Il nuovo sistema SPRAR: quali sfide e opportunità per i territori?

Carla Dessi, | 19 marzo 2020

Questo articolo è stato pubblicato anche su LombardiaSociale.it

La trasformazione del sistema da SPRAR a SIPROIMI

Tra i principali cambiamenti introdotti, il D.L. 113/2018 (c.d. *"Decreto Salvini"* o *"Decreto Sicurezza"*), lo ricordiamo, ha "ribattezzato" l'oramai ex sistema SPRAR (*"Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati"*) in SIPROIMI (*"Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori non accompagnati"*) modificandone i criteri di accesso e restringendoli principalmente a titolari di protezione internazionale (Asilo Politico e Protezione Sussidiaria), minori stranieri non accompagnati (Permesso per minore età e richiedenti asilo) e, qualora non riescano ad accedere a sistemi di protezione dedicati, ai titolari dei permessi di soggiorno secondo il Dlgs 286/98, denominati ora «casi speciali», ovvero motivati da:

- Motivi di salute;
- Protezione sociale, sfruttamento sessuale e violenza;
- Violenza domestica;
- Sfruttamento lavorativo;
- Permesso di soggiorno per calamità;
- Permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile.

Fatti salvi i richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria ancora presenti nelle strutture, a cui le norme transitorie consentono di permanere in accoglienza fino alla scadenza del progetto in corso[note]Vedi anche "Atlante SPRAR/SIPROIMI 2018. Rapporto annuale SPRAR/SIPROIMI*. Sistema di protezione per titolari di protezione Internazionale e per minori stranieri non accompagnati"*, Cittalia. Fondazione Anci.[/note], i richiedenti asilo non possono dunque più accedere al sistema dei Comuni, ma permangono nel circuito della prima accoglienza, facente capo alle Prefetture, mentre per i titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (che non fossero già accolti nella rete prima del Decreto 113) non è più prevista alcuna tipologia di accoglienza.

Se, quindi, l'accesso al Sistema SPRAR precedentemente poteva ospitare anche richiedenti asilo oltre a coloro che avevano già ottenuto una qualche forma di protezione, ora il SIPROIMI assume sempre più la configurazione di un sistema di "seconda accoglienza" puro, in continuità diretta con la "prima accoglienza"[note]Vedi anche *"I sommersi dell'accoglienza. Conseguenze del Decreto Legge 113/2018 sul sistema di accoglienza italiano"* di Amnesty International Italia, Novembre 2019.**[/note].** È una scelta che, evidentemente, "impatta" in entrambi i sistemi:

- impedendo l'accesso ai richiedenti asilo che vivono situazioni di particolare vulnerabilità (sanitaria, psicologica, psichiatrica, ecc.), aumenta la possibilità che questi restino nel sistema di "prima accoglienza", il quale però, subendo al tempo stesso una riduzione dei servizi e degli interventi previsti, tra cui il servizio di sostegno psicologico, rischia di non essere capace di gestire adeguatamente tali vulnerabilità;
- la possibilità data ai progetti SIPROIMI di accogliere esclusivamente titolari di protezione internazionale modifica le caratteristiche principali dei progetti individualizzati con ospiti con un maggiore livello di vulnerabilità, processi di integrazione più «lenti» per motivi personali (non più per motivi amministrativi legati all'ottenimento del permesso di soggiorno), maggior numero di ore da dedicare a singolo ospite nel rapporto 1:1. La possibilità data ai progetti SIPROIMI di accogliere titolari di permesso di soggiorno per «casi speciali», infatti, richiede il potenziamento di diverse competenze (legali, sociali, sociosanitarie, psicologiche,…) e la messa in opera di diversi modelli di accoglienza e integrazione.

Il nuovo assetto del SIPROIMI, va precisato, ha, tuttavia, il valore aggiunto di ricomporre i servizi in favore dei minori stranieri non accompagnati ("MSNA") in un'unica filiera di accoglienza, riconducibile a standard, strumenti e modalità di intervento uniformi, nonché sottoposta alle medesime procedure di monitoraggio e verifica[note]Con la circolare del Ministero dell'Interno n.22146 del 27 dicembre 2018 viene, inoltre, precisato, esclusivamente per quanto riguarda i MSNA, che: gli MSNA richiedenti asilo inseriti nel SIPROIMI «minori», al compimento dei diciotto anni possono restare in accoglienza fino alla definizione della domanda di protezione internazionale; possono sviluppare progetti di prosieguo amministrativo nel SIPROIMI.[/note].

