

La rete del Sistema di accoglienza e integrazione: Enti locali coinvolti, servizi offerti e beneficiari

Il D.L. 130 del 2020 e la riforma del sistema di accoglienza

Il Decreto legge 21 ottobre 2020 n. 130 ha riformato le norme relative all'accoglienza restituendo centralità ad un sistema in stretta connessione con l'integrazione sul territorio, che interessa principalmente i richiedenti e titolari di protezione internazionale, ma che coinvolge una vasta pluralità di istituzioni e soggetti (pubblici e privati) impegnati nei servizi di accoglienza, intesi quali espressione di una politica sociale rispondente ad accordi e convenzioni di fonte internazionale e comunitaria.

Attraverso l'art. 4 (commi 1-4) viene scardinato l'impianto binario con il quale era stato previsto dal precedente D.L. 113/2018 che gli Enti locali afferenti alla rete territoriale di accoglienza del Siproimi si occupassero di accogliere e attivare i percorsi di autonomia e integrazione per i titolari di protezione e minori stranieri non accompagnati, mentre alle prefetture spettava di garantire servizi di prima accoglienza per i richiedenti asilo secondo la disciplina dei Cas¹.

Viene dunque posto nuovamente al centro della filiera di accoglienza il Sistema afferente alla rete degli Enti locali (rinominato Sistema di accoglienza e integrazione - Sai) nel quale possono essere accolti, oltre ai titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati, anche i richiedenti protezione internazionale, nonché i titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal Testo unico immigrazione (protezione sociale, violenza domestica, calamità, particolare sfruttamento lavorativo, atti di particolare valore civile), i titolari dei permessi di soggiorno per protezione speciale, casi speciali e i neomaggiorenni affidati ai servizi sociali².

Le modifiche, come vedremo nel dettaglio, intervengono rispetto all'individuazione delle categorie di beneficiari che possono accedere al Sai, ma riguardano anche le prestazioni, i servizi da garantire ai richiedenti protezione internazionale e le modalità di relazione tra i diversi livelli di governo coinvolti nell'implementazione delle politiche di accoglienza e integrazione. Il D.L. 130/2020 prevede inoltre che i servizi finalizzati

¹ Cfr. *supra* pp. 152-158.

² Cfr. M. Giovannetti, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", n. 1, 2019; M. Giovannetti, *Il sistema di accoglienza e integrazione l'accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale*, in M. Giovannetti, N. Zorzella, a cura di, *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali. Commento al decreto legge n. 130/2020*, Pisa, Pacini Giuridica, 2021.

all'integrazione non si esauriscano con la fine del periodo di accoglienza, ma possono proseguire attraverso l'individuazione di percorsi specifici, a supporto dei beneficiari del Sai, da avviare alla scadenza del periodo di accoglienza (art. 5).

Rispetto al quadro normativo precedente vengono dunque introdotte due novità principali. La *prima*, contemplata nel comma 1 dell'art. 1 *sexies* del D.L. 416/1989 (modificato dal comma 3, lett. b dell'art. 4 del D.L. 130/2020), riguarda l'ampliamento dei titoli di soggiorno che danno diritto a essere potenziali beneficiari delle prestazioni del Sistema che, oltre ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, ricomprende anche, "nell'ambito dei medesimi servizi, nei limiti dei posti disponibili":

- i richiedenti protezione internazionale ossia gli stranieri che hanno presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una decisione definitiva;
- i titolari dei seguenti permessi di soggiorno "qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati": 1) permesso di soggiorno per "protezione speciale" (ex art. 19 co. 1 e 1.1, Tui)³; 2) permesso di soggiorno per "cure mediche" (ex art. 19, co. 2, lett. d-bis, Tui); 3) permesso di soggiorno per "protezione sociale" per vittime di violenza o grave sfruttamento (ex art. 18, Tui)⁴; 4) permesso di soggiorno per vittime di "violenza domestica" (ex art. 18-bis, Tui); 5) permesso di soggiorno "per calamità" (ex art. 20-bis, Tui); 6) permesso di soggiorno per vittime di "particolare sfruttamento lavorativo" (ex art. 22, co. 12-quater, Tui); 7) permesso di soggiorno per "atti di particolare valore civile" (ex art. 42-bis, Tui). 8) permesso di soggiorno per "casi speciali" (ex art. 1, co. 9, D.L. 113/2018), un titolo di soggiorno transitorio previsto a seguito delle modifiche recate dal cosiddetto Decreto Sicurezza, che ha riguardato gli stranieri già titolari di permesso umanitario, abrogato nel 2018, o in attesa di riconoscimento avendo presentato la domanda prima dell'entrata in vigore del Decreto stesso.

