. Per la realizzazione delle attività disciplinate dalle presenti Linee guida, l'ente locale può avvalersi di uno o più enti attuatori, selezionati attraverso procedure espletate nel rispetto del codice degli appalti di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni e della normativa regionale di settore".

¹⁵ Così l'art. 21 DM 10 agosto 2016: "Per la realizzazione dei servizi descritti dalle presenti linee guida l'ente locale può avvalersi di uno o più enti attuatori, selezionati attraverso procedure espletate nel rispetto della normativa di riferimento".

¹⁶ Per cui l'affidamento può essere per contratto pubblico o anche, per i CAS, in via diretta: **Art. 9**, comma 2, d.lgs. 142/2015: "La gestione dei centri di cui al comma 1 può essere affidata ad enti locali, anche associati, alle unioni o consorzi di comuni, ad enti pubblici o privati che operano nel settore dell'assistenza ai richiedenti asilo o agli immigrati o nel settore dell'assistenza sociale, **secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici**"; **Art. 11**, comma 2, d.lgs. 142/2015: "Le strutture di cui al comma 1 soddisfano le esigenze essenziali di accoglienza nel rispetto dei principi di cui all'articolo 10, comma 1, e **sono individuate dalle prefetture** - uffici territoriali del Governo, previo parere dell'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, **secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici. E' consentito, nei casi di estrema urgenza, il ricorso alle procedure di affidamento diretto ai sensi del decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, e delle relative norme di attuazione**".

¹⁷ Sentenza Corte costituzionale 131/2020 del 6 giugno 2020.

Non sono infrequenti casi di interruzioni improvvise di progetti in corso al variare della compagine nell'ente locale e degli equilibri politici. Quando questo accade, le azioni di ritiro dal sistema poste in essere impattano oltre che sulle persone accolte, che magari devono essere trasferite da un giorno all'altro come fossero pacchi postali, anche sugli enti attuatori che sono costretti a dismettere strutture e personale, e in fin dei conti sull'economia del territorio in cui insiste il SAI.

G. I vincoli sulla rimodulazione del piano finanziario non consentono alcuna flessibilità neanche rispetto a circostanze sopravvenute e/o imprevedibili.

L'art. 12 del Decreto SIPROIMI prevede la possibilità di rimodulare il piano finanziario soltanto nei limiti del 10% del costo complessivo annuale e del 30% nel triennio. Tale vincolo, che si riferisce soltanto allo spostamento delle poste del budget, che invece non può essere cambiato, è inutilmente restrittivo e appare lesivo del principio di proporzionalità: non potendo, infatti, fare alcun adeguamento del budget, non poter neanche allocare le poste di spesa crea un vincolo sproporzionato sulla gestione economica del progetto, la cui evoluzione in tal modo non può essere adattata alle circostanze sopravvenute e neanche quelle imprevedibili.

Nel precedente sistema i progetti SPRAR ogni anno potevano presentare una rimodulazione del budget preventivo che rispecchiasse le spese effettivamente sostenute durante l'anno. C'erano evidentemente dei vincoli (che riguardavano il divieto di sfornamento dei costi del personale, il mantenimento di una certa percentuale di spesa per l'integrazione rispetto al totale del progetto, ecc.), ma creare un vincolo come quello dettato per il SIPROIMI appare contrastare ogni logica di gestione efficace ed efficienti di progetti svolti nell'interesse pubblico.

H. La rendicontazione andrebbe snellita, la rendicontazione semestrale è un onere sproporzionato, si ravvisano penalizzazioni per maternità/paternità, malattia e formazione.

Si segnala la necessità di snellire il sistema di rendicontazione, oltre all'esistenza di incongruenze tra gli attuali Manuali di gestione e di rendicontazione, che si auspica di poter meglio dettagliare ed evidenziare nelle sedi opportune.

In particolare, la previsione contenuta nell'art. 30 del Decreto Siproimi che stabilisce che il rendiconto delle spese sostenute dall'ente locale è presentato con cadenza semestrale per ciascun anno di finanziamento e al termine del periodo finanziato, con le modalità indicate nel Manuale unico di rendicontazione, crea un appesantimento burocratico di rilevanza estrema sull'ente di gestione e sull'ente locale coinvolto, non apportando alcun beneficio concreto rispetto al precedente sistema di rendicontazione annuale.

La previsione sembra rispondere più a una logica "punitiva" per gli enti attuatori dei progetti di accoglienza, sottesa a tutto l'impianto SIPROIMI come delineato nel d.l. 113/2018, e non orientata a ragioni oggettive e meritevoli di accoglimento. Sarebbe pertanto auspicabile un ritorno alla precedente rendicontazione annuale.

Inoltre, al fine di ovviare alle penalizzazioni per gli istituti della maternità/paternità, malattia e formazione determinate dalla modalità di rendicontare il costo del lavoro dei dipendenti, si suggerisce di modificare la modalità di calcolo del costo orario in maniera da poter includere: i) i costi per i giorni di malattia di un dipendente che non sono pagati interamente dall'INPS ma principalmente dal datore di lavoro; ii) la quota dei costi di maternità di una dipendente che per norma restano a carico del datore di lavoro (integrazione del datore di lavoro e/o festività infrasettimanali o cadenti di domenica); iii) il costo dei permessi per diritto allo studio e qualificazione-aggiornamento professionale

I. Requisiti delle strutture aggiuntivi rispetto a quelli delle abitazioni civili

A sistema vigente, il Decreto Siproimi prevede indistintamente per tutte le strutture SAI requisiti aggiuntivi, più ampi ed elevati, rispetto a quelli previsti per le abitazioni in cui vive ciascuno di noi (tutto ciò che nel Decreto Siproimi c'è dopo "residenziale").