Le Linee guida SIPROIMI

Quale principale strumento a disposizione dei territori nel regolamentare l'accoglienza nell'ambito del SIPROIMI, le tanto attese "Linee Guida"**,** pubblicate in Gazzetta Ufficiale lo scorso 4 dicembre 2019, seppur meglio disciplinandolo in particolare per quanto riguarda la componente dei MSNA, **di fatto confermano l'impianto stabilito,** ovvero:

1. I progetti presentati dagli enti locali sono diretti alla predisposizione di servizi di accoglienza integrata per favorire il perseguimento dell'autonomia individuale e supportare i percorsi di integrazione e di inclusione sociale dei soggetti accolti (Art.3)
2. L'accoglienza integrata comporta la presa in carico dei beneficiari, singoli o con il rispettivo nucleo familiare e comprende i seguenti servizi minimi obbligatori (Art. 4): accoglienza materiale; mediazione linguistico-culturale; orientamento e accesso ai servizi del territorio; insegnamento della lingua italiana e inserimento scolastico per i minori; formazione e riqualificazione professionale; orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo; orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale; orientamento e accompagnamento legale; tutela psico-socio-sanitaria.
3. In favore di minori stranieri non accompagnati sono previsti (vedi art. 35) attività e servizi specifici aggiuntivi, quali:

- attività di sostegno agli affidamenti familiari, full-time e part-time, in linea con il progetto educativo individualizzato del minore;
- servizi destinati a sostenere e accompagnare il minore verso l'autonomia, ponendo attenzione alla transizione dello stesso all'età adulta;
- attività che favoriscano un proficuo raccordo con i tutori volontari dei minori accolti, al fine di assicurare la più stretta collaborazione tra le istituzioni coinvolte per la salvaguardia del superiore interesse dei minori;
- servizi dedicati ai minori con particolari fragilità (ad es. minori vittime di tratta, minori con necessità di assistenza sanitaria specialistica e prolungata).

L'accoglienza nel SIPROIMI ha la durata di 6 mesi, fatte salve eventuali proroghe. I MSNA rimangono nel SIPROIMI fino alla definizione della domanda di protezione internazionale. È, altresì, previsto il protrarsi dell'accoglienza fino ai 6 mesi successivi al compimento della maggiore età o per il periodo ulteriore disposto dal Tribunale per i minorenni.

Quali sfide per i territori?

La gestione dell'accoglienza vede, dunque, i territori impegnati in molteplici sfide, di cui le principali possono essere riassumibili nei seguenti punti[note]Si ringraziano anche Lucia Catenacci dell'Azienda Speciale Comuni Insieme per lo Sviluppo Sociale di Bollate e Roberto Castagna della Cooperativa L'Arcobaleno di Lecco per gli spunti gentilmente condivisi.[/note].

Garantire continuità nei percorsi degli ospiti dalla prima accoglienza

La dismissione dei servizi più fortemente orientati all'integrazione nell'ambito della prima accoglienza non facilita di certo il compito delle varie professionalità impegnate sul versante SIPROIMI.

L'esempio più "calzante" è quello relativo all'insegnamento della lingua italiana, che vede gli operatori ed i servizi coinvolti (es. CPIA) "costretti", in un arco temporale più circoscritto quale quello dei sei mesi, a promuovere l'acquisizione da parte degli ospiti di competenze di base da punto di vista linguistico che possano facilitarne il processo di inclusione nella comunità locale.

Va considerato, infatti, come peraltro richiamato anche all'interno dell'ultimo "Atlante SPRAR/SIPROIMI" pubblicato in chiusura del 2019, che la maggior parte dei beneficiari in accoglienza ha un titolo di studio corrispondente alla scuola primaria e secondaria di I grado (elementari e medie) e quasi 2 beneficiari su 3 hanno meno di 25 anni. Il "viaggio migratorio" per molti di loro è iniziato anni prima, impedendo spesso la conclusione anche di un percorso di scolarizzazione primaria, elemento certo non facilitante dal punto di vista dell'apprendimento della lingua italiana appena approdati nel circuito della seconda accoglienza.

La gestione delle fragilità

Come sempre richiamato nell'ultimo "Atlante SPRAR/SIPROIMI", le condizioni di vulnerabilità sono piuttosto diffuse. Risultano in crescita i nuclei monoparentali con una figura femminile (in prevalenza) e, in generale, come comprensibile anche a seguito delle modifiche nei criteri di accesso, tutte quelle situazioni che necessitano di interventi specifici per fornire gli strumenti adeguati all'autonomia del singolo adulto e dei familiari a carico.