Oltre a questi, al comma 1 bis dell'art. 1 *sexies* del D.L. 416/1989, è stato specificato che possono essere accolti nel Sai gli stranieri affidati ai servizi sociali al compimento della maggiore età, con le modalità di cui all'articolo 13, comma 2, della Legge 7 aprile 2017, n. 47. (cosiddetto prosieguo amministrativo). Questa disposizione prevede l'affidamento ai servizi sociali, anche oltre il compimento dei 18 anni e fino all'età massima di 21 anni, per effetto di un decreto adottato dal tribunale per i minorenni, dei neomaggiorenni che necessitano di un supporto prolungato finalizzato al buon esito del percorso di inserimento sociale intrapreso⁵.

Rispetto alla formulazione previgente dell'articolo 1-*sexies*, possono pertanto essere

³ Cfr. *supra* pp. 140-147.

⁴ In merito all'accoglienza dei titolari dei permessi di soggiorno per protezione sociale richiamati dal novellato articolo 1-*sexies*, comma 1 lett. b) del D.L. 416/1989, come integrato dal terzo comma dell'art. 4 del D.L. 130/2020, deve avvenire secondo le modalità previste dalla normativa nazionale ed internazionale in vigore per le categorie vulnerabili. Tra queste fonti, viene in particolare richiamata la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul). Si richiama inoltre la necessità che le modalità di accoglienza siano collegate con i percorsi di protezione dedicati alle vittime di tratta e di violenza domestica (ex articolo 1-*sexies*, comma 1ter, D.L. 416/1989).

⁵ Tale possibilità era stata già profilata nella Circolare del Ministero dell'Interno n. 22146 del 27 dicembre 2018 sui profili applicativi del D.L. 113 del 2018, seppur con alcune incertezze interpretative.

accolti nel Sai, oltre i richiedenti protezione internazionale, coloro per i quali nessun tipo di accoglienza era stata prevista dalla Legge 132/2018 ovvero i titolari di un permesso per casi speciali e i titolari di un permesso per protezione speciale, il cui permesso di soggiorno, inoltre, può essere convertito in motivi lavoro. Modifiche, dunque, quelle apportate dal comma 3 dell'art. 4 del D.L. 130/2020, che intervengono in particolare a tutela di specifiche fragilità e vulnerabilità.

La *seconda novità* relativa al Sistema di accoglienza e integrazione riguarda i servizi erogati dai progetti territoriali del Sai:

- servizi di primo livello, cui accedono i richiedenti protezione internazionale, tra i quali si comprendono, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio⁶;
- servizi di secondo livello, cui accedono tutte le altre categorie di beneficiari del sistema, che già accedono ai servizi previsti al primo livello: si tratta di servizi aggiuntivi, finalizzati all'integrazione, che comprendono l'orientamento al lavoro e la formazione professionale.

Per meglio comprendere la portata di questa disposizione è utile ricordare che all'interno dei progetti territoriali Sai, oltre ad essere garantita l'accoglienza materiale (vitto e alloggio), sono previste attività di accompagnamento sociale, finalizzate alla conoscenza del territorio e all'effettivo accesso ai servizi locali, fra i quali l'assistenza socio-sanitaria. Con l'obiettivo di accompagnare ogni singola persona accolta lungo un percorso di (ri) conquista della propria autonomia, i progetti completano l'accoglienza integrata con servizi volti all'inserimento socioeconomico. L'accoglienza integrata infatti comporta una presa in carico individualizzata e olistica dei beneficiari, singoli o con il rispettivo nucleo familiare, e comprende i seguenti servizi minimi obbligatori: a) accoglienza materiale; b) mediazione linguistico-culturale; c) orientamento e accesso ai servizi del territorio; d) insegnamento della lingua italiana e inserimento scolastico per i minori; e) formazione e riqualificazione professionale; f) orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo; g) orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo; h) orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale; i) orientamento e accompagnamento legale; j) tutela psico-socio-sanitaria⁷.