Con riferimento agli alloggi del sistema SAI adibiti all'accoglienza di piccoli gruppi di stranieri, occorrerebbe evitare nel testo del Decreto attuativo ogni riferimento a requisiti aggiuntivi rispetto alle normali abitazioni residenziali ricadenti nel mercato immobiliare dell'affitto o della vendita. Tali requisiti possono al più prevedersi per le strutture collettive destinate a ospitare numeri consistenti.

Tale disallineamento contrasta con il principio di proporzionalità della regolamentazione amministrativa ed ha anche un impatto sulla finanza pubblica, potendo determinare costi ingiustificati nella conduzione dei progetti. In disparte il fatto che, in alternativa, i fondi impiegati in requisiti ultronei rispetto ai normali alloggi residenziali, potrebbero essere messi più proficuamente utilizzati per una migliore gestione del progetto sotto altri profili. Si anticipa che l'**allegato tecnico** preannunciato sopra riporterà modifiche testuali anche sotto questo profilo.

4. Conclusioni, richieste e proposte

In conclusione, sebbene la riforma attuata dal d.l. 130/2020 abbia corretto importanti storture del passaggio dallo SPRAR al SIPROIMI, il sistema di accoglienza diffusa risulta ancora ampiamente inadeguato e richiede un ripensamento e una riorganizzazione secondo criteri di corretta funzionalità amministrativa e di reale efficienza ed efficacia, in una visione sinergica tra accoglienza e integrazione.

Più in particolare, richiamando le criticità normative e amministrative sopra evidenziate e l'analisi sottostante, si chiede ai destinatari del presente documento di intervenire, ciascuno per il rispettivo ambito di intervento e competenze, secondo quanto segue:

- **Adottare ogni misura utile e opportuna, in sede legislativa e amministrativa, per conseguire un incremento dei posti in accoglienza diffusa e riequilibrare la sproporzione tra SAI e prima accoglienza, soprattutto CAS, anche mediante il progressivo riassorbimento o riconversione dei CAS nel SAI, oltre che attraverso una regolamentazione di attuazione che favorisca il più possibile la diffusione del sistema SAI;**
- **Rendere il sistema SAI da volontario a obbligatorio per gli Enti Locali o almeno prevedere incentivi per l'adesione, interni o esterni al sistema di accoglienza;**
- **Consentire ai Comuni e agli altri Enti Locali di esprimere la propria volontà di aderire al SAI in ogni momento, evitando i colli di bottiglia delle finestre temporali predefinite (due volte l'anno), anche al fine di una migliore programmazione nazionale e di zona;**
- **Riunificare nelle strutture SAI il doppio livello di servizi per titolari e richiedenti protezione internazionale, non trovando tale distinzione alcuna giustificazione;**
- **Riunificare nel SAI i momenti dell'accoglienza e dell'integrazione, anche per consentire alle persone accolte di concludere il progetto di accoglienza per acquisita autonomia e non per scadenza del progetto;**
- **Riconoscere la pienezza delle funzioni amministrative in capo agli Enti Locali per la gestione dei progetti di accoglienza, abbandonando il modello di gestione condivisa trilaterale e considerando tali servizi alla stregua di servizi sociali, con l'applicazione della relativa disciplina;**

- **Eliminare dal Decreto SAI il riferimento al Codice dei contratti pubblici per l'affidamento dei progetti di accoglienza ovvero aggiungere anche il riferimento anche agli strumenti di affidamento dei servizi offerti dal Codice del Terzo Settore;**
- **Prevedere un vincolo per l'Ente Locale al momento dell'adesione al SAI di realizzare il progetto che intende avviare fino alla scadenza dello stesso, senza che possano influire cambiamenti nella compagine amministrativa o politica dell'Ente Locale;**
- **Eliminare gli irragionevoli vincoli sulla rimodulazione del piano finanziario (10% annuale e 30% triennale), posto il budget fisso e invariabile, che non consentono alcun margine di flessibilità per fare fronte a circostanze imprevedibili;**
- **Snellire le procedure di rendicontazione dei progetti, in particolare eliminare la rendicontazione semestrale limitandola a quella annuale, e modificare le modalità di calcolo del costo orario del personale eliminando le penalizzazioni per maternità/paternità, malattia, formazione;**
- **Eliminare dal decreto attuativo, con riferimento alle strutture di accoglienza destinate a piccoli gruppi, requisiti per le strutture abitative aggiuntivi rispetto alle abitazioni residenziali civili.**

Da ultimo, si propone la costituzione, in tempi rapidi, di un tavolo tecnico-giuridico, per discutere delle problematiche e delle proposte sopra evidenziate con la partecipazione dei soggetti che gestiscono l'accoglienza, ovvero i Comuni e gli enti attuatori, ampiamente rappresentati dagli enti firmatari del presente documento. In alternativa, per lo stesso fine, ma anche per obiettivi di maggiore condivisione delle scelte e soluzioni adottate, si potrebbe utilizzare il Tavolo di coordinamento nazionale opportunamente allargato.

Aggiornato al 31 marzo 2021

Tavolo Lo SAI?

Re.Co.Sol. – Rete dei Comuni Solidali

Europasilo