

PIÙ FUORI CHE DENTRO

A CURA DI NAGA

PREFAZIONE DI GIANFRANCO SCHIAVONE

RIFUGIATI

IL NUOVO SISTEMA DI ACCOGLIENZA PER RICHIEDENTI
ASILO E RIFUGIATI E LA CONDIZIONE DI CHI NE RIMANE
FUORI. UN'INDAGINE QUALITATIVA.





WWW.NAGA.IT

Associazione NAGA

Organizzazione di Volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti

Via Zamenhof, 7/A -20136 Milano

Tel: 0258102599 - naga@naga.it

www.naga.it www.facebook.com/NagaOnlus

Il Naga è un'organizzazione di volontariato laica, indipendente e apartitica nata a Milano nel 1987 e iscritta ai registri del volontariato.

PER SOSTENERE IL NAGA:

Conto corrente bancario:

Banca Popolare Etica, intestato a Naga Odv IT17 N0 50 180 16 00 00 00 11 24 10 72

Conto corrente postale: Naga Odv n. 19 42 82 00

Donazioni on-line su www.naga.it

©2021 Naga Finito di stampare nel mese di dicembre 2021.

Attribuzione – Non commerciale – Condividi allo stesso modo 3.0 Italia (CC BY-NC-SA 3.0 IT)

Attribution – NonCommercial – ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Significa che l'opera può essere riprodotta, non a scopo commerciale, a patto di citare Naga, di indicare se sono state effettuate delle modifiche e di condividerla con la stessa licenza.

Questo rapporto è stato realizzato con il sostegno di Foundation Open Society Institute in collaborazione con OSIFE di Open Society Foundations.

Immagine di copertina: Midia Kiasat

Grafica e impaginazione a cura di Valentina Vecchio

Più fuori che dentro

Il nuovo sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati e la condizione di chi ne rimane fuori. Un'indagine qualitativa.



A chi continua a migrare, nonostante i confini.
A chi si impegna per abbattere muri.

INDICE

| | |
|--|-----------|
| PREFAZIONE, a cura di Gianfranco Schiavone | 7 |
| INTRODUZIONE | 11 |
| CAPITOLO 1: AGGIORNAMENTO SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI IN ITALIA | 15 |
| 1.1 Modifiche normative: la legge 173/2020 in materia di immigrazione e sicurezza | 15 |
| 1.1.1 La nuova protezione speciale | 16 |
| 1.1.2 La ridefinizione dei divieti di espulsione, estradizione e respingimento | 19 |
| 1.1.3 Innovazioni e continuità in tema di procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale | 20 |
| 1.1.4 Modifiche riguardanti il sistema di accoglienza | 23 |
| 1.2 Descrizione dell'attuale sistema di accoglienza | 24 |
| 1.2.1 Centri di prima accoglienza | 24 |
| 1.2.2 CAS - Centri di Accoglienza Straordinaria | 26 |
| 1.2.3 Il Sistema di Accoglienza e Integrazione, SAI | 29 |
| 1.2.4 Accoglienza dei cittadini afghani evacuati con il ponte umanitario | 30 |
| 1.2.5 I numeri dell'accoglienza | 31 |
| CAPITOLO 2: SIPROIMI/SAI, UN PASSAGGIO DELICATO E DIFFICILE | 33 |
| 2.1 Introduzione | 33 |
| 2.2 Tipologia delle strutture SAI per dimensioni e numero degli accolti | 41 |
| 2.3 L'équipe | 42 |

| | |
|---|------------|
| 2.4 Gestione della vita quotidiana e budget | 44 |
| 2.5 I fragili e i vulnerabili | 45 |
| 2.6 L'impatto del Covid-19 sull'accoglienza nei SAI | 46 |
| 2.7 Istruzione - Formazione - Lavoro | 48 |
| 2.8 La scuola di italiano | 50 |
| 2.9 I richiedenti asilo | 51 |
| 2.10 L'uscita dal SAI | 54 |
| 2.11 Cosa dicono i media sul tema dell'accoglienza | 55 |
| CAPITOLO 3: L'ACCOGLIENZA SECONDO MILANO – LE NOSTRE OSSERVAZIONI SUL CAMPO | 59 |
| 3.1 Il "Piano freddo" | 59 |
| 3.1.1 Quante e chi sono le persone che vivono senza fissa dimora a Milano?..... | 60 |
| 3.1.2 Qual è stato lo sviluppo del Piano Anti Freddo a Milano negli ultimi 10/15 anni?..... | 63 |
| 3.1.3 Inverno e pandemia a Milano: qual è stata la risposta per le persone senza fissa dimora?..... | 65 |
| 3.2 La residenza fittizia a Milano per i cittadini e le cittadine stranieri | 72 |
| 3.2.1 Residenza fittizia: qual è l'organizzazione del territorio per le persone senza fissa dimora?..... | 72 |
| 3.2.2 Residenza fittizia: come accedere ai propri diritti per le persone senza fissa dimora?..... | 75 |
| 3.3 La prima accoglienza di richiedenti asilo e dei minori non accompagnati a Milano | 78 |
| 3.3.1 Richiesta di asilo a Milano: quali sono le vie di accesso alla protezione internazionale e al sistema di accoglienza? | 78 |
| 3.3.2 Il caso dei minori stranieri non accompagnati | 82 |
| CAPITOLO 4 – DAR VOCE A CHI SI VUOL FAR TACERE | 85 |
| 4.1 Introduzione | 85 |
| 4.2 Le testimonianze | 86 |
| CONCLUSIONI | 95 |
| IL NAGA, IL NAGA HAR E L'OSSERVATORIO..... | 99 |
| BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA | 101 |

PREFAZIONE

a cura di Gianfranco Schiavone.

Le prefazioni spesso non si leggono, e va bene così. Nella residuale ipotesi che ci sia invece qualche accanito lettore che vuole leggere persino questa prefazione, ci tengo a rassicurarlo che essa sarà breve e non retorica. Non può infatti certo essere retorica una prefazione a un rapporto curato dal NAGA perché questa associazione, che da sempre rifugge ogni orpello retorico, è dal 1987 acuta voce critica della realtà sociale della metropoli lombarda.

Dal rapporto qualitativo curato dal Naga esce il quadro dello stato reale in cui versano alcuni servizi fondamentali alla persona in quella che comunque rimane una delle città più avanzate del Paese in termini di dinamiche sociali, culturali ed economiche: da un lato l'accesso al diritto d'asilo e l'accesso all'accoglienza da parte dei cittadini stranieri che esercitano un diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione e dal diritto dell'Unione Europea, dall'altro gli interventi verso i senza dimora, il segmento più fragile della popolazione locale, spesso, ma non solo, composto anch'esso da stranieri.

Nell'accoglienza dei richiedenti asilo non va sottovalutato (e giustamente il Rapporto ne parla diffusamente) che nell'ultimo periodo, con l'entrata in vigore della L. 173/2020, sono intervenute delle modifiche normative assolutamente rilevanti e positive. Sotto il profilo del diritto sostanziale la norma che ha introdotto il nuovo status di protezione speciale, oltre a ripristinare nell'ordinamento italiano una forma ulteriore di protezione rispetto alla protezione internazionale in attuazione della nozione di diritto d'asilo presente nel dettato costituzionale, è particolarmente innovativa laddove riconosce l'esistenza di un diritto di non-sradicamento del cittadino straniero che ha appunto saldamente messo radici nella società italiana.

Il sistema di accoglienza è stato modificato annullando gli arretramenti voluti dal sig. Salvini a causa del quale il sistema pubblico di accoglienza si era trasformato in una sorta di gigantesco sistema parcheggio generatore di disagio sociale. La nuova norma infatti ripristina (anche se con tutti i suoi limiti) il sistema dell'accoglienza diffusa gestita dalle amministrazioni locali e in tal modo l'accoglienza dei rifugiati torna ad essere almeno in parte una parte del welfare territoriale. A quasi un anno dopo la sua emanazione, tuttavia, la riforma è però ancora largamente sulla carta, il nuovo sistema SAI (Sistema di accoglienza ed integrazione) nuovo acronimo che ha sostituito lo SPRAR è al palo ovunque, a Milano come altrove, e i degradati centri-parcheggio (con il giro d'affari che li coinvolge) operano a pieno regime.

Per ciò che attiene gli interventi sulle persone senza dimora colpisce prendere atto dell'opacità dimostrata dall'amministrazione comunale milanese nel fornire dati e informazioni essenziali che avrebbero forse permesso di disporre di un quadro completo della situazione e dei relativi interventi (ed eventualmente, forse, di modificare un giudizio sugli interventi realizzati che il Rapporto ritiene, con validi argomenti, dover essere complessivamente negativo). Il problema principale che emerge non è però solo la carenza di interventi (giacché va riconosciuto che a Milano molti interventi vengono comunque fatti) ma la loro qualità. Particolarmente significativa è infatti la conclusione dell'analisi condotta dal Rapporto dove si evidenzia come ci si trovi di fronte a una *“una gestione poco orientata alla ricerca di soluzioni strutturali per chi si trova a essere senza fissa dimora, mancante di un investimento pubblico adeguato e ben indirizzato, e di flessibilità e creatività nel trovare risposte concrete e rispondenti ai bisogni di chi è senza casa”*(pag.70).

Ciò che mi sembra accomuni settori di intervento, norme e protagonisti pubblici e privati diversi tra loro come l'accoglienza dei richiedenti asilo e il supporto ai senza fissa dimora è, in entrambi i casi, l'enorme stanchezza che avvolge la vita quotidiana dell'operatore



sociale di fronte alla consapevolezza di trovarsi non di fronte a sfide grandi che si possono vincere o perdere ma che val la pena di affrontare, bensì di trovarsi di fronte a un sistema di interventi pubblici stanco, grigio e sempre uguale che non evolve e non produce cambiamento sociale positivo. Un cambiamento che può nascere solo se vi sarà un profondo ripensamento del valore complessivo del sistema degli interventi sociali intesi non come sistema per elargire un po' di carità bensì finalizzato a rimettere al centro la persona con la sua dignità e i suoi diritti.

INTRODUZIONE

Nel 2001 l'associazione Naga apre il centro Naga Har dedicato a richiedenti asilo, rifugiati e vittime della tortura. Il centro vuole dare supporto nella procedura di riconoscimento dello status di rifugiato e proporre un processo non medicalizzato di cura delle ferite invisibili provocate da tortura e persecuzione, attraverso attività formative e socializzanti come corsi di italiano e di informatica, attività musicali e sportive.

Nel corso degli anni, in particolare dopo la cosiddetta "Emergenza Nord Africa", l'afflusso degli ospiti del centro Naga Har aumenta considerevolmente e la tipologia delle richieste rivolte agli operatori del Naga cambia. Il bisogno di informazioni e assistenza da parte di persone inserite nel sistema dell'accoglienza spinge il Naga a svolgere un'indagine sulle condizioni di vita nei Centri di Accoglienza.

Nasce quindi l'Osservatorio del Naga. Dopo un anno di attività, nel maggio 2016, l'Osservatorio pubblica il Report *(Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia* (1), in cui delinea un quadro del sistema di accoglienza a partire dalle interviste agli ospiti del Naga Har e le richieste di informazioni alla Prefettura di Milano in merito alle strutture di accoglienza, i nomi degli enti gestori e il numero delle persone accolte.

(1) Disponibile a questo link: <https://naga.it/2016/05/04/benvenuti/>

Nel 2017, le visite presso le strutture di accoglienza e le interviste a richiedenti asilo e operatori confluiscono nel Report *(Stra)ordinaria accoglienza*, Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia. (2) L'elaborato restituisce da un lato il progetto migratorio e le aspettative dei richiedenti asilo accolti nei Centri di Accoglienza Straordinari (CAS), dall'altro l'analisi del sistema di accoglienza straordinaria dalla prospettiva interna degli operatori.

L'irrigidimento delle politiche migratorie e la gestione emergenziale dell'accoglienza dei richiedenti asilo, già analizzati nelle conclusioni del Report *(Stra)ordinaria accoglienza*, peggiorano con l'approvazione del cosiddetto "decreto Salvini" nell'ottobre 2018. Il percorso che conduce le persone richiedenti protezione internazionale in Italia dall'accoglienza alla non accoglienza viene affrontato nel Report del 2019 *Senza (S)campo - Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Un'indagine qualitativa* (3).

Il presente report è il risultato dell'attività degli ultimi due anni, 2020 e 2021, segnati in modo drammatico dalla pandemia di Covid-19. L'Osservatorio ha continuato a portare avanti l'indagine sul sistema di accoglienza e non accoglienza attraverso modalità necessariamente nuove, quali visite da remoto e incontri online, e in sempre maggiore collaborazione con altre realtà sul territorio: fare rete per migliorare le condizioni precarie di una collettività di cui lo Stato non si occupa e non perdere nessuno tra le maglie della burocrazia e dell'indifferenza.

La prima parte del report viene dedicata all'inquadramento dei cambiamenti normativi introdotti dal cosiddetto "decreto Lamorgese" e le modifiche riguardanti il sistema di accoglienza. L'ampia analisi dell'accoglienza nel Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) affianca i dati ufficiali alle interviste con gli operatori e con gli ospiti incontrati presso gli sportelli, in presenza e da remoto del Naga, evidenziando cambiamenti

(2) Disponibile a questo link: <https://naga.it/2017/10/22/straordinaria-accoglienza/>

(3) Disponibile a questo link: <https://naga.it/2019/12/11/report-senza-scampo-tutti-i-materiali/>



positivi e criticità, in particolare dato il crescente numero di persone che dopo o durante l'iter di protezione internazionale si ritrova a vivere per strada.

L'elaborato si concentra quindi sulla città di Milano dove il Naga opera dal 1987, con l'obiettivo di condividere una fotografia della sua accoglienza sviluppata a partire dalle osservazioni sul campo.

La pandemia ha aggravato un sistema gestito spesso in modo emergenziale e poco orientato a rispondere alle esigenze reali delle persone cui i servizi sul territorio dovrebbero rivolgersi. La conseguenza è di escludere una parte della popolazione dall'accesso di diritti che dovrebbero essere garantiti, come il diritto alla salute, alla sicurezza, al lavoro, all'istruzione (è questo il caso, ad esempio, dei minori non accompagnati).

Il quarto e ultimo capitolo è dedicato alle testimonianze di persone, senza fissa dimora, che il gruppo ha sentito l'esigenza di andare a trovare la sera in rifugi di fortuna accompagnando i volontari e le volontarie del progetto Drago Verde, per offrire un supporto e proseguire l'impegno di dare voce a chi si vuol far tacere.

CAPITOLO 1

Aggiornamento sul sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia

1.1. Modifiche normative: la legge 173/2020 in materia di immigrazione e sicurezza

La legge 18 dicembre 2020, n. 173, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 314 del 19 dicembre 2020, ha convertito con modificazioni il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 in materia di immigrazione e sicurezza (d'ora in poi "decreto Lamorgese"). In particolare in tema di immigrazione il testo presenta una serie di importanti novità, tra cui:

- la sostanziale reintroduzione del permesso umanitario per protezione umanitaria con la nuova ridefinizione del permesso per "protezione speciale";
- l'ampliamento dei casi di convertibilità per alcune tipologie di permessi di soggiorno (i.e. per protezione speciale, per calamità, per residenza elettiva, per acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide, per attività sportiva, per motivi religiosi, per assistenza minori) in permessi per lavoro;
- la riforma delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale;
- la riduzione del termine di definizione dei procedimenti aventi ad oggetto la richiesta di cittadinanza italiana che torna da 48 a 24 mesi, prorogabili fino a un massimo di 36 mesi dalla presentazione della domanda;
- il ripristino della possibilità per i richiedenti asilo di accedere a un sistema di accoglienza e integrazione;

- l'introduzione del nuovo sistema di accoglienza e integrazione (d'ora in poi SAI) che, come il precedente sistema (SPRAR), ripropone un modello di integrazione diffuso sul territorio con il pieno coinvolgimento dei Comuni italiani.

In questo capitolo si approfondiscono in particolare le novità riguardanti la nuova protezione speciale (1.1.1), la riforma delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale (1.1.3), e il sistema di accoglienza (1.1.4).

1.1.1. La nuova protezione speciale

Il "decreto Lamorgese" è intervenuto a vario titolo sull'istituto del permesso di soggiorno per protezione speciale, cercando di porre rimedio alle criticità emerse a fronte dell'abrogazione della protezione umanitaria operata dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 convertito con legge 1 dicembre 2018, n. 132 (d'ora in poi "decreto Salvini") (4). La protezione umanitaria si poneva, infatti, come forma di tutela residuale, cui i tribunali e le Commissioni territoriali ricorrevano qualora, non sussistendo i presupposti per il riconoscimento di una protezione prevista dalla legge, si fossero ravvisate circostanze per cui il rimpatrio dello straniero avrebbe comportato una violazione dei suoi diritti fondamentali. A supplemento dell'abrogazione, il decreto introduceva casi speciali di permesso di soggiorno, oltre a forme di protezione che, nel vigore della previgente disciplina, costituivano in concreto ipotesi frequenti di protezione umanitaria.

Tali interventi, però, erano stati valutati da più parti come insufficienti a garantire un'adeguata e completa tutela del diritto di asilo (art. 10, co. 3 Cost.) e il rispetto dei principi internazionali in tema (5).

(4) Per un approfondimento in tema di "decreto Salvini", v. M. Benvenuti, "Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019, pp. 1-39 <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2019-1/345-il-dito-e-la-luna-la-protezione-delle-esigenze-di-carattere-umanitario-degli-stranieri-prima-e-dopo-il-decreto-salvini>

(5) Per un approfondimento, v. C. Padula, "Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il dl 113/2018?," in *Questione Giustizia*, 2018, https://www.questionegiustizia.it/articolo/quale-sorte-per-il-permesso-di-soggiorno-umanitario-dopo-il-dl-1132018-_21-11-2018.php; C. Favilli, "Il Re è morto, lunga vita al Re! Brevi note sull'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari", in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1, 2019, pp. 164-171.

In questa ottica devono essere lette le modifiche apportate dal “decreto Lamorgese” all’art. 19 del Testo Unico sull’immigrazione (d’ora in poi “TUI”), che oggi prevede, innanzitutto, nuove modalità tramite cui è possibile ottenere dalle Commissioni territoriali e dal Questore il riconoscimento della protezione speciale e il conseguente rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale. A proposito rileva in particolare quanto statuito dal nuovo comma 1.2. della norma richiamata, secondo cui il permesso di soggiorno potrà essere rilasciato, alternativamente:

- a fronte del rigetto della domanda di protezione internazionale da parte della Commissione territoriale, sulla base degli atti trasmessi al Questore dalla stessa Commissione;
- qualora sia presentata domanda di riconoscimento di un permesso di soggiorno e il Questore abbia ottenuto il parere favorevole al rilascio della protezione speciale dalla Commissione territoriale.

Tale seconda ipotesi si riferisce tanto ai casi in cui l’interessato avanzi istanza di permesso di soggiorno ad altro titolo e, mancandone i presupposti, si accerti la sussistenza delle condizioni utili al rilascio della protezione speciale; quanto ai casi in cui sia presentata al Questore esplicita richiesta di riconoscimento della protezione speciale (6). In entrambe le circostanze la Commissione territoriale dovrà esprimere il proprio parere, che ha natura obbligatoria e vincolante (7).

Particolarmente rilevanti sembrano poi gli interventi promossi rispetto ai commi 1 e 1.1. dell’art. 19 TUI: è stato previsto un ampliamento del divieto di respingimento, espulsione ed estradizione e, in conseguenza, dei presupposti utili al riconoscimento della protezione speciale. Schematicamente, in considerazione delle modifiche introdotte, è ora vietato l’allontanamento:

- quando il cittadino straniero rischi, nel Paese di destinazione, di essere perseguitato per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali;

(6) Commissione nazionale per il diritto d’asilo, *Circolare interpretativa: Legge n. 173/2000 - Art. 19 d.lgs. n. 286/1998 - Protezione speciale e divieto di espulsione e di respingimento*, 19 luglio 2021, che esplicita l’ammissibilità delle istanze al Questore per il riconoscimento della protezione internazionale.