All'interno del Sistema sono inoltre previsti progetti specializzati per l'accoglienza e il sostegno di persone portatrici di specifiche vulnerabilità o di esigenze peculiari: persone disabili o con problemi di salute (fisica e mentale), minori stranieri non accompagnati, vittime di tortura o di violenza, nuclei monoparentali, donne sole in stato di gravidanza, lgbt. Si tratta, quindi, di una accoglienza differenziata e calibrata in funzione di ciascuna tipologia di utenza, proprio al fine di garantire l'universalità nell'accesso ai servizi e la presa in carico olistica delle persone.

⁶ Si tratta degli stessi servizi che devono essere assicurati nei centri governativi di prima accoglienza, come ridefiniti dal D.L. 130/2020.

⁷ Per una descrizione puntuale sulla rete, i beneficiari, i servizi e le attività di accoglienza e integrazione realizzate in seno ai progetti Siproimi (oggi Sai) si rinvia all'*Atlante Siproimi 2020*, in www.retesai.it/, 2021.

Pertanto, l'innovazione apportata dall'art. 4 del D.L. 130/2020 consiste sostanzialmente nella differenziazione dei servizi assicurati in relazione alle tipologie di beneficiari: ai servizi di primo livello accedono i richiedenti protezione internazionale, mentre a quelli di secondo livello tutte le altre categorie di beneficiari del sistema⁸.

I progetti e la rete del sistema di accoglienza e integrazione

Nel 2020, il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa) ha finanziato complessivamente 794 progetti (-5,9% sul 2019). Dall'analisi della distribuzione per tipologia si evince che 3 progetti su 4 sono stati dedicati all'accoglienza di persone afferenti alla categoria "ordinari" (602, pari al 75,8% del totale), circa 1 su 5 è stato destinato all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (148, pari al 18,6%), mentre la quota restante ha interessato progetti specificatamente deputati all'accoglienza di persone affette da disagio mentale e/o disabilità fisiche (44, 5,5%).

Gli Enti locali titolari di progetto sono complessivamente 679, di cui 586 Comuni, 18 Unità territoriali sovracomunali (ex Province), 26 Unioni di Comuni o Comunità montane e 49 altri Enti (Ambiti o Distretti territoriali e sociali, Consorzi intercomunali, Società della salute). Gli Enti attuatori sono presenti in quasi tutte le Unità territoriali sovracomunali (103 su 107) e in tutte le Regioni italiane.

La maggior parte dei 586 Comuni titolari di 686 progetti della rete Sai è caratterizzata da dimensioni particolarmente contenute, ciò a conferma del fatto che il Sistema è presente in realtà territoriali diversificate, dai grandi centri metropolitani a quelli caratterizzati da una bassa densità abitativa e da bassi tassi di urbanizzazione e sviluppo. Il 62,7% dei Comuni titolari di progetto ha meno di 15.000 abitanti e offre oltre 10.000 posti (39% del totale). Un terzo dei Comuni rientra nella fascia 15-100.000 abitanti e mette a disposizione della rete il 32% dei posti totali, mentre i grandi Comuni con oltre 100.000 abitanti si attestano a 38 unità e arrivano a coprire il 28,5% dell'offerta di posti.

I livelli di coinvolgimento dei Comuni all'interno della rete del Sai sono diversi. Infatti se 586 sono i Comuni titolari di progetto (che insieme alle Unità territoriali sovracomunali, Unioni di Comuni e altri Enti costituiscono l'insieme degli Enti locali titolari di progetto), quelli che risultano direttamente coinvolti nel Sistema in quanto titolari di progetto e/o sede di struttura sono complessivamente 1.040 (oltre il 13% dei Comuni italiani), mentre i Comuni interessati dalla rete Sai a vario titolo (in quanto titolari di progetto, sede di struttura o perché facenti parte di un'aggregazione: Unione/Comunità montana, Distretto