La presa in carico di persone portatrici di vulnerabilità comporta una maggiore complessità in termini di lettura dei bisogni, emersione del disagio, costruzione della relazione di fiducia e richiede un rafforzamento del lavoro di rete con i servizi del territorio, pubblici e privati, e con professionalità ed *expertise* esterne in grado di supportare i percorsi di cura, riabilitazione e reinserimento**.**

L'apertura alla comunità locale

Come agire una funzione di "ponte" sia nei confronti dei nuovi ingressi che nei confronti della comunità locale?

Una ulteriore variabile connessa al ridotto tempo di permanenza all'interno del sistema di accoglienza è quella relativa al rischio che venga meno quella funzione di affiancamento che i beneficiari accolti da più tempo svolgevano nei confronti degli ultimi arrivati e nella comunità locale attraverso la partecipazione a momenti ricreativi e di svago. Va considerato, infatti, che *"il confronto quotidiano con i propri pari e il prendersi cura dei nuovi arrivati facilita la creazione di un gruppo coeso, e ciò favorisce anche l'apertura all'esterno del centro, gettando le prime basi per l'auspicata inclusione sociale nella comunità locale"*.

La co-progettazione come modello di accompagnamento al cambiamento

Come può la co-progettazione rappresentare un modello per la gestione dell'accoglienza? Lo scorso 16 gennaio 2020, in occasione di un Laboratorio promosso da Anci Lombardia e rivolto agli ambiti territoriali lombardi impegnati in molteplici misure rivolte ai cittadini stranieri[note]Trattasi nello specifico del Laboratorio promosso nell'ambito del Progetto FAMI Lab'Impact (Prog. 2463) con capofila Regione Lombardia.[/note], l'Azienda Speciale Offertasociale[note]Si ringrazia per la disponibilità e la gentile collaborazione Claudia Sala e Riccardo Canitano dell'Azienda speciale consortile Offertasociale di Vimercate, Ente Attuatore di progetti SPRAR/SIPROIMI ordinari e minori (MSNA).[/note]ha proposto alcune riflessioni su questo tema prendendo spunto dall'esperienza maturata in questi anni come ente gestore, a partire dal sistema SPRAR.

Perché la co-progettazione?

La co-progettazione **ha rappresentato un'opportunità per innovare e per accompagnare l'evoluzione, evoluzione indotta in modo esogeno ma che deve comunque essere messa in atto dall'ente gestore**.

Se la precedente esperienza SPRAR era stata gestita in maniera autonoma, con il passaggio al SIPROIMI la co-progettazione ha rappresentato per l'ente locale l'opportunità di "riappropriarsi di alcune prerogative".

L'accoglienza era spesso gestita con il rischio che non vi fosse un dialogo strutturato e integrato con i servizi sociali del Comune, in presenza di un Terzo settore comunque ricco. **La co-progettazione ha reso possibile valorizzare le competenze di entrambi gli attori (pubblico e Terzo settore) e ha, altresì, rappresentato un elemento facilitante in termini di *governance* con un interlocutore unico per Prefettura e Servizio centrale del Ministero.**

È stato così possibile diversificare le accoglienze e creare delle sinergie con la finalità ultima di un miglioramento in termini di qualificazione del servizio e dei processi operativi a questo connessi.

La scelta della co-progettazione, in sintesi, sta consentendo di:

- Costruire una lettura condivisa del contesto (sociale, sociosanitario, legislativo, educativo, formativo, …) relativo all'accoglienza, più in generale al fenomeno migratorio, nel territorio di riferimento. Importante, in questo senso, lo sviluppo della rete territoriale con la valorizzazione delle progettualità già in atto che si sono intersecate nel progetto portato avanti con il SIPROIMI.
- Garantire efficacia nella progettazione condividendo, anche in itinere: l'evoluzione dei bisogni, l'eventuale riallocazione delle risorse (di conoscenza, strumentali ed economiche), l'eventuale revisione dei modelli operativi.

Quali attenzioni della nuova progettazione?

In previsione del prossimo triennio di progettazione, nell'esperienza maturata da Offertasociale come ente gestore, è opportuno presidiare i seguenti punti di attenzione, ovvero:

1. in termini di *governance*, l'integrazione con gli altri progetti avviati sul territorio;
2. in termini di *target*:

- l'accoglienza di ospiti afferenti non esclusivamente alla cosiddetta area delle «migrazioni forzate»;
- la consapevolezza di una presenza sempre maggiore di soggetti vulnerabili che non trovano risposta nei posti a disposizione del SIPROIMI per la categoria «disagio mentale»;
- la richiesta di accoglienza «ordinaria» sempre più pressante di donne e nuclei familiari;
- la necessità di sviluppare un passaggio quanto più graduale e armonioso tra «minori» e «ordinari» al fine di garantire quella continuità nei percorsi messa in crisi nell'attuale modello di accoglienza.