(7) *Ibidem*.

- quando il cittadino straniero rischi, nel Paese di destinazione, di essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti, tenendo conto inoltre dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani;
- qualora ricorrano obblighi costituzionali o obblighi internazionali che, a norma dell'art. 5, co. 6 TUI, impediscono il rifiuto di rilascio o di rinnovo o la revoca di un permesso di soggiorno;
- quando il cittadino straniero rischi, nel Paese di destinazione, la violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Al riguardo è importante evidenziare come l'espansione del divieto di allontanamento ai casi in cui ricorrano gli "obblighi costituzionali o internazionali" dello Stato italiano di cui all'art. 5, co. 6 TUI (8) definisca, di fatto, uno spazio residuale di tutela per coloro che si trovino in condizioni di vulnerabilità non previste dalla legge. Inoltre, come visto, si è scelto – con un evidente richiamo al disposto dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (d'ora in poi "CEDU") – di estendere il divieto all'ipotesi in cui l'allontanamento comporti il *"rischio di una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare"* (9), *rischio che dovrà essere valutato tenendo conto "della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine".* Da ciò emerge chiaramente la rilevanza attribuita dalla riforma alla salvaguardia dell'integrazione sociale dello straniero nel territorio italiano, precedentemente garantita attraverso il

(8) Deve essere segnalato che lo stesso art. 5, co. 6 TUI è stato modificato dalla riforma, che ha reintrodotto proprio il riferimento agli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato.

(9) Per un approfondimento in tema di nozione di vita privata e familiare, v. A. Palmisano, "La nuova protezione speciale e il rischio di violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare", in *IUSinittinere*, 2021 <https://www.iusinittinere.it/la-nuova-protezione-speciale-e-il-rischio-di-violazione-del-diritto-al-rispetto-della-vita-privata-e-familiare-36696>; Commissione nazionale per il diritto d'asilo, *Circolare interpretativa: Legge n. 173/2000 - Art. 19 d.lgs. n. 286/1998 - Protezione speciale e divieto di espulsione e di respingimento*, 19 luglio 2021.

riconoscimento della protezione umanitaria (10).

A quest'ultimo proposito, per quanto sia innegabile una certa continuità tra l'attuale protezione speciale e l'abrogata protezione umanitaria, c'è chi tende a ritenere che il nuovo permesso di soggiorno definisca margini di tutela più ampi. Se, infatti, ai fini della concessione della protezione umanitaria veniva effettuata una comparazione tra la situazione di inserimento sociale in Italia del richiedente e il pericolo di gravi violazioni dei diritti umani che egli avrebbe potuto soffrire in caso di rimpatrio, l'attuale normativa sembra attribuire all'elemento del rischio della violazione della vita privata e familiare una rilevanza autonoma o, quantomeno, prevalente nella valutazione dei presupposti necessari al riconoscimento della protezione speciale (11). Sarà naturalmente l'applicazione dell'istituto a chiarirne l'effettiva portata.

Infine, l'attuale permesso di soggiorno per protezione speciale ha durata biennale, non più annuale e risulta convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

1.1.2. La ridefinizione dei divieti di espulsione, estradizione e respingimento

Come già accennato, con il "decreto Lamorgese" sono state ampliate le ipotesi di divieto di respingimento, espulsione ed estradizione. In particolare, il comma 1 dell'art. 19 TUI prevede oggi il divieto di espulsione o di respingimento dello straniero che, nello Stato di destinazione,

(10) La sentenza n. 4455/2018 della Corte di Cassazione ha riconosciuto per la prima volta la protezione umanitaria per integrazione sociale, facendo riferimento al diritto alla vita privata e familiare sancito dall'articolo 8 CEDU. Per un commento, v. E. Castronuovo, "Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dopo la sentenza della Corte di Cassazione n. 4455/2018", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2018, pp. 1-27 <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-note-2018-3/302-commentocastronuovo>; G. Conti, "Il criterio dell'integrazione sociale quale parametro rilevante per il riconoscimento della protezione umanitaria (Nota a sentenza n. 4455 del 2018 della Corte di Cassazione)", in *Federalismi*, n. 2, 2018, pp. 1-15 <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37287>

(11) Carlo de Chiara, "Il diritto di asilo e il d.l. 130/2020: progressi e occasioni mancate", in *Questione Giustizia*, 2020 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-diritto-di-asilo-e-il-d-l-130-2020-progressi-e-occasioni-mancate>; Marcella Ferri, "La tutela della vita privata quale limite all'allontanamento: l'attuazione (e l'ampliamento) degli obblighi sovranazionali attraverso la nuova protezione speciale per integrazione sociale", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2021 <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2021-1/762-la-tutela-della-vita-privata-quale-limite-all-allontanamento-l-attuazione-e-l-ampliamento-degli-obblighi-sovrannazionali-attraverso-la-nuova-protezione-speciale-per-integrazione-sociale>

rischi la persecuzione a causa del proprio orientamento sessuale o della propria identità di genere.

Accanto alla necessaria osservanza degli obblighi costituzionali o internazionali di cui all'art. 5, co. 6 TUI, il comma 1.1. dell'art. 19 TUI stabilisce poi l'espansione del divieto di respingimento, espulsione o estradizione nel caso in cui si prospetti il pericolo che, a fronte dell'allontanamento, venga violato il diritto del migrante al rispetto della sua vita privata e familiare. Sono però sancite delle eccezioni a tale regola: lo straniero potrà essere allontanato non solo nei casi in cui debba essere garantita la sicurezza nazionale e l'ordine e la sicurezza pubblica, ma anche qualora il provvedimento risponda a esigenze di protezione della salute, nel rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Infine, l'espulsione risulta vietata, a norma del comma 2 dell'art. 19 TUI, non più nel caso in cui lo straniero versi in *"condizioni di salute di particolare gravità"*, ma qualora emergano *"gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie"*. La sussistenza di tali circostanze determina il rilascio di un permesso di soggiorno per cure mediche, rinnovabile e convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

1.1.3. Innovazioni e continuità in tema di procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale

L'art.2 del "decreto Lamorgese" riordina la disciplina in tema di procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale, modificando le norme precedentemente riformate dal "decreto Salvini". In generale, le riforme introdotte restano in superficie e non vanno a sanare l'erosione del diritto d'asilo avvenuta in seguito al "decreto Salvini". Tra le innovazioni degne di nota si menzionano le modifiche sulle disposizioni in materia di colloquio personale (12), di esame della domanda di asilo in via prioritaria e accelerata (13), e in materia di decisione (14).

(12) Modifica l' art. 12 co 1 del d.lgs n. 25/2008.

(13) Modifica l'art. 28 (Esame prioritario) e l'art. 28-bis (Procedure accelerate) del d.lgs. n. 25/2008, prevedendosi al comma 1 che il presidente della Commissione territoriale, previo esame preliminare delle domande, determina i casi di trattazione prioritaria, secondo i criteri enumerati al comma 2, e quelli per i quali applicare la procedura accelerata, ai sensi dell'art. 28-bis.

14) Modifica l'art. 32 (Decisione) d.lgs. n. 25/2008.

In primo luogo, viene introdotta la possibilità di utilizzare anche risorse strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e collegamenti audiovisivi a distanza per l'audizione presso la Commissione.

Inoltre, il "decreto Lamorgese" stabilisce che la domanda sia esaminata in via prioritaria, quando:

- a) a una prima valutazione, è verosimilmente fondata;
- b) è presentata da un richiedente appartenente a categorie di persone vulnerabili, in particolare da un minore non accompagnato, ovvero che necessita di garanzie procedurali particolari;
- c) è esaminata ai sensi dell'art. 12, comma 2-bis (tale procedura consente l'omissione dell'audizione del richiedente a due condizioni: deve provenire da un Paese preventivamente individuato a tal fine dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo; la Commissione territoriale deve ritenere la sussistenza di sufficienti motivi per riconoscere lo status di protezione sussidiaria).

Riguardo la procedura accelerata, è importante mettere in rilievo che il "decreto Lamorgese" non ne modifica sostanzialmente la disciplina. Con piccole modifiche, rimangono in vigore le procedure accelerate per l'esame delle domande di protezione internazionale nelle zone di transito e frontiera, che furono introdotte dal "decreto Salvini" e che comportano una riduzione drastica dei diritti di una parte notevole dei richiedenti nella fase dell'esame amministrativo delle domande.

Inoltre, il "decreto Lamorgese" non abroga l'introduzione nell'ordinamento italiano (avvenuta col "decreto Salvini") della nozione di «Paese di origine sicuro». L'individuazione del quale è effettuata sulla base di criteri vaghi e con decisione del solo Governo, in violazione delle norme costituzionali che esigono che solo la legge disciplini la condizione dello straniero e in violazione del divieto di discriminare i rifugiati secondo il Paese di origine, previsto dalla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato (15).

(15) ASGI, 2020, "Alcune luci e molte ombre nel decreto-legge n. 130/2020 in materia di immigrazione e asilo: è indispensabile fare subito modifiche importanti" su <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/11/valutazioni-ed-emendamenti-ASGI-al-d.l.-n.-130-2030-4-11-2020-fin-1.pdf>; Paolo Bonetti, "Osservatorio Italiano", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo 1, Marzo 2021: <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-fascicoli/fascicolo-2021-n-1/117-osservatori-1-2021/204-osservatorio-italiano>

Il decreto conferma che le Commissioni territoriali siano chiamate a decidere entro cinque o nove giorni, rispettivamente, in caso di reiterazione della domanda e nel caso di richiedenti provenienti da Paesi di origine sicura.

La principale innovazione in materia sta nell'escludere i minori stranieri non accompagnati e richiedenti portatori di esigenze particolari (indicate nell'art. 17, d.lgs. n. 142/2015) (16) dall'applicazione delle procedure accelerate (nuovo comma 6 dell'art. 28-bis). Al contempo però prevede una nuova tipologia di domanda (17) per la quale la decisione deve essere assunta entro i cinque giorni: si tratta delle domande presentate da persona sottoposta a procedimento penale, o condannato con sentenza anche non definitiva, per uno dei gravi reati la cui condanna preclude l'acquisizione dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria (18).

Anche con le nuove norme del "decreto Lamorgese", la domanda di protezione internazionale presentata dopo l'espulsione dallo straniero - fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera o subito dopo - è esaminata con procedura sommaria. Il nuovo testo della disposizione stabilisce che la domanda è esaminata dalla Commissione territoriale competente, la quale entro tre giorni verifica se non siano stati adottati nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine e, in caso contrario, ne dichiara l'inammissibilità (19).

Infine, il decreto integra l'art. 28-ter (Domanda manifestamente infondata) d.lgs. n. 25/2008, aggiungendo il comma 1-bis, al fine di prevedere che le disposizioni ivi recate in materia di domande manifestamente infondate non si applichino ai richiedenti portatori di esigenze particolari.

(16) Si tratta di minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime della tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali.

(17) Nuovo comma 1, lett. b dell'art. 28-bis.

(18) Art. 12, co. 1, lett. c, e art. 16, co. 1, lett. d-bis, del d.lgs. 251/2007.

(19) Modifica l'art. 29-bis (Domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento), in cui si prevedeva che la domanda fosse considerata automaticamente inammissibile in quanto presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del provvedimento di allontanamento e che pertanto non fosse nemmeno esaminata.

Si modifica anche l'art. 32 (Decisione) d.lgs. n. 25/2008 che interviene nella fase decisoria della procedura di esame, e in particolare nell'ipotesi di non accoglimento della domanda di protezione internazionale, con la possibilità di concedere un permesso per protezione speciale (si veda 1.1).

1.1.4. Modifiche riguardanti il sistema di accoglienza

Di seguito analizzeremo le modifiche normative introdotte in particolare dagli articoli 3 e 4 del "decreto Lamorgese" in materia di trattenimenti e sistema di accoglienza.

L'articolo 4 riforma il sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Vengono eliminate le "sovrastrutture differenziali" introdotte con il precedente "decreto Salvini" e scardinato l'impianto binario con il quale era stato previsto 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 gli Uffici territoriali di governo del Ministero dell'interno, ovvero le Prefetture, garantissero un sistema minimo di servizi di assistenza e prima accoglienza per i richiedenti asilo (20).

Il "decreto Lamorgese" prevede infatti un sistema unico di accoglienza basato sull'articolazione per funzioni e non più per status giuridico delle persone accolte:

- **Funzione di soccorso e prima assistenza nonché le operazioni di identificazione.** In base alle modifiche introdotte, le funzioni di prima assistenza sono assicurate nei centri governativi e nelle strutture temporanee previste dagli articoli 9 e 11 del decreto accoglienza mentre le procedure di soccorso e identificazione dei cittadini irregolarmente giunti nel territorio nazionale si svolgono presso gli hotspot.

La funzione di accoglienza si articola a sua volta in due fasi:

- **la fase di prima accoglienza** per il completamento delle operazioni di identificazione delle persone e per la presentazione della domanda di asilo che avviene all'interno dei centri

(20) Monia Giovannetti, "Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale," in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2021 <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2021-1/703-giro-di-boa-la-riforma-del-sistema-di-accoglienza-e-integrazione-per-richiedenti-e-titolari-di-protezione-internazionale/file>, p7.

governativi di prima accoglienza ordinari e straordinari. Nel caso in cui non ci fossero posti a sufficienza presso i centri governativi, i richiedenti asilo vengono ospitati presso i Centri di accoglienza straordinaria (CAS);

- una fase di seconda accoglienza e integrazione da realizzarsi nell'ambito della rete del SAI (Sistema di accoglienza e integrazione) promossa dagli Enti locali.

In questo modo viene dunque eliminato il sistema dei due circuiti di accoglienza che suddivideva e distingueva i "luoghi" di accoglienza in base allo status dei beneficiari: richiedenti asilo e ricorrenti nei Centri governativi di prima accoglienza e Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) e titolari di protezione, minori non accompagnati e altre categorie considerate vulnerabili, nel SIPROIMI (ora SAI).

1.2. Descrizione dell'attuale sistema di accoglienza

1.2.1. Centri di prima accoglienza

Con il "decreto Lamorgese" permane il fatto che le attività di prima accoglienza vengono svolte nei centri governativi ordinari e straordinari, ma ciò che cambia è che l'accoglienza dei richiedenti asilo in tali strutture è da considerarsi temporanea e finalizzata al trasferimento nel SAI. Viene infatti specificato che, per quanto riguarda l'accoglienza nei centri governativi di prima accoglienza ordinari, questa è limitata all'espletamento delle procedure previste, mentre l'accoglienza nei CAS è "*limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente*" (21). Un'altra importante modifica riguarda il trasferimento prioritario di richiedenti asilo con vulnerabilità dai Centri governativi ordinari e straordinari presso le strutture del SAI. È necessario che le persone rientrino in una delle seguenti categorie di vulnerabilità: minori e minori non accompagnati; disabili; anziani; donne in stato di gravidanza; genitori singoli con figli minori; vittime di tratta di esseri umani; persone affette da gravi malattie e/o disturbi mentali; persone per le quali sia stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale; vittime di mutilazioni genitali (22).

(21) Art 11, comma 3 del d.lgs. n. 142/2015.

(22) Monia Giovannetti, op. cit, p. 13.

Questa modifica è particolarmente significativa dato che in precedenza con il “decreto Salvini” era stata abrogata questa possibilità e dunque persone particolarmente vulnerabili rimanevano anche per molti anni in Centri in cui non erano previsti servizi adeguati e non veniva garantita la presa in carico delle loro vulnerabilità.

Un'importante novità è che in aggiunta a quanto già previsto, il 22 luglio 2021 il Ministero dell'Interno in concerto con il Ministero della Salute, con apposito decreto, definisce i criteri e le modalità per assicurare adeguati standard igienico-sanitari, abitativi e di sicurezza nonché idonee misure di prevenzione, controllo e vigilanza relativamente alla partecipazione o alla propaganda attiva a favore di organizzazioni terroristiche internazionali (23). Vengono inoltre specificate le tipologie di prestazioni che devono essere erogate dai Centri. Oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, e la mediazione linguistico-culturale (già previste dai precedenti capitolati) vengono elencati tre servizi aggiuntivi: l'assistenza sociale e psicologica, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio. Viene inoltre ripristinata la possibilità di coinvolgere, su base volontaria, i richiedenti in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali.

Il decreto ministeriale del 29 gennaio 2021 registrato dalla Corte dei Conti il 16 febbraio 2021 definisce un nuovo schema di capitolato per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri. Alcune delle novità introdotte tramite le riforme del capitolato, sia per quanto riguarda i centri di accoglienza, che quelli di trattenimento, sono per esempio l'aumento delle ore di lavoro dedicate agli operatori diurni e notturni, così come quello del presidio medico presso i centri di accoglienza. Non sono più previsti centri da oltre 900 posti. Il nuovo capitolato prevede inoltre l'introduzione dell'erogazione di altri beni e servizi, quali materiale didattico (sia per i bambini che per gli adulti), materiale ludico nonché farmaci e altre prestazioni sanitarie non coperte dal SSN, nel limite massimo di € 500 annui a persona, l'eventuale assistenza del richiedente asilo per il colloquio da remoto con la Commissione territoriale e la segnalazione dei casi vulnerabili alle Autorità competenti alla

(23) Decreto Ministero dell'Interno del 22 luglio 2021, *Fissazione degli standard igienico-sanitari, abitativi e di sicurezza dei centri di accoglienza per i migranti*.

valutazione di specifiche condizioni di fragilità (24).

Altre novità introdotte dal “decreto Lamorgese” riguardano i tempi di trattenimento all’interno degli hotspot e i centri d’identificazione alle frontiere. Per quanto riguarda la fase dell’identificazione, è previsto un trattenimento fino a 30 giorni negli hotspot. In mancanza di identificazione, la persona viene trasferita nei CPR (Centri di Permanenza per i Rimpatri). Qui il termine massimo per il trattenimento per stranieri non richiedenti asilo è stato ridotto da 180 a 90 giorni però, nel caso in cui lo straniero provenga da un Paese con cui l’Italia ha accordi in materia di rimpatrio, questo può essere prorogato di 30 giorni arrivando a un massimo di 120 giorni. Questo è il termine massimo per tutte le persone trattenute a eccezione di stranieri che sono già stati trattenuti per un periodo pari a 90 giorni presso altre strutture carcerarie. In questo caso il termine massimo è di 75 giorni. Per quanto riguarda i richiedenti asilo, il periodo di trattenimento all’interno dei CPR è previsto per un massimo di 12 mesi. Per tutti i casi citati sopra ogni 30 giorni è prevista un’udienza di convalida per la proroga del trattenimento in cui viene verificato se persistono i presupposti per tale condizione. Questo, però, spesso non viene messo in pratica.

1.2.2. CAS - Centri di Accoglienza Straordinaria

Per quanto riguarda i cambiamenti relativi ai CAS, facendo riferimento al nuovo schema di capitolato di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri pubblicato il 24 febbraio 2021 e aggiornato il 4 marzo 2021, innanzitutto, come detto sopra, sono stati reintrodotti servizi che erano stati eliminati con il “decreto Salvini” e cioè: l’assistenza sociale e psicologica, l’orientamento legale e i corsi di lingua italiano. La tabella della dotazione del personale che definisce le ore dedicate a ciascun servizio/figura è suddivisa secondo il numero dei posti delle unità abitative nel seguente modo: fino a 50 posti, da 51 a 100, da 101 a 300, da 301 a 600, da 601 a 900.

(24) Circolare riguardante il nuovo schema di capitolato di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri di prima accoglienza previsti dal D.L. 30 ottobre 1995, n. 451, convertito con la legge 29 dicembre 1995, n. 563, dagli artt. 9 e 11 del d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142, nonché dei centri di cui agli artt. 10 ter e 14 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche e integrazioni.