⁸ A tal proposito è necessario evidenziare che, in deroga alla normativa vigente sino all'entrata in vigore del D.L. 130/2020, con i D.L. n. 18 e n. 34 del 2020 erano state disposte alcune misure relative all'accoglienza e alla tutela della salute degli immigrati in considerazione delle esigenze correlate allo stato di emergenza epidemiologica da Covid-19. In particolare, dapprima l'articolo 86-bis del D.L. 18/2020 ("Cura Italia") ha previsto (comma 3) che nelle strutture del Siproimi, se disponibili, potessero essere ospitati fino al 31 luglio 2020 i richiedenti protezione internazionale e i titolari di protezione umanitaria sottoposti al periodo di quarantena con sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva. Su disposizione dell'Ente locale interessato potevano essere accolte nelle strutture del Siproimi, per le medesime finalità, anche persone in stato di necessità. Successivamente, l'art. 16 del D.L. 34/2020 ha consentito di utilizzare i posti disponibili nelle strutture del Siproimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo; una misura temporanea, che si intendeva applicare al massimo per sei mesi dopo la cessazione dello stato di emergenza (quindi fino al 31 gennaio 2021).

o Ambito, Consorzio o Società della salute) sono 1.614. Nel 2020, più di 1 Comune italiano su 5 è dunque risultato legato al Sistema di protezione e tra questi tutte le città metropolitane e città capoluogo di regione.

Grazie ai 794 progetti attivati, nel 2020 sono stati finanziati nel complesso 31.324 posti: 26.234 per le categorie ordinarie (83,8%), 4.437⁹ per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati (14,2%) e 653 per persone con disagio mentale o che necessitano di assistenza sanitaria specialistica e prolungata (2,1%).

I beneficiari accolti nel 2020 dal Sistema di accoglienza e integrazione

Nel 2020 l'andamento dei beneficiari accolti ricalca sostanzialmente il trend dei posti attivati. Sono state complessivamente 37.372 le persone accolte dal Sai, la maggior parte delle quali all'interno di progetti ordinari, il 15,2% nei progetti per minori stranieri non accompagnati e l'1,8% nei progetti per disabili e disagio mentale. Nel corso dell'anno il Servizio centrale del Sai ha predisposto l'inserimento in accoglienza per 18.269 nuovi beneficiari e particolarmente rilevante, per il periodo considerato, è il dato relativo ai 2.927 inserimenti predisposti in favore di minori stranieri non accompagnati (1.411 provenienti da sbarco, 817 dal territorio e 699 dalla prima accoglienza).

I beneficiari accolti nel corso dell'ultimo anno provengono da 102 Paesi, in prevalenza africani e asiatici. Le dieci nazionalità più rappresentate sono Nigeria, Pakistan, Mali, Bangladesh, Gambia, Somalia, Costa d'Avorio, Tunisia, Senegal e Guinea.

Gli uomini singoli e in giovane età sono ancora i più rappresentati tra i beneficiari della rete, ma la percentuale di donne che giungono in Italia in cerca di protezione, spesso da sole, è in progressiva crescita e l'incidenza sul totale degli accolti è del 20,8%. Le 7.761 beneficiarie provengono principalmente da Nigeria, Costa d'Avorio, Siria e Somalia.

Nel 2020 le fasce d'età maggiormente rappresentate sono quelle che vanno dai 18 ai 25 anni (41,9%) e dai 26 ai 40 anni (34%), ma rispetto agli anni precedenti si rileva un aumento dei minori appartenenti alla fascia di età più giovane (0-17), pari al 19% (7.106 minori).

Nel 2020 i beneficiari accolti sono stati prevalentemente titolari di protezione internazionale (45,7%: 27% di rifugiati e 18,7% titolari di protezione sussidiaria). A questi si aggiungono i richiedenti protezione internazionale (25,7%), i titolari di permesso di soggiorno per minore età (11,8%), i titolari di permessi per casi speciali, motivi familiari (9,3%), i titolari di protezione umanitaria (5,4%), i titolari di permesso per asilo costituzionale e prosieguo amministrativo (1,8%). Sono stati 5.680 i minori stranieri non accompagnati accolti durante l'ultimo anno, il 97,3% dei quali sono giovani maschi provenienti principalmente da Bangladesh, Albania, Tunisia, Egitto, Pakistan, Gambia. Nel corso del 2020 si è ampliata la disponibilità di posti Sai/Siproimi dedicati all'accoglienza di minori stranieri non accompagnati, arrivando al 31 dicembre 2020 a 148 progetti, per un totale di 4.437 posti. In tale computo sono inclusi anche i progetti di seconda accoglienza finanziati dal fondo Fami 2014-2020 e che includono posti dedicati specificatamente all'accoglienza di minori con particolari fragilità. L'incremento dei posti dedicati alla specifica accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, passati dai 3.180 posti nel 2017 ai 4.437 per il 2020, è quindi il frutto sia dell'ingresso di nuovi progetti, sia dell'ampliamento della capienza di