Come anticipato, non sono più permesse strutture oltre i 900 posti. In questa suddivisione c'è una piccola differenza rispetto al capitolato del 2018 dove era fino a 50, da 51 a 150, da 151 a 300, così aumentando per poi arrivare fino a 1800 posti. A differenza del 2018 adesso sono previste 4 ore di insegnamento della lingua italiana alla settimana per i centri fino a 50 posti, mentre passiamo a 12 ore per quelli da 51-100 posti e 24 ore alla settimana fino a 300 posti. Viene re-introdotta la figura dello psicologo; 6 ore alla settimana fino a 50 posti, fino ad arrivare a 24 ore per le strutture da 300 posti. Le ore della mediazione linguistica rimangono invariate (6, 12, 24 a seconda della dimensione delle strutture), così come quelle dell'assistente sociale (l'unica differenza è che dai 50-101 posti si passa dalle 8 ore settimanali nel 2018 a 12 ore nel bando del 2021). Aumentano di un'ora alla settimana le ore dedicate all'informativa legale e all'orientamento al territorio quindi rispettivamente 4, 7 e 9 ore alla settimana. Le ore del medico rimangono invariate, mentre se in precedenza l'infermiere era previsto solo per le strutture da 151 posti in su, adesso sono previste 12 ore settimanali a partire dalle strutture con più di 50 posti. Le ore vanno aumentando in base al numero di posti. Aumentano inoltre, seppur in maniera minima, le ore degli operatori diurni (si passa da 8 a 10 ore per i centri fino a 50 posti e da 12 a 18 ore per i centri da 50-101 posti) e per gli operatori notturni (1 per 4 ore in precedenza e adesso 1 per 8 ore nei centri fino a 50 posti)(25).

Tuttavia, nonostante l'aumento di ore in carico ad alcune figure professionali e servizi, il capitolato rimane insufficiente a confronto con quello del 2018 (26). Infatti, se paragoniamo la dotazione del personale prevista da questo capitolato del 2021 con quella del bando di dicembre 2016, vediamo che il monte ore rimane nettamente inferiore. Ai tempi per esempio, nelle strutture fino a 50 posti erano previsti 3 operatori diurni, 18 ore settimanali di sostegno psicologico, 12 di assistenza sociale, 36 di mediazione linguistica e 24 di informazione normativa. Queste andavano aumentando nelle strutture più grandi.

(25) Si veda: <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/nuovo-schema-capitolato-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativi-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri>

(26) Il capitolato del 2018 era stato analizzato nel precedente Report Naga, *Senza (s)campo*, 2019, disponibile a questo link: http://naga.it/wp-content/uploads/2019/12/Report_Senza-scampo_Naga-5.pdf

Per avere un'idea dei CAS attivi a Milano e provincia e del numero degli accolti riportiamo i seguenti dati, ottenuti a seguito di istanza di accesso civico generalizzato presentata da Naga alla Prefettura di Milano:

| Ente gestore | Comuni nei quali si trovano le strutture | Tipologia struttura |
|---|--|--|
| Associazione Cielo e Terra Onlus | Cerro Maggiore; Legnano; San Vittore Olona | Appartamenti |
| Associazione Croce Rossa Italiana | Bresso | Struttura di accoglienza |
| Associazione Culturale Cometa | Milano | Struttura di accoglienza |
| Commissione Sinodale per la Diaconia Valdese | Melegnano; Cesano Boscone; Corsico; Milano | Appartamenti |
| Farsi Prossimo Onlus Società Cooperativa Sociale | Paderno Dugnano; Milano | Appartamento; struttura di accoglienza |
| Fondazione Fratelli di San Francesco d'Assisi Onlus in RTI con Arcadia scs e Angelservice arl | Milano; San Zenone al Lambro | Strutture di accoglienza |
| Fondazione Progetto Arca Onlus | Milano | Strutture di accoglienza |
| Gepsa s.a. | Milano | Struttura di accoglienza |
| Medihospes Soc. Coop | Milano | Struttura di accoglienza |
| Remar Italia Onlus | Milano | Struttura di accoglienza |
| RTI GEPSA s.a. - Associazione Culturale Acuarinto | Milano | Struttura di accoglienza |
| Società Cooperativa Sociale Ellepikappa Onlus | Pozzo d'Adda; Cassano d'Adda; Trezzano Rosa; Trezzo sull'Adda; Vaprio d'Adda | Appartamenti |
| Totale presenze al 30/06/2021: | | 1968 |

1.2.3. Il Sistema di Accoglienza e Integrazione, SAI

Come visto finora è dunque previsto che la prima assistenza sia svolta nei centri governativi e che l'accoglienza si effettui, nei limiti dei posti disponibili, presso strutture del SAI. Viene così ripristinato il sistema di accoglienza diffuso gestito dagli enti locali come sistema prioritario a cui possono accedere, nei limiti dei posti disponibili, oltre ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, anche i richiedenti asilo nonché i titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal TUI (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 sociali.

Il SAI sostituisce dunque il SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati), introdotto dal "decreto Salvini", che a sua volta aveva sostituito il modello SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati). Di fatto viene quindi ripristinato un quadro di accoglienza diffusa, gestito dagli enti locali a cui possono accedere tutti i richiedenti asilo e non solo i casi più vulnerabili come i minori.

L'articolo 4 del "decreto Lamorgese", che introduce il modello SAI, prevede due livelli differenziati di erogazione dei servizi:

- primo livello, destinato a tutte le persone accolte e che prevede *"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 territorio"*;
- secondo livello, destinato ai titolari di protezione internazionale e ai beneficiari di protezione speciale, quindi escludendo i richiedenti asilo che possono solo usufruire dei servizi di primo livello. I servizi di secondo livello sono *"finalizzati all'integrazione, tra cui si comprendono, oltre quelli previsti al primo livello, l'orientamento al lavoro e la formazione professionale"*.

L'obiettivo è quello di sostenere le persone accolte nell'inserimento nel tessuto sociale, economico, culturale e politico del paese di accoglienza.

Il periodo di accoglienza all'interno dei progetti SAI è definito in 6 mesi per i titolari di protezione. Questo può essere prorogato fino a un anno e in casi eccezionali (per esempio durante l'emergenza Covid-19 o per situazioni particolarmente critiche) anche oltre. Per quanto riguarda i richiedenti asilo i 6 mesi scattano dal momento in cui viene riconosciuto lo status, dunque una volta concluso l'iter della domanda d'asilo, incluso l'eventuale ricorso di primo grado ed eventualmente Cassazione.

Un'ulteriore novità riguarda l'introduzione di una nuova disciplina in merito al "*supporto ai percorsi di integrazione*", che prevede che alla scadenza del periodo di accoglienza siano avviati ulteriori percorsi di integrazione a cura delle amministrazioni competenti, nei limiti delle risorse disponibili. Gli ambiti prioritari, definiti dal Piano nazionale predisposto dal Tavolo di coordinamento nazionale del Ministero dell'Interno, sono: la formazione linguistica, i diritti e doveri fondamentali sanciti nella Costituzione italiana, l'orientamento ai servizi pubblici essenziali e l'orientamento all'inserimento lavorativo.

1.2.4. Accoglienza dei cittadini afghani evacuati con il ponte umanitario

Il 3 settembre 2021 il Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno ha inviato una circolare relativa all'accoglienza dei cittadini afghani evacuati con il ponte umanitario nel mese di agosto. In essa viene ribadito che il Servizio Centrale è deputato allo svolgimento delle attività connesse all'inserimento dei beneficiari nell'ambito dei progetti gestiti dagli Enti locali titolari, al fine di assicurare una gestione unitaria del sistema. La circolare rafforza il percorso di riconduzione al SAI delle strutture CAS che in via emergenziale, in questo periodo, vengono attivate in collaborazione con i Comuni. A questo proposito si ricorda che alla fine del secondo quadrimestre 2021 la rete per Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) nel SAI è passata da 4.369 a 6.698 posti, con un incremento del 53%, arrivando a una capienza massima totale mai raggiunta prima. In questo periodo c'è stato anche un ampliamento di 174 posti (14 progetti) per Disagio Mentale/Disagio Sanitario. Al fine di poter consentire ai Comuni di accompagnare e assistere i cittadini nell'attivazione delle procedure di ricongiungimento familiare, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) intende chiedere alla Commissione Nazionale per il diritto di asilo di disporre l'applicazione dell'esame prioritario e di azioni volte a velocizzare la procedura per il ricongiungimento

familiare per le istanze presentate da persone vulnerabili. Un'altra preoccupazione sollevata da ANCI relativa all'accoglienza dei cittadini afghani riguarda il mantenimento dell'unità del nucleo familiare nella gestione delle accoglienze, cosa che è di fatto garantita all'interno del SAI, ma non sempre nei CAS (27).

Con il decreto legge dell'8 ottobre 2021, n.139 l'articolo 7 stabilisce che "per far fronte alle eccezionali esigenze di accoglienza dei richiedenti asilo, in conseguenza della crisi politica in atto in Afghanistan, al fine di consentire l'attivazione di ulteriori 3.000 posti nel Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), la dotazione del Fondo nazionale per le politiche e per i servizi dell'asilo... è incrementata di 11.335.320 euro per l'anno 2021 e di 44.971.650 euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023"(28).

1.2.5. I numeri dell'accoglienza

Secondo le informazioni del Ministero dell'Interno, aggiornate a giugno 2020, gli hotspot attivi sul territorio dello Stato sono quattro: Lampedusa, Pozzallo, Messina e Taranto. I centri di prima accoglienza in funzione sono 9, contro i 12 segnalati a maggio 2019 e i 15 del 2018 e sono distribuiti in 5 regioni: Sicilia, Puglia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Calabria. Le persone che non fanno domanda d'asilo vengono trasferite nei CPR che attualmente sono 10: oltre a quelli di Bari, Brindisi, Caltanissetta, Gradisca d'Isonzo, Macomer, Palazzo San Gervasio, Torino, Roma e Trapani indicati sul sito del Ministero, si aggiunge il CPR di Milano che ha riaperto a settembre 2020 (29).

Secondo i dati ufficiali della rete SAI, a settembre 2021 gli enti locali titolari di progetti erano 722 per un totale di 852 progetti e 32.456 posti finanziati. Di questi 24.981 sono posti ordinari, 6.692 per minori non accompagnati (compresi 1.532 posti FAMI) e 783 per persone con disagio mentale o disabilità (30).

(27) Commissione Immigrazione e Politiche per l'Integrazione ANCI (accoglienza e integrazione dei cittadini afgani) 7 settembre 2021 Nota orientativa per ANCI Regionali.

(28) DECRETO-LEGGE 8 ottobre 2021, n. 139, *Disposizioni urgenti per l'accesso alle attività culturali, sportive e ricreative, nonché per l'organizzazione di pubbliche amministrazioni e in materia di protezione dei dati personali*, disponibile a questo link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2021/10/08/241/sg/pdf>

(29) Si veda <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio/centri-limmigrazione>

(30) Si veda <https://www.retesai.it/i-numeri-dello-sprar/>

Attualmente i CAS presenti sul territorio italiano sono circa cinquemila per un totale di 80 mila posti disponibili, di cui ad agosto 2021 sono occupati circa 50 mila (31).

I dati del cruscotto statistico del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, aggiornati al 30 settembre 2021 rivelano che su 80.408 migranti accolti all'interno del sistema di accoglienza italiano, 25.873 sono in progetti SAI (questo dato è aggiornato al mese precedente), 53.580 nei centri di prima accoglienza e CAS e 955 negli hotspot (32).

(31) Si veda Fabio Colombo, "Il sistema di accoglienza dei migranti in Italia, spiegato per bene", *Lenius* 20 Agosto 2021, disponibile a questo link <https://www.lenius.it/sistema-di-accoglienza-dei-migranti-in-italia/>

(32) Si veda http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_30-09-2021_0.pdf

CAPITOLO 2

SIPROIMI/SAI, un passaggio delicato e difficile

2.1. Introduzione

Nelle prossime pagine cercheremo di mettere a fuoco il funzionamento del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), ultima denominazione degli ex SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) poi SIPROIMI (Sistema di Protezione per Titolari di Protezione Internazionale e Minori Stranieri Non Accompagnati), firmata Lamorgese, risalente a dicembre 2020. Quando abbiamo iniziato la nostra indagine questo sistema di accoglienza era ancora chiamato SIPROIMI, in seguito ai cambiamenti attuati dal “decreto Salvini” a fine 2018.

Purtroppo, il diffondersi della pandemia di Covid-19 ci ha impedito di visitare di persona le strutture di accoglienza di questo sistema come invece facemmo con i CAS (Centri di accoglienza straordinaria) e abbiamo riportato nei nostri precedenti Report: *(Ben)venuti!* del 2016, *(Stra)ordinaria accoglienza* del 2017, *Senza (s)campo* del 2019⁽³³⁾.

Abbiamo quindi organizzato una serie di incontri online con i rappresentanti degli enti locali e i coordinatori degli enti attuatori per raccogliere informazioni rilevanti. Gli incontri/interviste si sono svolti da ottobre 2020 a ottobre 2021 e si sono concentrati sui SAI di Milano e Provincia.

Nella tabella che segue è disponibile una sintesi dei dati raccolti dai singoli enti locali e enti attuatori dei SAI di Milano e provincia e/o dal Servizio Centrale che gestisce il sistema SAI.

(33) Disponibili a questo link: <https://naga.it/attivita/osservatorio-sullaccoglienza/>

Tabella SAI (1/3)

| Comune titolare | Ente locale | Ente attuatore | Tipologia progetto (1) | Tipologia struttura | Tipologia accolti | Numero accolti (2) | Richiedenti asilo | Soggetti fragili | Note |
|-------------------|---|--|------------------------|---------------------|--|---|-------------------|------------------|--|
| Cesano Boscone | Comune di Cesano Boscone | Fondazione Sacra Famiglia Onlus | ORD | 17 | - Unica struttura comunitaria situata in una zona centrale, che garantisce facilità di accesso al territorio e alla rete di trasporto | Ordinari uomini | 14 | 3 | - 3 casi di fragilità psichica seguiti dai servizi specialistici vengono lasciate 2 stanze libere per eventuali casi Covid. |
| Cinisello Balsamo | Comune di Cinisello Balsamo | Associazione temporanea di imprese (ATI) tra: - Cooperativa Lotta Contro L'Emarginazione (capofila) - Comune di Cinisello Balsamo - Cooperativa Farsi Prossimo | ORD | 25 | - 3 appartamenti per accoglienza diffusa - 1 centro collettivo di piccole dimensioni (ord. uomini, circa 12 posti) | Ordinari uomini e gruppi familiari | 15 | Nessuno | I dati riportati risalgono all'intervista del 19/04/21 |
| Gorgonzola | Comune di Gorgonzola | Fondazione Somaschi ONLUS | ORD | 10 | - Accoglienza diffusa in due villette | Ordinari uomini | 8 | 1 | - Alcuni casi di leggera vulnerabilità |
| Legnano | - Comune di Legnano - Comune di Canegrate - Comune di Villa Cortese | - Fondazione Somaschi ONLUS - Cooperativa Sociale Intrecci | ORD | 19 | - 3 app. a Legnano - 1 app. a Canegrate - 1 app. a Villa Cortese | Ordinari uomini e donne | 17 | Nessuno | Numero accolti al 16/09/21 |
| Locate Triulzi | Comune di Locate Triulzi | Associazione temporanea di imprese (ATI) tra: - Cooperativa Ezio - Il Melograno ONLUS | ORD | 23 | - 5 appartamenti in villa (accoglie anche un nucleo minima bambino) | Ordinari donne e nuclei familiari | 19 | Non specificato | - 2 donne in carico a CPS |
| Mediglia | Comune di Mediglia | Il Melograno ONLUS | ORD | 15 | - 4 appartamenti | Ordinari uomini | 15 | Non specificato | Non specificato |
| Melzo | Ambito Territoriale 5 (Melzo) Il distretto include i Comuni di Cassano d'Adda, Inzago, Liscate, Melzo - Pozzuolo Martesana, Settala, Truccazzano e Vignate | Associazione temporanea di imprese (ATI) tra: - Cooperativa Sociale ELLEPIKAPPA (capofila) - Fondazione Somaschi ONLUS | ORD | 28 | - 2 app. a Cassano d'Adda (ELLEPIKAPPA) - 1 app. a Inzago (ELLEPIKAPPA) - 1 app. a Liscate (Fondazione Somaschi) - 1 app. a Pozzuolo Martesana (Fondazione Somaschi) | Ordinari uomini, donne e nuclei familiari | 21 | 3 | - 1 nucleo familiare in carico al consultorio - 1 ragazzo in attesa invalidità per leucemia - 1 ragazzo in carico a CPS - 1 ragazzo in carico a OSF e colloqui con psicologo equipe |
| Milano | Comune di Milano | - Associazione La Grangia di Montlué - Coop. Soc. Comunità Progetto - Cooperativa Farsi Prossimo - Fondazione Casa della Carità - "A. Abriani" Onlus - Fondazione Progetto Arca | ORD | 342 | - 2 centri per donne e nuclei familiari - Alcuni posti in convenzione per donne e bambini - 1 centro per ordinari uomini nuclei familiari - 21 posti in convenzione per ordinari uomini - Rete di appartamenti gestiti da vari enti* | Ordinari uomini, donne e nuclei familiari | 342 | 15-20 | - Nel centri ordinari presenti molti soggetti con varie fragilità sia fisiche sia psichiche. Si rileva un aumento significativo di persone con dipendenze |
| Milano | Comune di Milano | Fondazione Casa della Carità "A. Abriani" Onlus | DM | 8 | - 8 posti presso Casa della Carità (numero di posti è determinato a monte dal Servizio Centrale) | Disagio mentale | 8 | Nessuno | - 8 soggetti in carico al Servizio di Etopsiatria |

*Nel dettaglio così suddivisi:

- 2 centri per donne e nuclei familiari (Farsi Prossimo - 63 posti in Via Sammartini, 45 posti in Via Gorfimi)
- Alcuni posti in convenzione per donne e bambini presso La Filianzia (Casa della Carità)
- 1 centro per ordinari uomini (Fondazione Progetto Arca - Via Scita, 50 posti)
- 1 centro per ordinari uomini (Farsi Prossimo - Casa Montlué, 91 posti)
- 21 posti in convenzione per ordinari uomini presso la Grangia di Montlué (Associazione La Grangia di Montlué)
- Una rete di appartamenti gestiti da vari enti (circa 70 posti)

Tabella SAI (2/3)

| Comune titolare | Ente locale | Ente attuatore | Tipologia Capienza progetto (1) | Tipologia strutture | Tipologia accolti (2) | Numero Richiedenti asilo | Soggetti fragili | Note |
|---------------------------|--|---|---------------------------------|--|---|--------------------------|------------------|--|
| Milano | Comune di Milano | MSNA | 175 | | | | | Per i ricatti del Servizio Centrale, causati dall'impossibilità di organizzare un servizio di accoglienza prima della chiusura di questo Report. |
| Paullo | Comune di Paullo | Il Melograno ONLUS | ORD 12 | - 2 appartamenti | Ordinari uomini e nuclei familiari | 8 | 1 | Non specificato |
| Pieve Emanuele | Comune di Pieve Emanuele | Il Melograno SCS | ORD 12 | - Una piccola struttura comunitaria | Ordinari uomini | 9 | 6 | Nessuno |
| Rho | Comune di Rho | Cooperativa sociale Intrecci | ORD 59 | Progetto "Benvenuti al nord", avviato nel 2014, include: <ul style="list-style-type: none"> - 1 struttura collettiva a Rho (26 posti ordinari uomini) - 1 struttura collettiva ad Arese (12 posti ordinari uomini) - 1 appartamentoa Pregnana M.se (3 posti ordinari uomini) - 4 appartamenti per nuclei familiari | Ordinari donne e nuclei familiari | 43 | 3 | - 1 bambina con trisomia 21, in carico a servizi del territorio (ad es. Ospedale Arese) - 6 adulti vulnerabili: 2 sordomuti, 4 fragili indirizzati a CPS ed a servizi specialistici |
| Rozzano | Comune di Rozzano | Associazione temporanea di imprese (ATI) tra: <ul style="list-style-type: none"> - Casa di Betania ONLUS - Fondazione Soleterre - Concrete ONLUS (Subentra a precedente gestore, ASPT) | ORD 32 | - 2 strutture comunitarie a Rozzano (16/18 posti + 16 posti) - 2 appartamenti a Milano (progetto in chiusura, da precedente gestione ASPT) | Ordinari uomini | 32 | Nessuno | - 3 soggetti con fragilità psichica (uno dei quali seguito dal servizio di Emergenza Psichiatrica dello Spedale Niguarda) |
| San Donato Milanese | Comune di San Donato Milanese | Spazio Aperto Servizi (Subentra da gennaio 2021 a precedente gestore, ASSPT) | ORD 21 | - 5 appartamenti per accoglienza diffusa | Ordinari uomini | 18 | Nessuno | - Al momento nessun soggetto certificato, tutti manifestano grave disagio |
| SERCOP (Azienda Speciale) | SERCOP - Azienda Speciale dei Comuni del Rhodense per i servizi alla persona. Include i Comuni di Arese, Cornaredo, Lainate, Pogliano Milanese, Pregnana, Rho, Settimo Milanese, Vanzago, Pero | Associazione temporanea di imprese (ATI) tra: <ul style="list-style-type: none"> - Consorzio Farsi Prossimo (tramite le cooperative Intrecci e Farsi Prossimo) - Cooperativa sociale A&I (Accoglienza e Integrazione) ONLUS | ORD 55 | - Appartamenti distribuiti in 5 comuni (Arese, Lainate, Settimo M. Rho, Pogliano) | Ordinari uomini, donne e nuclei familiari | 35 | Nessuno | - Al momento nessun soggetto certificato, ma alcuni presentano fragilità di varia natura |
| Trezzano sul Naviglio | Comune di Trezzano sul Naviglio | - Diaconia Valdese - Associazione temporanea di imprese (ATI) tra Diaconia Valdese e Villa Amantea per progetto SAI donne | ORD 14 | - 1 piccolo centro a Trezzano (10 posti ordinari uomini) - 2 appartamenti a Milano/Trezzano (4 posti ordinari donne) | Ordinari uomini e donne | 14 | Nessuno | - 1 soggetto in attesa diagnosi |

Tabella SAI (3/3)

| Comune titolare | Ente locale | Ente attuatore | Tipologia Capienza progetto (1) | Tipologia strutture | Tipologia accolti | Numero accolti (2) | Richiedenti asilo | Soggetti fragili | Note |
|--|---|--|---------------------------------|---------------------|---|-------------------------|-------------------|------------------|--|
| Trezzano sul Naviglio | Comune di Trezzano sul Naviglio | Villa Amantea | MSNA | 20 | - 3 comunità nei comuni di Buccinasco, Milano e Trezzano sul Naviglio | Minori non accompagnati | 20 | Nessuno | Tra gli ospiti delle due ragazze che vivono in un appartamento dedicato a Trezzano S/N. |
| Vari comuni (Vimercatese, consortile Trezzese) | OFFERTASOCIALE Azienda speciale consortile (Vimercatese, consortile Trezzese) | - Consorzio sociale CS&L e AERIS Cooperativa Sociale (per progetti in prov. Monza e Brianza) - Fondazione Somaschi ONLUS | ORD | 10 | Accoglienza diffusa in appartamenti: - 10 posti nei comuni di Masate e Basiglio (prov. di Monza) gestiti da Fondazione Somaschi - 40 nel Vimercatese (prov. Monza e Brianza) gestiti da AERIS e Consorzio Sociale | Ordinari uomini e donne | 8 | 2 | Alcuni casi di leggera vulnerabilità |
| Vari comuni (Garbaginate) | A.S.C. COMUNI INSIEME PER LO SVILUPPO SOCIALE Azienda Speciale Consortile, costituita dai Comuni di Baranzate, Bollate, Cesate, Garbagnate M., Novate M., Senago e Solaro | Consorzio Comunità Brianza | MSNA | 10 | - Un piccolo centro comunitario (Casa Solea) | Minori non accompagnati | 10 | Nessuno | - Un caso in carico a servizio Neuropsichiatria |
| Vari comuni (Garbaginate) | A.S.C. COMUNI INSIEME PER LO SVILUPPO SOCIALE Azienda Speciale Consortile, costituita dai Comuni di Baranzate, Bollate, Cesate, Garbagnate M., Novate M., Senago e Solaro | Associazione temporanea di imprese (ATI) tra Consorzio Farsi Prossimo (capofila) - Cooperativa Farsi Prossimo - Cooperativa Intrecci - Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione - Mestieri Lombardia | ORD | 29 | - 5 appartamenti a Novate Baranzate - 1 appartamento a Bollate - 1 appartamento a Garbagnate | Ordinari uomini e donne | 22 | 2 | Non specificato |
| Vari comuni (Sud-est) | ASSEMI - Azienda Sociale Sud Est Milano Azienda Speciale Consortile costituita dai Comuni di Carpiano, Cerro al Lambro, Colturano, Dresano, Melegnano, San Donato Milanese, San Zenone al Lambro e Vizzolo Predabissi | Il Melograno ONLUS | ORD | 33 | - 2 appartamenti a Carpiano - 2 appartamenti a Cerro al Lambro - 1 appartamento a Colturano - 1 appartamento a Dresano | Nuclei familiari | 21 | Non specificato | - 1 mamma seguita dal CPS Ospedale San Paolo, inoltre inserita in un progetto di supporto alla genitorialità (Programma Intervento Per la Promozione e la Qualificazione dell'Istituzionalizzazione, P.I.P.P.I.) |
| TOTALE | | | | 969 | | | | 874 * | |

* Il totale degli accolti è basato sui numeri disponibili al 30/09/2021 (in alcuni casi non confermati dagli enti attuatori)

(1) Fonte Servizio Centrale - <https://www.retesai.it/progetti-territoriali/> (ultimo accesso settembre 2021)

(2) Dati raccolti da enti attuatori al 30/09/2021, salvo diverse indicazioni riportate nelle note

Per chiarire alcuni termini che useremo in questo capitolo, citiamo qui di seguito alcune righe tratte dall' "Atlante SIPROIMI/SAI 2020" (34): *"Il SAI è una rete che coinvolge gli Enti locali in qualità di titolari dei soggetti, i quali coordinano sotto la propria responsabilità un vasto numero di soggetti, in primis gli enti attuatori, con i quali realizzano materialmente i progetti sul territorio di riferimento"*.

Teniamo a precisare che quando parliamo di ente locale, parliamo spesso non di un unico Comune coinvolto nell'accoglienza sul proprio territorio, ma spesso di aziende consortili che raggruppano più Comuni, o Aziende Speciali che gestiscono diversi tipi di interventi, fra cui anche i SAI, per conto di un certo numero di Comuni. Stesso discorso possiamo fare per l'ente attuatore che in alcuni casi non è una singola cooperativa/associazione/fondazione, ma un raggruppamento nel quale una si assume il ruolo di capofila e le altre svolgono solo determinate mansioni.

Per questo non sempre è stato possibile sentire tutti gli attori protagonisti di questo sistema di accoglienza. Pecca non da poco, a cui si aggiunge anche quella di non essere riusciti a intervistare gli ospiti dei centri, se non coloro che sono da tempo in contatto con noi e che, per esigenze particolari, sono venuti a cercarci presso i nostri sportelli (35), quando siamo riusciti ad aprirli durante il lock down e subito dopo il periodo più buio della pandemia.

Secondo i dati riportati nel "Rapporto SIPROIMI/SAI 2020", il Sistema di accoglienza e integrazione era composto a livello nazionale da 794 progetti - 31.324 posti il 6,8% in meno rispetto al 2019 -, di cui il 5,5% (40 progetti) per persone affette da disagio mentale e/o disabilità fisica; il 18,6% (149 progetti) per minori stranieri non accompagnati e il 75,8% (602 progetti) per la categoria degli ordinari. Unico dato in crescita, nel 2020, è il numero delle donne accolte, l'1,3% in più rispetto al 2019. Il dato che salta all'occhio è la diminuzione dei progetti rispetto al 2019: - 6,4% per persone affette da disagio mentale e/o disabilità fisica, -10,8% per i minori e -4,6% per gli ordinari. Possiamo pensare che questo calo sia l'effetto del cd. "decreto Salvini", che ha avuto come conseguenza lo svuotamento dei

(34) Disponibile a questo link: https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2021/06/Rapporto-SIPROIMI_SAI_leggero.pdf

(35) In particolare, presso il centro Naga Har per richiedenti asilo rifugiati e vittime della tortura, aperto attualmente da martedì a venerdì dalle 14.30 alle 18.30, in via San Colombano 8A, Milano.

SIPROIMI e la perdita della loro identità originaria. Numerosi enti si sono così ritirati dalla scena, disincentivati dalle modifiche legislative dell'ex ministro. L'intervento normativo di Lamorgese tenta, anche se timidamente, di riportare in vita il sistema di accoglienza ex SPRAR. Infatti, come anche si è detto nel capitolo precedente 1.2.5., i dati della rete SAI, risalenti a settembre 2021, parlano di una crescita di progetti e di conseguenza di posti: 852 progetti per un totale di 32.456 posti (36).

Le regioni con maggiore presenza di progetti SAI sono Sicilia e Puglia, seguite da Calabria, Campania, Lazio ed Emilia-Romagna. La Lombardia nel 2020 ospitava 2407 persone, tra ordinari, MNSA (Minori stranieri non accompagnati) e persone con fragilità fisiche e/o mentali. In questo capitolo tenteremo di dare una dimensione numerica e qualitativa alla rete dei SAI presente sul territorio di Milano e provincia.

Il sistema SAI e i richiedenti asilo. Il sistema si basa sulla scelta di un ente locale di ospitare un SAI sul proprio territorio. La volontarietà di base comporta che, per richiedenti asilo e beneficiari di protezione (37), che hanno diritto ad accedervi, il posto non è assicurato. Il Servizio Centrale, situato a Roma, smista le richieste provenienti dalle varie Prefetture che hanno in carico presso i CAS l'accoglienza dei richiedenti asilo. Come abbiamo visto nel precedente capitolo, il "decreto Lamorgese" ha deciso di riportare in auge il vecchio sistema che prevedeva di accogliere i richiedenti asilo negli SPRAR. In questo modo i CAS andrebbero progressivamente a ridimensionarsi, fino a scomparire del tutto e resterebbero solamente i SAI. I numeri però nell'area di Milano e provincia non ci confortano affatto, purtroppo, e, stando così le cose, possiamo immaginare facilmente quanto lungo sarà questo percorso di transizione.

A livello nazionale, riportando i dati dell'"Atlante SIPROIMI/SAI 2020" (38), sembra che a partire

(36) Si veda <https://www.retesai.it/i-numeri-dello-sprar/>

(37) E anche, come si è detto nel Capitolo 1.2.3., per MSNA; titolari di permesso per Protezione speciale, di cui agli articoli 19, commi 1 e 1.1 TU; titolari di permesso Cure mediche, di cui all'art. 19, comma 2, lettera d-bis) TU; titolari di permesso Protezione sociale, di cui all'art. 18 TU; titolari di permesso Violenza domestica, di cui all'art. 18-bis TU; titolari di permesso Calamità, di cui all'art. 20-bis TU; titolari di permesso Particolare sfruttamento lavorativo, di cui all'art. 22, comma 12-quater TU; titolari di permesso per Atti di particolare valore civile, di cui all'art. 42-bis TU; titolari di permesso Casi speciali di cui all'art. 1, comma 9, DL n.113/2018; stranieri affidati ai servizi sociali, al compimento della maggiore età.

da maggio 2020 il trend abbia cambiato rotta segnalando un 6,9% in più di richiedenti asilo all'interno di questi centri.

Un doppio binario in un unico sistema. La novità prevista dal "decreto Lamorgese" è, come si diceva, di tornare alle origini ripristinando la possibilità per un richiedente asilo di accedere direttamente a un SAI. Ma chi decide l'inserimento? Dipende dal numero di posti disponibili che, come abbiamo visto, sono limitati, insufficienti a rispondere alla domanda di accoglienza. Questo vuol dire che i CAS sono tuttora necessari e pieni di ospiti; il sistema SAI non sembra essere decollato, come vedremo poi nel dettaglio nei dati raccolti dalle nostre interviste. Inoltre, va segnalata un'altra grave anomalia. Anche se nelle intenzioni l'idea è ottima, purtroppo nei fatti ci ritroviamo di fronte a un'accoglienza di due tipi: **ospiti di serie A** e **ospiti di serie B**. I servizi a loro dedicati nei SAI non sono gli stessi servizi offerti agli ospiti beneficiari di una protezione e questo per forza di cose. Finché esisteranno i CAS, che sono regolati da un capitolato ad hoc e che usufruiscono di un budget ridotto, così come diversa è la rendicontazione delle spese, anche i SAI dedicheranno ai richiedenti asilo lo stesso trattamento. Tutti i servizi più alti, in una scala qualitativa dedicata all'integrazione, saranno loro preclusi. Grave è l'imbarazzo che ci viene segnalato dagli enti attuatori che si trovano a dover gestire questo sistema e a doverlo spiegare ai loro ospiti, così come difficile è la convivenza tra loro all'interno dello stesso centro. Anche la rendicontazione delle spese dedicate a questa tipologia di ospiti risulterebbe diversa. Ad oggi (ottobre 2021) siamo ancora in attesa del manuale di rendicontazione dei SAI.

L'autoinserimento. Una pratica ormai piuttosto consolidata è quella di favorire l'inserimento dei beneficiari da parte degli enti che gestiscono sia CAS sia SAI direttamente da una struttura all'altra di loro competenza, questo non solo per semplificare l'iter dell'accoglienza, ma soprattutto per permettere all'ospite di avere un percorso più omogeneo senza sradicamento geografico. Un handicap molto pesante per chi ha già trovato un lavoro in loco ed è riuscito a crearsi una rete di supporto e di amicizie: non di rado persone che avrebbero diritto a essere accolte in un SAI rinunciano, se costrette a recarsi in un'altra regione, per non

(38) Disponibile a questo link: https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2021/06/Rapporto-SIPROIMI_SAI_leggero.pdf

perdere il lavoro e i contatti acquisiti col tempo. Anche le associazioni di volontariato attive sul nostro territorio tentano di facilitare questo passaggio segnalando agli enti attuatori persone che devono entrare in un SAI e che vivono sul territorio. L'autoinserimento deve essere comunque approvato dal Servizio Centrale.

Le fragilità sempre più frequenti. Un altro tema che riscontriamo frequentemente attraverso i nostri servizi, e anche su segnalazione degli enti attuatori, è la sempre maggiore presenza di persone con problemi mentali o disabilità fisiche. A livello nazionale i dati parlano chiaro. Anche a detta del Viminale il numero è in continua crescita. L'“Atlante SIPROIMI/SAI 2020” (39) riporta che il 5,8% degli accolti nei SAI è vittima di tortura e/o di violenze, il 4,8% vittima di tratta e il 3,1% ha dei problemi di disagio mentale. I numeri ci sembrano fortemente al ribasso. Pensiamo per esempio a coloro che arrivano in Italia attraversando la Libia o dalla rotta balcanica: sappiamo che la grandissima maggioranza di essi ha subito violenze, torture, incarcerazioni arbitrarie lungo queste rotte. Inoltre, i viaggi durano spesso anni ed è facile immaginare le conseguenze di questi eventi sulla psiche dei richiedenti asilo e rifugiati.

Possiamo anche spiegare l'aumento del numero di persone fragili con la diffusione della pandemia che ha accentuato a dismisura la precarizzazione del lavoro e l'isolamento sociale. Conseguenza di questi processi è un netto rallentamento dei percorsi di inclusione sociale predisposti dai SAI, accentuando gli stati di vulnerabilità degli ospiti. Ne parleremo in questo capitolo. Qui anticipiamo solo l'estrema scarsità, a Milano e in provincia, di posti disponibili per queste persone e la mancanza di strutture dedicate con operatori formati per affrontare nel modo giusto le loro problematiche. Sempre più spesso gli ospiti convivono gli uni con gli altri indipendentemente dai bisogni specifici, rendendo estremamente difficile l'attuazione di cure specifiche.

L'uscita dal SAI. Ultimo tema scottante per il quale urge una soluzione è l'accompagnamento a fine progetto. Segnaliamo qui, ma ne ripareremo all'interno del capitolo, di quanto difficile sia questo passaggio dal SAI alla realtà circostante e di quante persone incontriamo nel nostro lavoro che vivono per strada pur essendo beneficiarie di una qualche protezione.

(39) Ibidem.

Questa situazione è grave non solo per le persone che si trovano in difficoltà, ma anche perché significa buttare al vento tutto il paziente lavoro fatto nel periodo di accoglienza nel SAI.

2.2. Tipologia delle strutture SAI per dimensioni e numero degli accolti

Dalle interviste raccolte, le strutture presenti sul territorio si possono dividere nelle seguenti tipologie.

- **Centri di medie-grandi dimensioni:** due strutture per donne e nuclei familiari (Via Gorlini – 45 posti, Via Sammartini – 63 posti) gestite dalla Cooperativa Farsi Prossimo, che si occupa anche della struttura residenziale per “ordinari uomini” Casa Monlué (90 posti) e un centro comunitario per “ordinari uomini” gestito da Fondazione Progetto Arca (Via Stella – 50 posti). Oltre a queste, ci sono due realtà di medie dimensioni che accolgono titolari di protezione, titolari di protezione internazionale e/o minori stranieri non accompagnati insieme ad altri beneficiari: la Casa della Grangia di Monlué, che aveva destinato 21 posti per il progetto SIPROIMI fino al 31/12/2021 (pur avendo una capienza più ampia) e una casa per donne e bambini della Casa della Carità, che può accogliere fino a 40 persone.
- **Centri comunitari di piccole dimensioni:** piccoli edifici o villette, che accolgono dai 10 ai 25 ospiti in vari Comuni dell’hinterland. Si tratta quasi sempre di strutture di accoglienza per “ordinari uomini”, ad eccezione di Casa Soleà del Consorzio Comunità Brianza, che accoglie 10 minori non accompagnati a Solaro, e una “sezione” dedicata al disagio mentale presso la Casa della Carità (8 soggetti vulnerabili con disagio psichico).
- **Appartamenti:** alloggi che ospitano da 2 a 8 persone dislocati sul territorio. L’accoglienza in appartamento è indubbiamente la soluzione più ricorrente, che copre il maggior numero di posti (ad eccezione di Milano), coerentemente con gli obiettivi di integrazione e autonomia. Per il Comune di Milano, l’accoglienza in appartamento è gestita in collaborazione con Cooperativa Sociale Comunità Progetto, Consorzio e Cooperativa Farsi prossimo, Fondazione Progetto Arca. Gli altri enti locali, titolari dei progetti SAI, collaborano invece con i vari enti attuatori intervistati, che gestiscono progetti in uno o più Comuni.

2.3. L'équipe

La prima evidenza che emerge dalle informazioni raccolte durante le interviste da remoto è che sembra non esistere una correlazione tra numero di ospiti e numero di persone che fanno parte dell'équipe.

Se una prima e logica risposta è contenuta nella differenza fisica e strutturale dei centri (appartamenti o centri collettivi, ubicazione ecc.) che richiede presenza e interventi diversi, la seconda e più significativa risposta è che la definizione dell'équipe nasce da una sapiente alchimia di risorse che i vari enti devono attuare per rispondere a tutte le esigenze del capitolato, a fronte di budget che diventano sempre più ridotti.