⁹ Di questi posti, 206 sono stati finanziati dal Fami.

progetti già finanziati. L'aumento dei posti dedicati ai neomaggiorenni ha indubbiamente permesso di gestire con maggiore adeguatezza e continuità gli interventi nella delicata fase di passaggio alla maggiore età.

Dall'analisi delle relazioni annuali relative alle attività svolte nel 2020 dai progetti che hanno accolto sia adulti che minori, emerge inoltre una presenza rilevante di beneficiari in condizioni di vulnerabilità. La quota più significativa si riferisce alle vittime di tortura e/o violenze (pari al 5,8% del totale degli accolti), seguono le vittime di tratta (4,8%) e i beneficiari con problemi di disagio mentale (3,1%). Focalizzando l'attenzione sul dato distinto per genere, emerge chiaramente una netta differenziazione: le donne sono in massima parte vittime di tratta (17,4% rispetto allo 0,9% degli uomini) e di tortura/violenza (11% contro 4,1%).

Nel corso del 2020, sono stati 14.280 i beneficiari che sono usciti dall'accoglienza, principalmente a conclusione del percorso (49,4%) e, a seguire, per decisione dello stesso beneficiario di terminare in anticipo il periodo nel sistema (45,0%). Il dato assoluto riferito ai 7.054 beneficiari usciti dall'accoglienza al termine del personale percorso nel Sai è sicuramente da leggere in maniera molto positiva, in considerazione della complessità e delle difficoltà che gli Enti locali della rete hanno dovuto affrontare nel mantenere i propri servizi di accoglienza integrata, malgrado l'imperversare dell'emergenza sanitaria. Questo dato diminuisce rispetto al 2019 (-14,4%) a vantaggio delle uscite anticipate per scelta del beneficiario (+12,5%). Risultano minoritari, come anche negli anni precedenti, i beneficiari allontanati per decisione unilaterale dell'Ente (2,1%), così come resta esigua la quota di beneficiari la cui accoglienza è terminata per motivi giudiziari, rimpatrio, decesso e revoca prefettizia.

Tali dati confermano come l'approccio del Sai, anche in un momento di emergenza sanitaria e sociale, sia stato in grado in buona parte di fornire strumenti volti a favorire i percorsi di autonomia. Infatti, seppur a partire dal mese di febbraio le misure introdotte dal governo per il contrasto della pandemia e il contenimento dei contagio abbiano necessariamente inciso su tutte le attività rivolte ai beneficiari dell'accoglienza, gli Enti locali e attuatori del Sai hanno compiuto uno sforzo complessivo nel riorganizzare in modalità da remoto o a distanza gli interventi e i servizi a supporto dell'inclusione (per esempio i corsi di lingua, la formazione professionale, le attività didattiche, finanche il servizio di mediazione culturale).

Pertanto, anche nel corso del 2020, i beneficiari iscritti *ex novo* a corsi di formazione linguistica sono stati quasi 19.000 e in oltre 6.000 hanno conseguito una certificazione riconosciuta a livello regionale e/o nazionale.

Così come, nonostante le contingenze legate all'emergenza sanitaria, i beneficiari accolti nei progetti Sai (adulti e minori) che hanno frequentato almeno un corso di formazione professionale sono stati oltre 7.000 (nell'ambito della ristorazione e del turismo, seguito dai servizi alla persona, dall'artigianato e dall'industria); i beneficiari per i quali sono stati attivati tirocini formativi hanno raggiunto le 5.000 unità e, complessivamente, i beneficiari che hanno trovato un'occupazione nel corso del 2020 sono stati 5.012.