Esempio evidente di questa situazione lo abbiamo incontrato con la Cooperativa Il Melograno che nella gestione di due SAI (Paullo e Consorzio di vari Comuni del Sud Est Milano) si avvale di 7 figure professionali per centro, a fronte di una capienza di ospiti pari a 17 nel primo progetto e 33 nel secondo. Il differente impegno numerico di figure professionali serve a equilibrare e assorbire i costi di affitto che nei piccoli comuni diventano più impattanti, in quanto gli appartamenti/strutture sono difficilmente ottenibili in comodato d'uso. È quindi ovvio che la mole di lavoro e il servizio siano inevitabilmente diversi nei due centri, anche se godono di un'unica conduzione strategico-gestionale.

Nei SAI intervistati le varie équipes sono composte da un minimo di 5-6 addetti, a un massimo di 9-10 a fronte di un numero di ospiti che va da minimo 10/12 a massimo 50 ospiti. Fa eccezione il SAI di Cinisello Balsamo (gestito in ATI da Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione e Cooperativa Farsi Prossimo) che impiega un'équipe di 15 persone, a supporto di circa 25 ospiti. Ci è stato sottolineato che l'équipe multidisciplinare gode di un forte coinvolgimento dell'Ente locale (40).

Da tutte le interviste emerge come il coinvolgimento diretto e propositivo dell'Ente locale sia ritenuto un elemento di primaria importanza per una migliore gestione dei SAI. Aspetto

(40) I SAI del Comune di Milano, a fronte di circa 350 ospiti, dislocati in varie strutture e affidati a enti attuatori diversi (6 tra Cooperative-Associazioni-Fondazioni), non hanno dichiarato il numero di addetti complessivi. Hanno solo assicurato che le figure professionali impiegate corrispondono a quelle previste dal sistema centrale.

fondamentale, ribadito anche nelle interviste di quegli enti attuatori che hanno manifestato forte sofferenza verso la scarsa e inadeguata presenza dell'Ente locale.

Altro elemento importante che abbiamo rilevato nella formazione dei gruppi di lavoro è il fattore tempo. Nell'ottimizzazione stressata di costi/servizi, gli interventi organizzativi degli enti attuatori sono svariati: riduzione degli orari/presenza settimanale, figure professionali che ricoprono doppi ruoli, squadre a tempo pieno che lavorano trasversalmente su più centri, minimizzazione di alcune figure, forte supporto – ove possibile – di professionisti part-time del Comune, fino alle “chiamate a bisogno”.

In questo quadro è abbastanza difficile dare una sintesi omogenea, ma proviamo a tracciare alcune linee base e comuni.

- **Coordinatore (di servizi e/o di struttura):** presente in quasi tutti i SAI.
- **Educatori:** sono presenti in tutti i SAI, con numero variabile da 2 a 4-6 in funzione del tipo di struttura e regolati sia con contratti full-time che part-time.
- **Assistente sociale:** pochissimi SAI, solo 2-3 facenti parte di ATI, hanno la presenza dell'assistente sociale nel proprio staff. Di norma per questo tipo di servizio tutti gli enti attuatori si appoggiano agli assistenti sociali degli enti locali.
- **Psicologi:** quasi tutti i centri si avvalgono del supporto ordinario di 1 psicologo, sempre in modalità consulenziale o part-time, con un massimo di 4-5h/settimana
- **Mediatori culturali:** solo alcuni SAI ne garantiscono la presenza tra il proprio staff fisso; è infatti piuttosto diffusa la prassi “a chiamata” avvalendosi di enti di mediazione.
- **Insegnanti lingua italiana:** pochi SAI hanno insegnanti interni dedicati. L'apprendimento della lingua viene assicurato attraverso collaborazioni esterne (sistema CPIA - Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti -, associazioni locali di volontariato, collaborazioni di singoli volontari).
- **Operatore formazione lavoro:** è una figura professionale che abbiamo trovato in diversi centri, ma non in tutti. Per alcuni SAI questa funzione viene svolta da alcuni aderenti alle RTI con una competenza specifica.
- **Assistente legale:** è una figura presente in quasi tutti i SAI intervistati. A volte si tratta di avvocati che svolgono attività di consulenza, altre volte operatori legali dedicati, o anche figure amministrative degli enti locali che, part-time ricoprono questa funzione.

2.4. Gestione della vita quotidiana e budget

Tutti i progetti prevedono l'erogazione di servizi "standard", tra i quali vitto e alloggio, oltre ad attività di accompagnamento sociale, finalizzate alla conoscenza del territorio e all'accesso ai servizi locali, fra i quali l'assistenza socio-sanitaria.

In generale, la spesa e la preparazione dei pasti sono lasciate agli ospiti, così come la gestione del budget erogato sotto forma di buoni pasto o carte prepagate, ad eccezione delle strutture di grandi dimensioni, dove è previsto un servizio mensa. Oltre al budget dedicato alla spesa, il SAI di Pieve Emanuele segnala agli ospiti la possibilità di accedere a un progetto di Regione Lombardia per la distribuzione di derrate alimentari gratuite. Negli appartamenti del SAI di Cinisello Balsamo, l'équipe provvede a una spesa di "benvenuto" che i beneficiari troveranno al loro arrivo nell'appartamento. Nella struttura comunitaria di Rozzano c'è un cuoco, che prepara i tre pasti quotidiani e fa la spesa a cadenza settimanale insieme a qualcuno degli ospiti. A Casa Soleà, che accoglie a Solaro minori non accompagnati, sono gli educatori a fare la spesa, accompagnati a turno da uno o più ragazzi accolti; la preparazione dei pasti è poi compito dei ragazzi, con la supervisione di un educatore.

Il progetto "Benvenuti al nord" a Rho prevede un percorso di accompagnamento alla spesa ed educazione alimentare, nel rispetto delle rispettive culture e abitudini alimentari, oltre a un percorso di formazione con un operatore "finanziario" affinché i beneficiari imparino a gestire in maniera efficace le risorse economiche (utile soprattutto per chi lavora e ha un reddito).

Anche le pulizie sono in genere responsabilità dei beneficiari, anche se alcuni enti attuatori prevedono l'utilizzo di un'impresa di pulizie esterna per opere "straordinarie" (SAI San Donato). Nel SAI di Pieve Emanuele era previsto un servizio di pulizia ad opera di ex detenuti che facevano lavori di pubblica utilità, sospeso durante il periodo di lockdown. L'acquisto di prodotti per l'igiene della casa in alcuni casi viene fatto dagli ospiti (e compreso nell'erogazione del budget settimanale / mensile), in altri casi è invece a carico del gestore.

Per quanto riguarda le spese di trasporto, alcuni enti attuatori coprono in toto l'abbonamento ai mezzi pubblici (treno e/o bus, metro), altri invece solo quando l'utente è impegnato in attività formative e/o di tirocinio previste in un progetto individuale o se l'utente non supera

una determinata soglia di reddito, nel caso lavori. Intrecci ha messo a disposizione degli ospiti un parco di biciclette per raggiungere la stazione di Rho e, prima della pandemia, prevedeva l'erogazione di 2 biglietti settimanali per gite e attività di "svago" a Milano.

Oltre al pocket money (contributo di 2,5€ per diem a persona), è previsto un contributo semestrale o annuale per il vestiario, in alcuni casi sempre in forma di buoni acquisto (ad esempio, presso H&M o Zara per i beneficiari del SAI di Pieve Emanuele). Nel caso dei minori di Casa Soleà, solo una parte del pocket money viene erogata direttamente ai ragazzi, mentre il resto viene accantonato e deve essere richiesto esplicitando la motivazione.

2.5. I fragili e i vulnerabili

Per le persone con fragilità psichiche le notizie che abbiamo potuto raccogliere sono state scarse e generiche. Solo Il Melograno ha dettagliato e approfondito le difficoltà di gestione e di prospettive per i casi più rilevanti.

Complessivamente viene segnalata da tutti la presenza di disagi psicologici dovuti alla situazione generale di vita e a traumi, legati specialmente al "viaggio" per giungere in Europa. Spesso la presenza di tali disagi condiziona anche l'apprendimento della lingua italiana e l'inserimento nella vita sociale. In particolare, dagli operatori della Cooperativa Ellepikappa viene descritta nei dettagli la situazione di varie persone che si dimostrano molto diffidenti nei confronti di un percorso di etnopsichiatria; spesso abbandonano dopo i primi incontri ricadendo in stati depressivi con manie di persecuzione, grandi paure legate a traumi del passato che continuamente riaffiorano nel quotidiano. Tali traumi e tali disagi sono ben riconoscibili nei ragazzi dei SAI per MSNA.

Solo alcuni enti attuatori hanno provveduto ad assumere o a dotarsi di una consulenza stabile di uno psicologo (Ellepikappa, Casa Betania), ma per scelta personale e con fondi extra convenzione. Nella maggior parte dei casi, i soggetti affetti da patologie psichiatriche sono in carico all'etnopsichiatria dell'Ospedale Niguarda, ma il servizio non copre le reali necessità. In alternativa, alcuni vengono seguiti da Opera S. Francesco, dalla Cooperativa sociale Terrenuove e dalla Cooperativa sociale Crinali. Raro è il ricorso ai servizi pubblici territoriali,

molto oberati e dotati di risorse umane troppo scarse.

In più di un caso, gli operatori stessi hanno fatto un velato riferimento al tentativo di non accogliere casi fragili per la difficoltà di gestione, anche dovuta a un organico spesso limitato e all'assenza di professionisti specializzati nel campo. Altri hanno evidenziato il fatto che spesso nel passaggio da CAS a SAI non viene segnalata la problematica psichica e questo rappresenta poi una difficoltà di gestione non indifferente.

Del resto (come ci è stato fatto notare e come già riscontrato dai dati ufficiali) per i soggetti fragili sono previsti solo 8 posti in tutta la città di Milano: sono evidentemente gravemente insufficienti e concentrati alla Casa della Carità. Nel "decreto Lamorgese" questa carenza viene in parte corretta, ma non in quantità sufficiente. Vengono anche elencate le categorie di cui devono far parte le persone per rientrare nella definizione di vulnerabili e quindi accedere a questi posti: minori; minori non accompagnati; disabili; anziani; donne in stato di gravidanza; genitori singoli con figli minori; vittime di tratta di esseri umani; persone affette da gravi malattie e/o disturbi mentali; persone che hanno subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale; vittime di mutilazioni genitali.

2.6. L'impatto del Covid-19 sull'accoglienza nei SAI

Per quanto riguarda la gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19, le risposte sono risultate tutte sovrapponibili rispetto all'utilizzo di presidi di protezione, in particolare gel per le mani e mascherine. Quasi ovunque sono stati praticati tamponi ai neoarrivati nelle strutture o periodicamente, se riscontrata presenza di positivi.

Non ci risulta che siano stati fatti incontri informativi più approfonditi. Solo nei centri di Milano è stato effettuato anche un sopralluogo da parte di Emergency per l'implementazione delle misure di prevenzione (interventi di sanificazione, organizzazione e capienza spazi, norme comportamentali ecc.).

Solo in un SAI (Cesano Boscone) 3 persone risultate positive sono state inviate all'hub di Linate, mentre nel SAI di Rozzano 1 paziente è stato ricoverato a Niguarda e trasferito poi in un Covid hotel.

Nei SAI di Milano sembra si sia presentata la situazione più impegnativa, soprattutto durante la seconda ondata, con numero di contagi molto più alto, non solo tra i beneficiari, ma anche tra gli operatori.

In quasi tutti i centri è stata allestita una stanza per l'isolamento dei casi positivi.

Attualmente nei SAI che abbiamo avuto modo di contattare negli ultimi mesi quasi tutti i beneficiari sono stati vaccinati e nella maggior parte dei casi sono provvisti di greenpass. In ogni progetto una minima percentuale di persone accolte ha mostrato una certa refrattarietà a farsi vaccinare. L'obbligatorietà del green pass per poter lavorare ha convinto necessariamente tutti a farlo.

Le difficoltà vissute da operatori e accolti ai tempi del primo lockdown

Nelle interviste rilasciate nella seconda metà di marzo 2020, gli operatori dei SAI manifestano il loro grande disagio e la loro comprensibile preoccupazione: lasciati completamente soli e senza adeguata formazione, si sono trovati dall'oggi al domani a dover far rispettare misure di distanziamento e prevenzione senza alcuna preparazione. Inizialmente i dispositivi di protezione individuale erano scarsi e totalmente insufficienti e la difficoltà ad averne in numero adeguato era quotidiana. Le carenze di personale si sono rapidamente accentuate, sia perché molti enti attuatori hanno preferito per motivi di sicurezza predisporre turni di due operatori al massimo, sia per assenze dovute a malattia. Il tutto di fronte a utenti totalmente inconsapevoli della gravità della situazione, che avevano fino a quel momento sottovalutato e che, di conseguenza, non erano sempre disponibili ad accettare le regole, ad usare i dispositivi di prevenzione, o a vedersi negate richieste di uscire dal Centro o di ricevere visite dall'esterno. ■

2.7. Istruzione – Formazione – Lavoro

Il già citato rapporto annuale “Atlante SIPROIMI/SAI 2020” (41), nella parte in cui relaziona le attività inerenti “L’inclusione sociale dei beneficiari”, apre specificando che *“È d’obbligo precisare che nel 2020 - a partire dal mese di febbraio, al momento dell’inizio dell’emergenza sanitaria da Covid-19 - tutte le attività rivolte ai beneficiari dell’accoglienza hanno avuto un brusco rallentamento. In particolare, sono stati i servizi a supporto dei percorsi di inclusione sociale a esserne fortemente penalizzati.”*

Questa affermazione trova riscontro con quanto ci è stato riportato dagli operatori intervistati. In molti, infatti, hanno sottolineato che tutte le attività di politica attiva del lavoro, in particolare la possibilità di attivare dei tirocini e borse lavoro, sono state sospese e a oggi non sono ancora tornate a regime pre-pandemia.

Orientamento, avviamento e inserimento lavorativo sono le principali attività, che nelle modalità più diverse, vengono attivate per il tramite degli enti attuatori a favore delle persone accolte. Tutti gli operatori intervistati hanno esplicitato l’importanza di queste attività, indispensabili per raggiungere il successo occupazionale e l’uscita dal progetto.

Il lavoro è infatti considerato la leva principale per l’emancipazione dal progetto stesso e l’inizio di una vita indipendente. Solo quando il lavoro diventa una certezza, le persone accolte possono iniziare a cercare una casa e così avviene nella maggior parte dei racconti. Senza un lavoro “sicuro” non c’è una casa.

Sono due gli strumenti principali utilizzati per promuovere la formazione e l’inserimento lavorativo.

- **La Borsa Lavoro**, strumento che mira ad agevolare l’inserimento nel mondo del lavoro per mezzo di un’esperienza sul campo; non implica alcun rapporto di lavoro con l’azienda o il soggetto che ospiterà il borsista. L’indennità riconosciuta proviene da chi eroga la borsa, ovvero il Comune, altri enti pubblici, fondazioni, associazioni di volontariato e cooperative sociali.

(41) Disponibile a questo link: https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2021/06/Rapporto-SIPROIMI_SAI_leggero.pdf

- Il **tirocinio**, un istituto che il legislatore ha adattato a diverse finalità. Il decreto legislativo 251/2007 prevede la possibilità di svolgere un tirocinio per i rifugiati e si ritiene che possa essere attivato anche a favore dei richiedenti asilo. I richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale sono richiamati dalle *“Linee guida in materia di tirocini”*, adottate con l'accordo Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano il 25 maggio 2017, nella parte in cui individuano le categorie *“svantaggiate”* (punto n. 1 lettera c)(42).

Resta però nella pratica la difficoltà di attivare borse lavoro e tirocini per i richiedenti asilo, in particolare per la copertura delle spese relative alle indennità; spesso le risorse pubbliche a disposizione non sono sufficienti e comunque fortemente limitate. Solo in un caso abbiamo rilevato un budget dedicato ai tirocini di Euro 500 per 3 mesi, per un massimo di 12 tirocinanti. Nonostante più volte sia stato commentato quanto sia raro che il tirocinio si trasformi in un'assunzione, ci viene anche detto che le probabilità aumentano quando c'è continuità territoriale e che alcune persone hanno trovato lavoro, soprattutto nei settori della logistica e della ristorazione (settore che pre-pandemia assorbiva un numero importante di tirocinanti e lavoratori). In alcuni casi si tratta di *“lavoretti”* e di attività di consegne a domicilio (fuori da alcune strutture si possono osservare molte bici dei rider).

Un elemento che accomuna l'attività di alcuni operatori è l'utilizzo dei **servizi al lavoro** offerti dalla loro **rete di partenariato associativo**. Questo permette di poter orientare gli accolti, magari anche solo in parte, verso servizi al lavoro specializzati, professionali e qualificati di associazioni no profit, cooperative e operatori del mercato del lavoro privati, anche accreditati in Regione Lombardia(43).

Altri enti attuatori, una parte minore, si avvale direttamente dei servizi dell'impiego pubblici. In modo particolare di Afol Metropolitana, azienda speciale consortile partecipata da tutti i Comuni dell'area metropolitana e che gestisce sette centri per l'impiego (Milano, Cinisello Balsamo, Corsico, Melzo, Rho, Rozzano e San Donato Milanese)(44).

(42) Si veda <https://urponline.lavoro.gov.it/s/article/E-possibile-attivare-tirocini-formativi-e-di-orientamento-a-favore-dei-cittadini-extracomunitari?language=it>

(43) Mestieri Lombardia è l'operatore maggiormente coinvolto: <http://www.mestierilombardia.it/>

(44) <https://www.afolmet.it/>

Un gestore intervistato dichiara di avere due operatori dedicati alle politiche attive, sempre grazie alla sopra citata rete di partenariato. In altri sei casi è stata data informazione di un operatore dedicato a questa attività. Alcune di queste condizioni generano sicuramente un vantaggio per le persone assegnate a quelle strutture. Di contro emerge che un'ampia platea di persone che non può goderne.

Un importante ostacolo che viene evidenziato è il livello di alfabetizzazione delle persone accolte, che spesso non consente la finalizzazione dei corsi e il raggiungimento dei risultati.

Ci è stato fatto notare che le donne sono maggiormente vulnerabili su questo fronte. *"Gli uomini si attivano anche da soli per la ricerca del lavoro (vedi delivery per esempio), ma per le donne è molto più complicato. Mentre gli uomini arrivano con un progetto che prevede la ricerca di un lavoro per una vita migliore, le donne generalmente scappano da situazioni pesanti, a volte drammatiche, ma senza un vero progetto; spesso l'unica idea che esprimono è quella di trovare un uomo con cui fare famiglia e che poi provvederà al loro mantenimento"* (SAI il Melograno).

2.8. La scuola di italiano

L'insegnamento della lingua italiana all'interno del sistema di accoglienza è stato in questi anni affrontato in modo a dir poco illogico e incoerente. Se fino al 2017 nei CAS e negli SPRAR era previsto l'insegnamento della lingua attraverso corsi con insegnanti interni o con invii a scuole presenti sul territorio o ai CPIA (Centri provinciali per l'istruzione degli adulti) di zona, con l'aumento degli arrivi e l'irrigidimento del sistema, nei capitolati relativi al funzionamento dei CAS la scuola di italiano scompare addirittura dalla scena. Il "decreto Salvini" ha sancito formalmente questa eliminazione (fatta salva la buona volontà dei singoli enti attuatori che l'avevano mantenuta riconoscendone la basilare importanza). Con il "decreto Lamorgese" l'insegnamento dell'italiano torna in auge nei CAS e nei SAI. Con una particolarità però, che non può non essere sottolineata. Nei SAI che, come abbiamo visto, devono ora ospitare anche i richiedenti asilo, la scuola di italiano è obbligatoria per tutti, richiedenti e beneficiari di protezione, per un totale di 15 ore a settimana. Impegno non facile da mantenere, soprattutto per persone che seguono tirocini o a cui è stata offerta una borsa lavoro.

Ma la rendicontazione delle ore di scuola è obbligatoria, almeno sulla carta le ore devono essere svolte tutte. Così, oltre all'insegnante interno e alle scuole del territorio, molti enti attuatori strutturano percorsi che pur non avendo come obiettivo primario l'apprendimento dell'italiano, e quindi una lezione frontale, propongono laboratori con un approccio linguistico più specifico. Sono nati così, volendone citare solo alcuni, corsi di educazione finanziaria - come gestire il proprio budget attraverso affitto e spese fisse varie; corsi di sartoria e laboratori di ceramica, o corsi di giardinaggio; un corso, molto apprezzato, di educazione civica; un progetto FAMI sul contrasto al caporalato e un corso di agricoltura.

2.9. I richiedenti asilo

Una delle novità più eclatanti del "decreto Lamorgese", come in varie parti di questo report si è già ampiamente detto, è la reintroduzione dei richiedenti asilo negli ex SPRAR. Gli SPRAR, nati infatti come progetti per l'accoglienza di richiedenti e beneficiari di protezione, hanno perso nel corso degli anni la loro mission iniziale fino a diventare, prima ancora che Salvini ne formalizzasse la funzione in tal senso, un approdo finale per chi fosse diventato beneficiario di protezione. Tornare alla loro originaria funzione è semplice sulla carta, ma non nella sua realizzazione pratica. Così abbiamo potuto constatare intervistando i vari SAI di Milano e provincia.

I richiedenti asilo che non riescono ad accedere a un SAI entrano gioco forza in un CAS. I Centri di accoglienza straordinaria, che il ministro Lamorgese vorrebbe abolire, rimangono ancora aperti e attivi, soprattutto quelli di grandi dimensioni (dai 100 accolti in su). Come abbiamo premesso nell'introduzione a questo capitolo, la volontarietà, che è il criterio alla base dell'apertura o meno di un progetto SAI da parte di un Comune italiano, è il limite del sistema (vedi il capitolo 1, paragrafo 1.2.5 e l'introduzione di questo capitolo). Il risultato è che nelle nostre regioni ne abbiamo pochi. In Lombardia non bastano a soddisfare le richieste di ingresso dei titolari di protezione. Quindi a maggior ragione non c'è posto per i richiedenti. I numeri sono molto bassi e le nostre interviste ce lo hanno ampiamente confermato.

Qual è il criterio di ingresso? Possiamo rispondere con tranquillità che un criterio non esiste, o per lo meno non siamo riusciti a capirlo. Arrivano quasi tutti, richiedenti e titolari di protezione, direttamente dal Servizio Centrale situato a Roma che li smista sul territorio su segnalazione delle varie Prefetture locali. Molti enti attuatori lamentano la modalità di segnalazione degli inserimenti di richiedenti asilo, molto precipitosa e con pochissimo preavviso. Pensiamo soprattutto a chi proviene dalla rotta balcanica e che viene segnalato dalle prefetture di Udine, Gorizia e Trieste. Si tratta di situazioni che vengono gestite in chiave di emergenza e che ci riportano ai tempi dell'“emergenza nord Africa” quando gli sbarchi erano tali da aver messo il sistema organizzativo dell'accoglienza al tappeto.

Autoinserimenti. Molti operatori ci spiegano che riescono a far rete con i CAS gestiti dallo stesso ente per accogliere richiedenti e titolari di protezione, preferendo non spostarli in altra zona per non interrompere quell'inserimento sul territorio che si sono creati negli anni, favorendo la loro integrazione e la loro autonomia. Questo è quello che in gergo si chiama “autoinserimento”. Tutto comunque deve passare attraverso l'approvazione del Servizio Centrale. Cosa non facile per una certa rigidità e un atteggiamento molto direttivo del servizio stesso, come riscontrato da alcuni operatori.

Va specificato che è più frequente che vadano in porto gli autoinserimenti per beneficiari di protezione, molto meno per coloro che sono ancora dei “semplici” richiedenti asilo. Una situazione in cui i richiedenti riescono a entrare più facilmente in un SAI è quella delle famiglie in cui un solo membro sia sprovvisto ancora di qualche protezione. In questi casi si preferisce non dividere il nucleo familiare e quindi tutti rimangono nella stessa struttura di accoglienza.

Punti deboli del sistema. Una delle spine sul fianco di questa novità, teoricamente encomiabile, sta nell'erogazione dei servizi. Molti operatori ci hanno fatto notare come l'organizzazione dei CAS e l'équipe che li gestisce siano profondamente differenti da quelle dei SAI. Taluni sottolineano come agli operatori dei CAS spesso non vengano richiesti la stessa qualificazione professionale e gli stessi titoli obbligatori per gli operatori dei SAI.

I servizi erogati. Come si è detto, i servizi per i richiedenti che hanno avuto la fortuna di capitare in un SAI sono diversi da quelli offerti ai titolari di protezione. Questo aspetto ci viene sottolineato da tutti gli operatori con maggiore o minore enfasi sulle conseguenti problematiche che comporta sia dal punto di vista organizzativo, sia per la buona armonia tra gli ospiti del SAI. Seppure l'ente gestore chiarisca in modo trasparente come stiano le cose fin dal primo ingresso dei richiedenti nel progetto, non tutti capiscono o accettano volentieri questa regola, che spesso sentono come un'incomprensibile discriminazione nei loro confronti. Certo, alcuni operatori sottolineano come ai richiedenti sia offerta più consulenza legale e come molte delle ore della scuola di italiano siano pensate soprattutto per loro. Ma ciò non basta. E per questo, non potendo erogare corsi di formazione e tirocini ai richiedenti utilizzando fondi provenienti dal Ministero, la maggior parte degli operatori cerca di trovare tutto ciò che di gratuito offre il territorio per poterglielo proporre. Il problema non è di poco conto. Parecchi enti attuatori lamentano conflitti soprattutto fra ospiti della stessa provenienza geografica, fra i quali il trattamento differente scatena gelosie e invidie.

Un'operatrice ci spiega come, anziché immettersi nel mercato del lavoro in modo trasparente, spesso i richiedenti ci entrino da una posizione di grande debolezza. Sono più vulnerabili, non avendo potuto accedere a tirocini, e più facilmente cadono nelle mani di chi li sfrutta lavorativamente. *“La ratio è chiara: lo Stato non vuole investire su persone che magari non avranno alcuna protezione”*, spiega l'operatrice intervistata.

Il passaggio da richiedente a titolare di protezione. Tra gli enti attuatori intervistati alcuni ci raccontano come i richiedenti ospitati siano poi diventati beneficiari di protezione e quindi siano rimasti nel progetto per un altro anno. Questa situazione è sicuramente quella ottimale. Riuscire infatti a entrare in un SAI come richiedente e fermarsi - anche per tutto il periodo dell'eventuale ricorso - e, ottenuto un titolo, riuscire a rimanerci ancora, è sicuramente la situazione ideale per concludere quel percorso di autonomia e integrazione di cui tanto si parla sulla carta.

2.10. L'uscita dal SAI

Sul tema dell'uscita dall'accoglienza, le voci dei vari enti attuatori sono sostanzialmente concordi nell'identificare due aspetti di forte problematicità.

Il primo riguarda la durata dei progetti (mediamente 6 mesi), a detta di tutti troppo breve per poter costruire un percorso di inclusione e autonomia. È ancor più insufficiente per quei beneficiari che devono prima di tutto superare barriere pesanti come quella linguistica o culturale. Da più parti durante le interviste ci è stato infatti segnalato il forte disorientamento che colpisce chi arriva da un tipo di vita molto differente da quella che trova in Italia e di conseguenza la grande difficoltà di appropriarsi degli strumenti necessari per lo sviluppo personale.

Per far fronte a questo problema la maggior parte degli enti attuatori chiede la proroga (in genere normalmente concessa dal Servizio Centrale sino a un massimo di 12-18 mesi complessivi) al fine di consentire ai beneficiari di avanzare/ultimare i propri percorsi di formazione e integrazione.

Il secondo problema riguarda invece la questione abitativa ed è sicuramente il problema maggiore a conclusione del percorso di accoglienza.

- Molti enti attuatori dichiarano di assistere e aiutare nella ricerca della sistemazione successiva, attraverso contatti locali e reti che si occupano di "abitazione inclusiva".
- Alcuni enti attuatori dispongono anche di piccole strutture di housing sociale, dormitori, residenze collettive, qualche appartamento che utilizzano anche per le fasi di uscita dai progetti SAI. Purtroppo, il numero degli alloggi disponibili è minimo per ora.
- Nella ricerca della casa gli aspetti più vantaggiosi sembrano essere le relazioni con il territorio, con gli Enti locali, e la capacità dell'ente gestore di fare rete con altre realtà.
- C'è chi accompagna l'uscita dal progetto garantendo la residenza c/o il SAI per il periodo di un anno.

- Durante gli incontri con gli enti attuatori è emersa da parte di molti di loro una forte attenzione verso i temi abitativi e tanti dichiarano di aver rafforzato nella loro strategia gli interventi sulla casa. Co-housing/proprietari consapevoli/housing sociale calmierato ecc. stanno entrando nell'area progettuale di molti enti attuatori. Sono ottime iniziative che ci auguriamo possano crescere presto; ad oggi sono solo a livello progettuale.

Racconta un operatore: *"La parte finale del progetto, 'l'uscita' dalla struttura, è un momento molto difficile. Il sistema perde tutto. Tutto quello che è stato fatto fino a quel momento va perso perché la persona con cui ho fatto un progetto per un anno e mezzo si ritrova spesso in mezzo a una strada. Buttiamo nel cestino un anno e mezzo di investimenti. Il mercato abitativo è fuori dalla portata di tutti loro. Che gli diciamo dopo un anno e mezzo? Che l'edilizia pubblica non funziona e neppure l'housing sociale, che non possiamo pagare l'agenzia immobiliare ed è impossibile prendere una casa. Per non parlare dei contratti di lavoro, solo il 15% degli ospiti in uscita ce la fa".*

2.11. Cosa dicono i media sul tema dell'accoglienza

Il tema dell' accoglienza genera uno scarso interesse nella stampa in genere; basta vedere che dei circa 4.200 articoli stampa e web analizzati dalla nostra rassegna dall'1/6/20 all'1/6/21 (45), solo 80 articoli (circa il 2%) sono focalizzati su questo argomento.

Di accoglienza si parla soprattutto in un contesto emergenziale, come conseguenza di altri accadimenti, che siano le emergenze cicliche quali i nuovi sbarchi, il freddo e i senza fissa dimora, o le nuove emergenze come quella rappresentata dalla pandemia da Covid-19 durante l'ultimo anno.

La maggioranza degli articoli è pubblicata su testate/siti locali e/o regionali, o edizioni locali

(45) L'Associazione Naga ha stipulato un contratto con la Società Kantarmedia per ricevere, da giugno 2020 a dicembre 2021, una selezione editoriale delle notizie provenienti dalla Rassegna Stampa dei media e di alcuni siti web. La selezione degli articoli viene effettuata sulla base di parole chiave che il Naga ha fornito alla Società e tali articoli vengono messi a disposizione dell'associazione tramite una piattaforma web con accesso riservato.

dei grandi quotidiani nazionali; le notizie in materia hanno un risalto a forte geo-referenziazione.

La tipologia degli articoli è in prevalenza a carattere informativo, e quasi sempre inerente l'apertura di nuove strutture emergenziali, in base ai bisogni contingenti, per donne, genericamente per senza fissa dimora, per freddo, per emergenza Covid-19 ecc.

Questi articoli in genere sono funzionali a Comuni e Assessori alle Politiche Sociali, sicuramente molto utili per dare visibilità mediatica sull'operato positivo delle Istituzioni, ma riferiti a interventi che numericamente non rappresentano alcuna soluzione replicabile e sostenibile al problema nel suo complesso. Una grande risonanza viene data a pochi interventi che sono poco rappresentativi. In genere si tratta infatti di piccole strutture con poche disponibilità o strutture a carattere temporaneo, frutto di encomiabile lavoro, ma numericamente scarse per rappresentare una soluzione significativa.

Ecco alcuni esempi delle attività di cui si è parlato di più sui media, stampa e web:

- Dicembre 2020: Apertura struttura Viale Fulvio Testi Milano (senza fissa dimora Covid-19 12 posti)
- Gennaio 2021: Inaugurazione Casa Alba Milano (20 posti per donne senza fissa dimora)
- Maggio 2021: Villa Amantea Milano (MSNA 68 + accoglienza donne vittime di tratta 13 posti)
- Giugno 2021: Progetto Casa Kalipè Bollate/Paderno – progetto Housing first (senza fissa dimora 2 posti)

Nel gran numero di articoli di questo genere, a volte si trova qualche testimonianza relativa a esperienze di accoglienza diffusa, o articoli che mettono in evidenza le valenze positive, anche a livello di territorio, dell'accoglienza gestita dalla rete di Enti Locali.

Gli articoli prendono spunto in genere da iniziative ed esperienze di piccoli Comuni, e godono quindi di una visibilità e rilevanza locale.

Solo alcune testate nazionali escono a volte con articoli di maggior analisi e di più ampio respiro, ma, ad eccezione de L'Avvenire, che riconferma la sensibilità al tema e la costante pubblicazione di articoli, approfondimento e analisi, e La Stampa, che più volte ha scritto su "SPRAR e Sistema Accoglienza", anche le testate nazionali più diffuse quali Corriere o La Repubblica dedicano poco spazio a tematiche di analisi sull'accoglienza.



Possiamo quindi affermare che nel panorama generale rari sono gli articoli che dedicano spazio a informazione sull'accoglienza, un'informazione ampia, in grado di inquadrare le molteplici dinamiche legate ai movimenti migratori e il conseguente tema dell'integrazione.

Manca, a nostro avviso, il racconto del quotidiano di chi viene accolto, manca l'interesse su come vengono gestite le vite di migliaia di persone, su quali reali opportunità vengano loro date, e sull'impatto che tali opportunità possono generare sulle comunità locali.

Manca la presa di coscienza che queste persone non sono un'emergenza, ma una realtà costante della nostra società in movimento e trasformazione.

Una realtà che meriterebbe un altro livello di informazione, analisi critica, visibilità e risonanza.

CAPITOLO 3

L'accoglienza secondo Milano - Le nostre osservazioni sul campo

Dopo aver inquadrato i cambiamenti normativi in tema di immigrazione e sicurezza e condiviso l'indagine sull'accoglienza nel Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), vogliamo ora concentrare l'attenzione sulla città di Milano, dove il Naga opera dal 1987. L'obiettivo di questo capitolo è restituire una fotografia dell'accoglienza a Milano sviluppata a partire dalle nostre osservazioni sul campo nell'anno 2020-2021, drammaticamente colpito dalla pandemia da Covid-19.

3.1. Il Piano Anti-Freddo

Il Piano Anti Freddo è un progetto attivo a Milano nel periodo *"da novembre a marzo e prevede interventi sul territorio per le persone senza dimora per affrontare l'emergenza freddo"* (46). Da anni la risposta dei servizi sul territorio per le persone senza fissa dimora è gravemente carente, gli operatori spesso affaticati e il Terzo Settore ne porta un grande peso, pratico ed emotivo.

Nel 2020 la situazione si è aggravata: il Piano ha aperto solo a fine novembre, in ritardo rispetto agli anni precedenti, dopo oltre un mese di Zona Rossa, senza comunicazioni chiare e tempestive sulla sua riorganizzazione, gli investimenti fatti, il numero dei posti letto disponibili, la modalità e i requisiti di accesso, i tempi di inserimento delle persone nelle

(46) Sito del Comune di Milano, *Un aiuto ai senza dimora - Piano Anti Freddo*: <https://www.comune.milano.it/servizi/un-aiuto-ai-senza-dimora>

strutture, gli standard igienico-sanitari, la gestione dei casi di persone positive al Covid-19. A oltre nove mesi dallo scoppiare della pandemia, le difficoltà e le sfide riorganizzative della città che sarebbero state comprensibili nel febbraio 2020, in novembre denunciano la grave incertezza gestionale e la profonda incuranza derivante dall'aver trattato per anni il fenomeno delle persone senza fissa dimora come emergenziale e solamente nel periodo invernale, senza una progettualità specifica e continuativa.

3.1.1. Quante e chi sono le persone che vivono senza fissa dimora a Milano?

I primi censimenti delle persone senza fissa dimora a Milano sono stati condotti dalla Fondazione Rodolfo De Benedetti (fRDB) in collaborazione con il Comune di Milano e altri enti del Terzo settore: nel 2009, 2013 e 2018.

Obiettivo della ricerca era di *“raccolgere dati che consentissero non tanto di quantificare il fenomeno quanto di capirlo e intervenire, comprendere l'evoluzione del fenomeno e delle sue caratteristiche, verificare l'efficacia delle politiche attuate negli ultimi anni sul territorio, adeguare l'offerta di servizi, definire interventi innovativi che producano effetti duraturi ed evitino la cronicizzazione”*(47).

Non quindi il suggerimento del numero preciso di posti letto da programmare durante la cosiddetta emergenza freddo - tutto meno che emergenziale il freddo d'inverno in una città come Milano (48) - ma il quadro a cui riferirsi per la progettazione di interventi funzionali e di lungo periodo.

I dati che emergono dai censimenti si riferiscono alle persone che nei momenti di riferimento (per es. una giornata nel marzo 2013, tre notti nel febbraio 2018) non dormivano in una casa nel senso stretto del termine, indipendentemente dalla nazionalità e dallo status, incontrate da gruppi di volontari brevemente formati. Dal 2008 il censimento non indaga più l'area Baraccopoli/aree dismesse/campi nomadi, che aveva da sola riportato il dato significativo di 3300 persone, ma solo le aree In strada e Dormitori/Centri di accoglienza notturna.

(47) Fondazione Rodolfo De Benedetti, *racCONTAMI Seconda indagine sui senza tetto a Milano*:

https://www.frdb.org/wp-content/uploads/2013/04/Presentazione-Primi-Dati_racCONTAMI2013.pdf

(48) Comunicato Naga "Quando anche l'inverno è un'emergenza" <https://naga.it/2019/12/09/quando-anche-linverno-e-un'emergenza/>

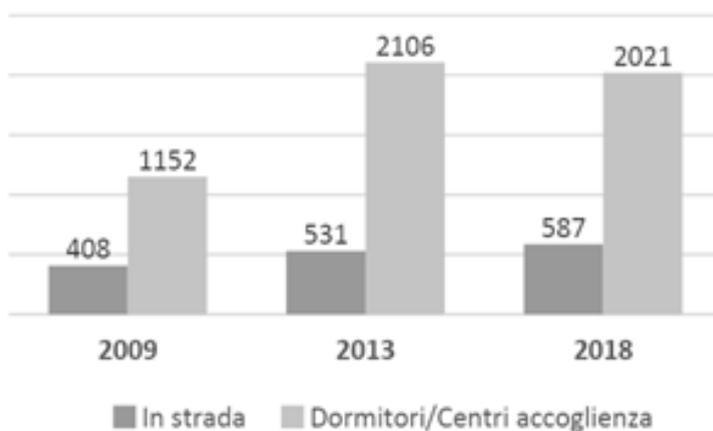


Fig. 1: Numero persone senza fissa dimora incontrate nelle rilevazioni del 2009, 2013 e 2018 della FRDB

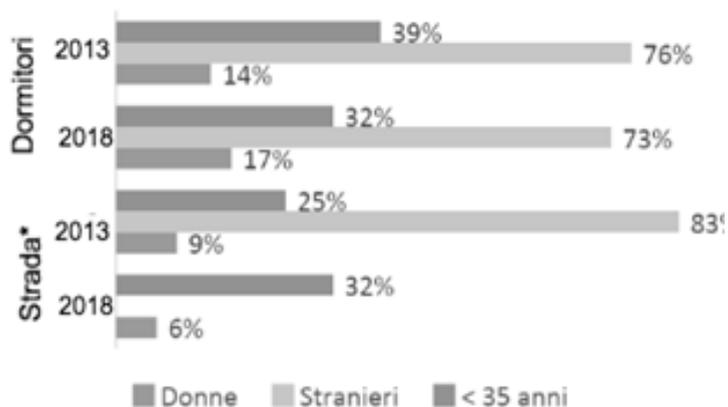


Fig. 2: Alcune caratteristiche demografiche a confronto nelle rilevazioni del 2013 e 2018 della FRDB (*Caratteristiche rilevate solo se visibili)

Secondo le rilevazioni dell'ultimo studio della fRDB (2018)(49):

- le persone senza fissa dimora a Milano rappresentano lo 0,2% della popolazione (2 persone ogni 1000 abitanti), concentrate in particolare nelle zone centrali della città;
- rispetto allo studio del 2013, la presenza delle persone senza fissa dimora a Milano risulta nel complesso stabile, tuttavia registra un aumento delle persone rilevate in strada (+19%);
- un terzo delle persone senza fissa dimora ha meno di 35 anni;
- gli stranieri sono in media più giovani degli italiani e rappresentano la stragrande maggioranza della popolazione intervistata;
- le donne rappresentano il 6% delle persone senza fissa dimora rilevate in strada e il 17% degli ospiti delle strutture di accoglienza notturna;
- tra i beni di cui dispone la persona, il 78% delle persone incontrate all'aperto possiede coperte/sacco a pelo, il 22% quindi ne è sprovvista (la temperatura media registrata nelle giornate di rilevazione è di 5°C, minima 2°C), e il 5% possiede una tenda.

I censimenti condotti dalla Fondazione Rodolfo De Benedetti, in collaborazione con il Comune di Milano e altri enti, offrono un'analisi interessante sebbene parziale del fenomeno delle persone senza fissa dimora a Milano, focalizzata principalmente su due aree (In strada e Dormitori/centri di accoglienza notturna). Se l'indagine venisse estesa alle altre forme di ricovero (per esempio baraccopoli, aree dismesse, e altri), la dimensione del fenomeno supererebbe il dato presentato di 2 persone ogni 1000 abitanti (lo 0,2% della popolazione), pur continuando a costituire una minoranza della popolazione su cui programmare interventi concreti di sostegno. Già le raccomandazioni dello studio del 2013(50) esortavano il Comune a:

- **raccogliere i dati regolarmente: prima, dopo e durante il Piano Freddo** (come per es. istruzione, residenza, salute, causa e durata della homelessness, partecipazione al mercato del lavoro, accesso ai servizi...);
- **cercare di monitorare la popolazione nel corso del tempo per valutare l'efficacia degli interventi e delle politiche;**

(49) Fondazione Rodolfo De Benedetti, *racCONTAMI 2018 3° Censimento dei Senza Dimora di Milano*:

<https://www.frdp.org/progetti/raccontami-2018/>

(50) Fondazione Rodolfo De Benedetti, *racCONTAMI Seconda indagine sui senza tetto a Milano*, op. cit.

- trasformare “l'emergenza freddo” in un vero primo passo per iniziare un percorso di lungo periodo.

3.1.2. Qual è stato lo sviluppo del Piano Anti Freddo a Milano negli ultimi 10/15 anni?

Avremmo voluto presentare qui una panoramica del Piano Anti Freddo a Milano:

- lo storico del Piano Anti Freddo negli anni per descriverne lo sviluppo e la visione;
- lo storico della Rete di strutture di accoglienza ordinaria negli anni per operare un confronto tra il Piano Anti Freddo e quanto già esiste in modo continuativo durante l'anno;
- lo storico degli investimenti stanziati ogni anno per il Piano Anti Freddo e per la Rete delle strutture di accoglienza ordinaria per offrire un inquadramento della dimensione degli interventi in valore assoluto e come percentuale della spesa totale del Comune.

A inizio settembre 2021 abbiamo chiesto via e-mail al Comune di Milano questi dati per poter svolgere un'analisi puntuale. Avremmo potuto richiedere l'accesso a tali dati anche attraverso la procedura di accesso civico generalizzato (51), che consiste nel diritto di prendere visione dei documenti amministrativi e di ottenerne una copia. Non abbiamo intrapreso questa seconda strada, vista un'iniziale disponibilità a farci avere i dati entro qualche settimana e previa autorizzazione dell'Area Diritti, Inclusione e Progetti del Comune di Milano, che però successivamente ci ha proposto un incontro scrivendoci che *“I dati devono essere illustrati e interpretati, sempre”*. Abbiamo risposto positivamente all'invito, ma che avremmo atteso nel frattempo le informazioni richieste per poter svolgere l'analisi in modo indipendente e secondo parametri misurabili.

Dopo un ulteriore sollecito, ci è stato confermato che il Comune avrebbe preferito un incontro data la difficoltà di tempo nel reperire tutti i dati richiesti e *“per comprendere anche come i dati verranno utilizzati e divulgati e in quale contesto verranno collocati, poiché i dati non sono neutri e come presentarli, leggerli ed interpretarli fa la differenza”*.

(51) L'Accesso civico (semplice o generalizzato) è una procedura che consente a chiunque di accedere a dati, documenti e informazioni delle pubbliche amministrazioni (Art. 5, D.Lgs. 33/2013). L'Accesso civico generalizzato (o accesso FOIA) consente a chiunque di richiedere dati e documenti ulteriori rispetto a quelli che le amministrazioni sono obbligate a pubblicare (art. 5, c. 2).

Abbiamo ripetuto l'obiettivo della nostra indagine inserita nel presente report: restituire una panoramica del Piano Anti Freddo a Milano negli anni, focalizzandosi sullo scorso anno in tempo di pandemia. Nel prosieguo degli scambi chiedevamo intanto questa seconda parte, insieme ai servizi di base rimasti aperti o attivati sul territorio nell'inverno 2020-2021.

Comprendiamo i tempi, non invece il mancato accesso a dati di base e confermati, che il Comune stesso afferma di avere sia direttamente (via email, nella risposta fornita al Naga in cui si rimanda all'incontro perché *"I dati devono essere illustrati e interpretati"*), sia indirettamente (ad esempio nel programma elettorale del Sindaco Sala appena rieletto, in cui si trova scritto che *"La Milano dell'accoglienza e dell'inclusione parte dagli eccellenti risultati organizzativi già raggiunti in questo mandato: dopo aver raddoppiato rispetto alla amministrazione Moratti i posti letto durante l'inverno per i senza fissa dimora (italiani e stranieri), l'impegno sarà di garantirli per tutto l'anno solare, rafforzando servizi di accompagnamento rivolti alle fragilità legate in particolare alla salute mentale. Si tratta di un grande progetto con l'obiettivo di azzerare la presenza di senza tetto per le strade, proponendo percorsi di reintegrazione nel tessuto sociale"*).

Non si capisce la reticenza del Comune nel fornire dati che dovrebbero essere disponibili e accessibili a norma di legge.

Al momento della conclusione di questo report, 31 ottobre 2021, non abbiamo ancora ricevuto nulla.

3.1.3. Inverno e pandemia a Milano: qual è stata la risposta per le persone senza fissa dimora?

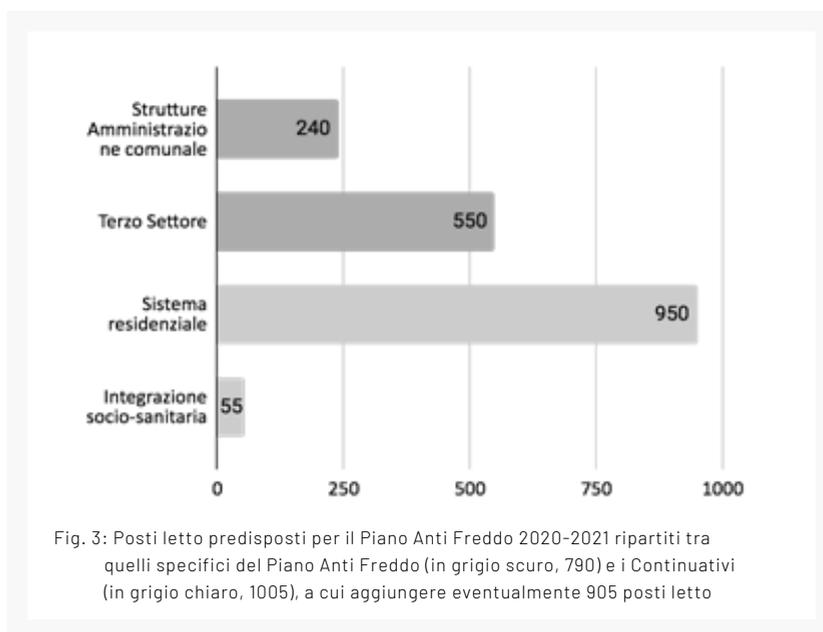
Alle difficoltà di natura sanitaria, psicologica e sociale della vita in strada (52), nell'inverno 2020 si è aggiunta la pandemia. Milano è stata una delle province italiane con più contagi (53). Il Piano Anti Freddo ha aperto il 30 novembre 2020 dopo un mese di Zona Rossa, a seguito di ripetute richieste inevase di informazioni e sollecitazioni di urgenza da parte di varie associazioni, tra cui il Naga (54). Il Comune di Milano ha annunciato di mettere a disposizione gradualmente fino a 2700 posti letto. Questo numero sembrerebbe ricalcare il dato delle

(52) *Nature*, "The devastating consequences of homelessness": <https://www.nature.com/articles/d41586-019-01573-0>; Istituto di Ricerche Farmacologiche Mario Negri, "Le malattie devastanti dei senza tetto": <https://www.marionegri.it/magazine/le-malattie-devastanti-dei-senzatetto>

(53) *Sole24Ore*, "Coronavirus in Italia, i dati e la mappa": <https://lab24.ilssole24ore.com/coronavirus/#>

(54) Naga, "Su il sipario": <https://naga.it/2020/12/14/il-pensiero-su-il-sipario/>

rilevazioni dei censimenti della FRDB, se così fosse denunciando di non averne compreso l'analisi e gli obiettivi, dando quindi una risposta insufficiente alla richiesta di alloggio, ed escludendo, come precedentemente affermato, tutti coloro che vivono in ricoveri "di fortuna". Dai dati comunicati ufficialmente (55) si tratterebbe di 790 posti specifici del Piano Anti Freddo a cui sommare 1005 posti di pertinenza del Sistema residenziale e integrazione sociosanitaria continuativi durante l'anno (che si immagina fossero conseguentemente vacanti al 30 novembre 2020). Al totale di 1795 posti letto, il Comune si diceva pronto ad aggiungere ulteriori 905 posti letto (il 50% in più) arrivando ai 2700 posti letto annunciati.



In mancanza dei dati puntuali e completi dell'intervento effettivo del Piano Anti Freddo 2020-2021 a Milano (vedi paragrafo 3.1.2.), condividiamo di seguito le nostre osservazioni sul campo riferite al 2020-2021 durante l'inverno e la crisi pandemica.

Il numero di posti letto effettivamente attivati sarebbe di 515 con accoglienza esclusivamente notturna, senza calcolare le strutture ordinarie già aperte durante l'anno 365 giorni l'anno,

(55) Sito del Comune di Milano, *Un aiuto ai senza dimora - Piano Anti Freddo*, Op. Cit; Videoconferenza della commissione consigliere sul Piano anti freddo del Comune di Milano, 26/11/2020.

secondo quanto riferitoci per sommi capi dall'Area Diritti, Inclusione e Progetti del Comune di Milano. Il Piano si appoggia infatti su una rete di centri diurni, gestiti da associazioni di volontariato e del Terzo Settore, per l'offerta di gran parte dei servizi, quali mensa, guardaroba, lavanderia, docce, parrucchiere, ambulatori medici, attività di socializzazione, orientamento (56).

Il Comune ci ha confermato che i centri sono tutti rimasti aperti nell'inverno 2020-2021. Non è stata messa in atto alcuna riprogrammazione del Piano in modo da rispondere alle misure normative di natura igienico-sanitaria di contenimento del contagio che limitavano gli spostamenti e nel caso di ulteriori lockdown.

Al 25 novembre 2020, tramite contatti telefonici con 9 tra le maggiori strutture di accoglienza ordinaria a Milano, emergeva che le strutture, per accedere alle quali è necessario un progetto individualizzato e una presa in carico da parte dell'équipe socioeducativa del Centro Sammartini (57), erano ancora in attesa degli esiti del Bando per l'affidamento del Servizio di accoglienza notturna a bassa soglia per persone adulte senza dimora (58) nel periodo del Piano Freddo per l'anno in corso. A questo grave ritardo, che generava incertezza in un momento di per sé delicato, si sommava il già sovraccarico quantitativo della domanda rispetto alle disponibilità delle strutture, i cui posti letto accessibili erano necessariamente diminuiti per via del distanziamento richiesto all'interno delle strutture di accoglienza. La maggior parte degli enti non riusciva a dare indicazioni chiare, alcuni avevano già chiuso ai nuovi ingressi, altri avevano addirittura fermato gli inserimenti in lista di attesa; un centro aveva riscontrato casi di persone positive al Covid-19 ed era in attesa di fare i tamponi. Se a fine novembre erano vacanti circa 1000 posti letto di pertinenza del sistema Continuativo annunciati nel Piano Anti Freddo (evidenziati in grigio nella Figura 3), ci domandiamo perché non fossero stati assegnati nel contesto descritto, e quale sia stato quindi il totale dei posti letto offerti nel Piano. Ricordiamo che era in vigore da inizio novembre il DPCM (59) (Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri) che prevedeva la Zona Rossa in Lombardia tra le Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

(56) Sito del Comune di Milano, *Un aiuto ai senza dimora - Piano Anti Freddo*, op. cit.

(57) Ibidem.

(58) Sito del Comune di Milano, *Gare e contratti*: <https://web.comune.milano.it/dseserver/webcity/GareContratti.nsf/weball/BB1ABC5C017DE6ADC12585F9002D8DAE?opendocument>

(59) *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* del 4/11/2020: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/11/04/275/so/41/sg/pdf>

Rispetto a salute e sicurezza, è mancata una comunicazione chiara e tempestiva delle misure di prevenzione messe in atto e della gestione dei casi positivi al Covid-19 accolti nelle strutture di competenza del Comune di Milano, delle misure adottate per operatori, operatrici e ospiti, e un'informazione trasparente sul numero di persone risultate positive dallo scopiare della pandemia, le strutture coinvolte e la loro gestione ex post.

Come associazione, abbiamo assistito a una realtà esasperata e distorta.

Da un lato le richieste inviate al Comune tramite posta certificata (PEC) e comunicati stampa, in collaborazione spesso con altre realtà, non ricevevano risposta riguardo le informazioni basiche in merito agli interventi sociali urgenti in programma, e che nello specifico riguardavano persone che stavano vivendo per strada con una pandemia in corso. Dall'altro lato le denunce di domande di accoglienza notturna inevase continuavano a crescere. L'analisi condotta dal centro Naga Har (60) dal settembre 2020 al maggio 2021 rileva un aumento (+16%) delle persone senza fissa dimora tra chi effettuava il primo accesso al centro rispetto agli anni precedenti.



Persone senza fissa dimora multate perché per strada durante il lockdown

Il 3 aprile 2020, a mezzo PEC, scriviamo al Comune di Milano: *"La scrivente associazione Naga ODV vorrebbe condividere con voi la preoccupazione per la situazione delle tante persone che hanno trovato accoglienza in strutture del privato sociale che possono però garantire loro ospitalità solo durante la notte. Ciò significa che durante il giorno, per dieci ore, molte persone devono necessariamente lasciare le strutture di accoglienza riversandosi dunque per le strade della città di Milano. La nostra preoccupazione riguarda più piani. Quello sanitario ovviamente, e quello legale, poiché rischiano di essere fermate per controlli e di ricevere la sanzioni prevista dall'art. 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, (61) come ci risulta essere già capitato ad alcuni.*

Ci rendiamo conto che in questo momento molte sono le delicate questioni che dovete affrontare. Ci preme tuttavia chiedervi di poter adottare soluzioni che possano permettere a tutte le persone di restare al sicuro anche di giorno, in centri diurni o nelle strutture stesse che li accolgono la notte, e al sicuro anche dal ricevere sanzioni". ■

(60) Naga, "Il Naga Har si racconta": <https://naga.it/2021/07/12/il-naga-si-racconta-naga-har/>

(61) Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/25/20G00035/sq>

Una famiglia alla deriva

Settembre 2020. Riapertura del Centro Naga Har. Una famiglia nigeriana "dublinata" (62), giunta direttamente dalla Germania a Milano, formata da madre, padre e due bambini di tre e cinque anni, si accampa con valigie e passeggino sul prato davanti all'ingresso del centro.

Due mamme della scuola materna attigua al Naga Har ci raccontano che la famiglia si è sistemata lì già da qualche giorno, in attesa della riapertura del centro. Portano loro da mangiare e li sistemano per la notte in un vicino B&B. Finalmente alla riapertura del centro li facciamo salire nei nostri locali con tutte le loro cose. Inizia da questo momento una fitta corrispondenza con le istituzioni (Ufficio Minori del Comune di Milano, Polizia Locale, Polizia di Stato, Centro Sammartini) per riuscire a sistemare l'intera famiglia.

Dopo giorni in cui la famiglia si arrangia tra la strada e un affittacamere, scopriamo che trovare una collocazione per l'intera famiglia a Milano non è possibile. Madri e bambini possono entrare in comunità, ma non i padri. La famiglia deve essere smembrata. Quindi non sarà facile convincere la madre nigeriana, particolarmente provata e spaventata, ad accettare questa situazione. Anzi, dobbiamo ammettere che né noi volontari del Naga Har, né gli assistenti sociali dell'Ufficio Minori, ci siamo riusciti. La famiglia trova ospitalità presso una parrocchia, che se ne fa carico per un certo periodo: poi non ne sappiamo più niente, è scomparsa nel nulla.

Scopriamo così che a Milano non esiste nessun servizio di accoglienza emergenziale per queste situazioni - se ne ripresenteranno altre nel corso del 2021 al Naga Har - e che nessuna delle istituzioni interpellate ha procedure chiare ed efficienti. Solo il sistematico ricorso ad associazioni di volontariato di vario genere porta al soddisfacimento dell'immediato bisogno di alloggio.



(62) "Profughi di ritorno", vittime del regolamento di Dublino, documento adottato dall'Unione europea in tema di diritto d'asilo che prevede che i cittadini extracomunitari debbano presentare domanda d'asilo nel primo Paese membro dell'Ue in cui arrivano e vengono identificati. Per regolamento Dublino si veda ASGI: <https://www.asgi.it/tag/regolamento-dublino-2/>

»» Docce alle fontanelle pubbliche, la Milano del 2020 (nel 2021 già déjà-vu)

Mentre la gran parte della popolazione rimaneva a casa, disinfettava mani, scarpe e sacchetti della spesa prima di rientrare, addirittura reimparava come lavare le mani grazie a spot pubblicitari e cartelli dedicati, a quali servizi di base hanno potuto accedere le persone senza fissa dimora?

In base alle informazioni raccolte tramite volantini informativi dei servizi per adulti (63), lo scambio e-mail con l'Area Diritti, Inclusione e Progetti del Comune di Milano e il contatto con operatori sul campo, possiamo riportare che:

- sono state attivate 4 postazioni incrementali per bagni pubblici, per lo più composte da bagni chimici con annesso lavandino come risposta immediata alle incognite del lockdown in cui molti servizi avevano chiuso. Molte di queste sono state effettivamente attive per un periodo di tempo circoscritto (uno o due mesi) e alcune non installate, a seguito delle lamentele della cittadinanza;
- 1 sede di docce pubbliche su 2 è rimasta attiva. A queste si sono aggiunte 3 sedi per docce non convenzionate (alcune aperte per poche ore la settimana, con appuntamenti ogni 7 o 15 giorni);
- è stato attivato 1 guardaroba, diventato un guardaroba itinerante ma con intervento non costante, in aggiunta alla conversione della sede di docce pubbliche in ristrutturazione in guardaroba (normalmente Milano non sembra avere alcun servizio di armadietti a cui le persone senza fissa dimora possano appoggiarsi).

Senza dettagli sulla dimensione delle sedi, gli orari di apertura e il numero di beneficiari ai quali i servizi si rivolgono, ci risulta difficile restituire la dimensione dell'offerta di base di bagni pubblici, docce e armadietti a Milano e operare un confronto tra cosa preveda normalmente la città e cosa abbia previsto nell'inverno 2020-2021. L'impressione avuta dagli operatori con cui siamo entrati in contatto è che manchi una visione chiara e completa degli interventi nella loro totalità e, di conseguenza, dell'efficacia delle misure.

Quello che possiamo testimoniare grazie ai racconti delle persone senza fissa dimora che si rivolgono ai nostri servizi è che sia la norma utilizzare le fontanelle pubbliche per lavarsi e fare il proprio bucato, norma proseguita durante l'inverno 2020, in piena pandemia.



(63) Volantino Settore Servizi per Adulti, l'Inclusione sociale e l'Immigrazione C.A.S.C Centro Aiuto Stazione Centrale.



Bagni, docce e armadietti, garantiti a tutti i cittadini in modo strutturale, dovrebbero rappresentare il gradino minimo per una città civile e moderna, in particolare nel corso della gravissima emergenza sanitaria che ha duramente colpito la città.

Milano conta circa 1,4 milioni di abitanti (64); se il dato del censimento condotto dalla ISTAT nel 2018 fosse ancora rappresentativo, le persone senza fissa dimora sarebbero circa 6000 (come accennato nel paragrafo 3.1.1., il numero potrebbe mostrare una sottostima del fenomeno).



La nostra esperienza è che ogni anno si ripropongono le stesse difficoltà: numero di posti letto insufficiente rispetto alla domanda, lunghe liste di attesa, centri di accoglienza notturna ordinaria pieni, bassi standard di accoglienza, frustrazione e fatica degli operatori, scoraggiamento e abbandono delle richieste di inserimento da parte delle persone senza fissa dimora dopo i continui rimandi degli sportelli del Centro Sammartini. Le persone senza fissa dimora che restano escluse dal sistema si rassegnano a vivere sotto ponti e portici, in aree abbandonate, ospiti nelle chiese o dove capita.

Emerge una gestione poco orientata alla ricerca di soluzioni strutturali per chi si trova a essere senza fissa dimora, mancante di un investimento pubblico adeguato e ben indirizzato, e di flessibilità e creatività nel trovare risposte concrete e rispondenti ai bisogni di chi è senza casa. Nonostante i numerosi annunci a mezzo stampa di vari esponenti del Comune di Milano, la realtà che osserviamo testimonia una generale indifferenza e bassa priorità assegnata al tema. La pandemia ha reso la situazione ancora più grave ed evidente.

Ci domandiamo quali siano le ragioni che non permettano, e soprattutto non abbiano permesso in un anno di pandemia, di rispondere in modo chiaro e ragionevole al problema abitativo e al diritto alla salute di poche migliaia di cittadini.

(64) ISTAT, Popolazione residente al 1 gennaio 2021: <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=18548>

Chiediamo inoltre al Comune:

- dati puntuali, trasparenti e completi sull'offerta effettiva dei progetti e di misurazione del loro impatto;
- l'ammontare degli investimenti operati negli anni e quali sia necessario programmare per offrire una risposta efficace, dati i vincoli di spesa (il bilancio del Comune nel 2020 contava 2,655 miliardi per le uscite correnti)(65);
- quando diventerà politicamente urgente costruire un'accoglienza dignitosa, sistematica e stabile - se non è stato fatto nel lungo periodo di pandemia che ha drammaticamente colpito l'area di Milano - e chi sia responsabile della sua gestione;
- quale sarà la risposta di Milano nell'inverno 2021-2022.

La città è in generale un forte polo di attrazione, in particolare per chi è in cerca di fortuna e assistenza. Rispetto ad altre città lombarde e italiane, Milano offre molte possibilità e presenta numerosi servizi, sebbene insoddisfacenti, dedicati alle fasce marginali. Limitare l'offerta di servizi per questa fascia di popolazione sembrerebbe rispondere all'esigenza di tenere lontane altre persone senza fissa dimora che sarebbero richiamate dalle prestazioni socioassistenziali di una città realmente accogliente. Detto altrimenti, limitare le risposte concrete per le fasce più marginali della popolazione, sembrerebbe coerente con il famoso mantra "Non possiamo accoglierli tutti" tanto caro alla destra, ma purtroppo attuato da tante amministrazioni "progressiste".

Il clima dell'autunno 2021 a Milano è stato segnato dalle elezioni amministrative con programmi per la città e promesse di ampie prese in carico. La nostra esperienza, tuttavia, è di una sempre maggiore sussidiarietà da parte del Terzo Settore e delle associazioni/forze sociali sul territorio (comunque insufficienti rispetto alla totalità dei bisogni), e di una mancanza di chiarezza sul ruolo, i risultati e le responsabilità dell'operato del Comune.

(65) Sito del Comune di Milano, "Open Bilancio - Valori di rendicontazione 2020"

<https://analyticsplatform.comune.milano.it/anonymos/extensions/OpenBilancioHome/OpenBilancioHome.html?Anno=2020>

3.2. La residenza fittizia a Milano per i cittadini e le cittadine stranieri

Con residenza fittizia si intende la possibilità, per chi risiede o è domiciliato nel territorio di un determinato Comune di essere iscritto all'anagrafe di quello stesso Comune, pur senza essere in grado di fornire un indirizzo corrispondente a un'abitazione formalmente riconosciuta e poter dimostrare di essere in possesso dei requisiti di legge che lo consentono.

La residenza è, di fatto, il passepartout che permette l'accesso a molti servizi del territorio attraverso i quali si esercitano alcuni diritti fondamentali quali il diritto al lavoro, all'istruzione, alle cure mediche e molti altri.

Nel ragionare sull'istituto della residenza, è fondamentale tenere presente che il non poter esibire una carta d'identità in corso di validità costituisce una barriera per l'accesso a diritti che dovrebbero essere garantiti, stando alle norme di legge, anche alle persone prive di iscrizione anagrafica. Ad esempio, riuscire ad aprire un conto bancario o aderire a un'offerta di lavoro dipende in molte occasioni dalla possibilità di esibire la carta d'identità, benché la normativa in materia preveda anche l'utilizzo di documenti alternativi, quali il permesso di soggiorno provvisorio consegnato a chi ha appena perfezionato la richiesta di protezione internazionale. Nel caso dei cittadini comunitari, il passaporto o la carta d'identità emessa dallo Stato di provenienza, oltre al possesso di un codice fiscale, dovrebbero essere sufficienti.

3.2.1. Residenza fittizia: qual è l'organizzazione del territorio per le persone senza fissa dimora?

Nel marzo 2019 l'Assessorato alle Politiche Sociali del Comune di Milano ha attivato quattro sportelli per la residenza fittizia dislocati presso altrettante sedi decentrate dell'Anagrafe, in aggiunta allo sportello sperimentale attivo nel primo municipio, nel centro della città. La gestione del servizio è affidata all'ATI (Associazione Temporanea d'Impresa) che ha vinto il bando dedicato. Ai primi sportelli se ne sono poi aggiunti due: il primo si trova presso il Centro Sammartini del Comune, è ad accesso indiretto e segue le richieste di residenza per gli adulti che vivono per strada; il secondo è situato presso la sede della Casa della Carità, è ad accesso diretto e si occupa delle richieste di residenza per i nuclei familiari.

Per ottenere un colloquio presso i primi è necessario essere presentati da un'associazione o da un altro ente del terzo settore, riconosciuti dal Comune, oppure da un servizio della stessa amministrazione comunale; ai secondi ci si può presentare direttamente. Gli operatori dello sportello si occupano di verificare la presenza sul territorio comunale delle persone che si rivolgono loro e il possesso dei requisiti di legge necessari per poter avere diritto all'iscrizione anagrafica, con essa alla residenza e alla conseguente emissione della carta d'identità.

Organizzazione degli sportelli per la residenza fittizia a Milano (66)

Gestione: ATI formato da tre enti del terzo settore in collaborazione con la Direzione alle Politiche sociali del Comune.

Sportelli:

- con accesso indiretto: aperti nelle sedi decentrate dell'Anagrafe di 5 municipi e gestiti da operatori dell'ATI. L'accesso può avvenire solo attraverso la presentazione dei servizi sociali del Comune o di un'associazione che si occupa di grave emarginazione sociale;
- con accesso diretto: due sportelli che si occupano, rispettivamente, di adulti senza fissa dimora e di nuclei familiari (e altri). Il primo si trova presso una struttura comunale, il secondo nella sede di uno dei tre enti che hanno costituito l'ATI.

Per accedere al Servizio Sanitario Nazionale la situazione è più complessa. È necessaria infatti l'iscrizione anagrafica, che può essere sostituita dal diritto a usufruire dei soli Livelli Essenziali di Assistenza (L.E.A.) presso le strutture pubbliche convenzionate. Diritto che viene sancito dalla legislazione nazionale che lo garantisce, in forme diverse, sia ai cittadini stranieri non comunitari che ai cittadini stranieri comunitari non regolarmente presenti sul territorio nazionale. In Lombardia, le modalità con le quali avviene l'applicazione della normativa a livello regionale rendono difficile ottenere, nel concreto, l'esercizio di questo diritto per i cittadini non comunitari privi di permesso di soggiorno e pressoché impossibile

(66) Sito del Comune di Milano, "Residenza anagrafica per senza dimora": www.comune.milano.it/servizi/residenza-anagrafica-per-persone-senza-dimora

per i cittadini comunitari non regolari. Questa seconda categoria, dunque, si trova completamente scoperta fino a quando non riesce a regolarizzare la propria posizione sul territorio che avviene, in presenza di determinati requisiti, con l'iscrizione anagrafica e, di conseguenza, con l'emissione della tessera sanitaria e l'assegnazione di un medico di medicina generale.

Stante questa situazione risulta importante che il servizio di residenza fittizia per persone senza fissa dimora risponda alle richieste con tempistiche ragionevolmente veloci, in ottemperanza alla normativa in materia che prevedrebbe il perfezionamento dell'iscrizione all'anagrafe in 45 giorni dall'avvenuta richiesta. Di fatto, il servizio così come è stato implementato, attraverso la rete di sportelli di cui al BOX "Organizzazione degli sportelli per la residenza fittizia a Milano", prevede strutturalmente un lasso di tempo molto superiore: la richiesta di residenza risulta essere istruita dall'Anagrafe solo quando gli operatori dello sportello hanno ricevuto i moduli appositi dai soggetti segnalati, li hanno vagliati per una verifica dei requisiti, hanno effettuato un colloquio con il soggetto (o i soggetti in caso di nuclei familiari) candidato all'iscrizione e hanno quindi proceduto a inviarla. La decorrenza dei 45 giorni viene calcolata solo dal momento in cui questo lavoro preliminare viene concluso, i tempi reali dell'intera procedura sono quindi notevolmente maggiori. Nei primi mesi di apertura degli sportelli a Milano, il tempo medio per ottenere il colloquio, al quale seguiva quasi immediatamente l'istruzione della pratica, era di circa due mesi. In seguito, questa tempistica si è molto dilatata, anche prima dell'inizio della pandemia che ha provocato ulteriori ritardi di lavorazione. La ragione del rapido sovraccarico di domande sembra risiedere nella sottostima del fenomeno per mancanza di conoscenza del territorio e/o di volontà politica. Il servizio era stato pensato per una platea di circa 3.000 persone, numero che si è rivelato molto inferiore al numero reale di aventi diritto che non sono nelle condizioni di ottenere un'iscrizione anagrafica attraverso il canale usuale di richiesta diretta agli uffici dell'Anagrafe. Secondo, infatti, quanto riferito ai volontari e alle volontarie del Naga durante una riunione organizzativa con i responsabili del servizio a marzo 2021, le iscrizioni di persone senza fissa dimora registrate presso gli sportelli dedicati, a partire dalla data di apertura fino a quel momento, superavano le 4.600.

Il principale motivo di questa discrasia nasce, a nostro parere, dalla sottovalutazione del numero di persone che si trovano in situazioni alloggiative irregolari che, pur vivendo in un'abitazione, non possono avviare la procedura standard di iscrizione che prevede i controlli effettuati dagli operatori comunali per verificare l'effettiva presenza della persona presso l'indirizzo dichiarato. Le casistiche possono essere le più svariate, ma le due principali riguardano le persone che affittano stanze o posti letto in nero e quelle che occupano per necessità appartamenti.

3.2.2. Residenza fittizia: come accedere ai propri diritti per le persone senza fissa dimora?

L'esperienza dei due anni e mezzo intercorsi dalla data di apertura del servizio di sportelli per la residenza fittizia (da marzo 2019 a ottobre 2021) ha evidenziato altre due criticità, che riguardano l'individuazione dei requisiti di legge richiesti per avere diritto a essere iscritti all'anagrafe. Come accennato precedentemente, senza tale iscrizione le persone non riescono ad avere reale accesso ai propri diritti e ai servizi sul territorio.

La prima riguarda i numerosi cittadini stranieri non comunitari regolarmente presenti sul territorio nazionale che vivono e lavorano all'interno del territorio del Comune di Milano.

Si tratta di chi si trova nella situazione di aver chiesto il rinnovo o la conversione di un permesso di soggiorno scaduto. O, per essere precisi, di coloro cui è scaduto un permesso e per i quali la procedura di rinnovo prevede che la domanda venga fatta prenotando un appuntamento in Questura attraverso l'apposito portale messo a disposizione dal sito web Prenotafacile (67) della Polizia di Stato. Tale appuntamento è l'unico canale per chiedere il rinnovo o la conversione per i numerosi tipi di permesso collegati alla procedura di protezione internazionale. L'Anagrafe si rifiuta di iscrivere persone che hanno ottenuto questo appuntamento ritenendo che non equivalga alla ricevuta del kit postale che viene compilato e inviato da chi chiede il rilascio, il rinnovo o la conversione di altri tipi di permessi. La sua ricevuta è valida a dimostrare la presenza regolare sul territorio ai sensi dell'articolo 15 del Testo Unico Immigrazione (T.U.I.) e, pertanto, accettato ai fini dell'iscrizione anagrafica.

(67) Sito web Prenotafacile della Polizia di Stato: <https://prenotafacile.poliziadistato.it/>

Al contrario di quanto praticato dall'amministrazione comunale, a nostro parere l'appuntamento Prenotafacile dovrebbe essere equiparato alla ricevuta del kit postale perché viene prodotto dall'Amministrazione pubblica attraverso l'unico canale messo a disposizione per attivare la procedura di rinnovo/rilascio. Si tenga conto, per valutare il rilievo del pregiudizio all'esercizio dei diritti di persone regolarmente residenti, che le disponibilità di date per l'appuntamento sono quasi sempre a molti mesi di distanza dal giorno in cui si effettua la prenotazione. Molti mesi che, in seguito all'emergenza sanitaria e le conseguenti chiusure, sono diventati sempre di più, fino a superare l'anno di attesa. Riteniamo che questa criticità derivi da un'interpretazione scorretta dei requisiti di legge.



Requisiti di accesso all'iscrizione anagrafica per cittadini extracomunitari

- Possesso di un permesso di soggiorno valido
- Possesso di un permesso di soggiorno scaduto e della ricevuta del kit postale inviato per chiederne il rinnovo o la conversione
- Possesso dell'attestato di compilazione del modulo C3 (richiedenti asilo per i quali non è stato ancora rilasciato il primo permesso di soggiorno)
- Possesso del soggiorno di permesso scaduto e della ricevuta di invio del kit postale per rinnovo/conversione



Al contrario di quanto praticato dall'amministrazione comunale, a nostro parere l'appuntamento Prenotafacile dovrebbe essere equiparato alla ricevuta del kit postale perché viene prodotto dall'Amministrazione pubblica attraverso l'unico canale messo a disposizione per attivare la procedura di rinnovo/rilascio. Si tenga conto, per valutare il rilievo del pregiudizio all'esercizio dei diritti di persone regolarmente residenti, che le disponibilità di date per l'appuntamento sono quasi sempre a molti mesi di distanza dal giorno in cui si effettua la prenotazione. Molti mesi che, in seguito all'emergenza sanitaria e le conseguenti chiusure, sono diventati sempre di più, fino a superare l'anno di attesa. Riteniamo che questa criticità derivi da un'interpretazione scorretta dei requisiti di legge. La seconda criticità riguarda i requisiti per l'iscrizione anagrafica dei cittadini comunitari.

Una sua interpretazione rigida, sia pure applicata all'interno dei confini normativi, impedisce l'iscrizione anagrafica a molte persone presenti sul territorio milanese da lungo tempo, anche decenni. Nello specifico, il Regolamento anagrafico della popolazione residente (68) prevede che i requisiti per l'iscrizione di un cittadino comunitario siano, in alternativa, la presentazione di: un contratto di lavoro valido unitamente alle ultime tre buste paga; la dimostrazione di avere una partita IVA attiva; la percezione di un assegno di disoccupazione o la dimostrazione di avere fatto la Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (D.I.D.); il possesso dell'Attestazione di soggiorno permanente per i cittadini della Comunità europea; la dimostrazione di potersi mantenere sul territorio (dimostrando di avere un conto in banca attivo oppure grazie a un terzo che fornisca la copertura finanziaria) unitamente alla sottoscrizione di un'assicurazione sanitaria. Sono requisiti che molte persone comunitarie, in particolare rom di origine rumena, non riescono a soddisfare soprattutto perché si trovano in condizioni di grave emarginazione sociale rimasta invariata nel corso della loro lunghissima storia di presenza a Milano. L'Amministrazione comunale avrebbe la discrezionalità per decidere di concedere/riconoscere l'iscrizione anagrafica a queste persone, ma la esercita solo in casi veramente eccezionali. Per esempio, gravi e impellenti problemi di salute che necessiterebbero di un assiduo rapporto con il servizio sanitario nazionale, a volte, non sono sufficienti a far scattare queste deroghe.

Requisiti di accesso all'iscrizione anagrafica per cittadini comunitari

- Contratto di lavoro (Il Comune chiede le ultime 3 buste paga)
- Disponibilità al lavoro o fruitore di NASPI
- Stipula di assicurazione sanitaria (costo medio 300€)
- Un familiare che dispone delle capacità economiche per il sostentamento (assegno sociale) e dichiara di essere disposto a garantirlo
- Possesso dell'attestazione di soggiorno permanente (manca nelle indicazioni date dal Comune attraverso gli sportelli dell'ATI ma viene nei fatti accettato)

(68) *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, D.P.R. n. 223/1989: <http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1205/D.P.R.%2030-05-1989,%20n.223.pdf>

Dalla panoramica descritta, emerge come il servizio per l'iscrizione anagrafica per persone senza fissa dimora del Comune di Milano escluda moltissime persone, per ragioni legate al suo sottodimensionamento e a interpretazioni scorrette o eccessivamente restrittive delle norme.

Questo sistema si traduce in termini reali nella difficoltà e in alcuni casi nell'impossibilità di accesso all'usufrutto del diritto alla residenza e, conseguentemente, poiché condizionati al suo possesso per legge o di fatto, dei diritti fondamentali che ne conseguono.

3.3. La prima accoglienza di richiedenti asilo e dei minori non accompagnati a Milano

Dal 2019, un numero sempre maggiore di persone che fanno richiesta di protezione internazionale appena giunte in Italia non riesce ad avere accesso a una qualsiasi forma di accoglienza, riducendosi a vivere per strada. Lo stesso avviene nel caso di minori stranieri non accompagnati (MSNA). Per questi ultimi, come vedremo, la situazione si è particolarmente aggravata negli ultimi mesi.

3.3.1. Richiesta di asilo a Milano: quali sono le vie di accesso alla protezione internazionale e al sistema di accoglienza?

In generale la normativa in materia di protezione internazionale prevedrebbe che il richiedente che perfeziona la domanda di protezione internazionale, qualora si dichiari indigente, abbia diritto a essere inserito nel sistema di accoglienza, descritto nel primo capitolo di questo report. Al momento dell'accesso all'Ufficio Immigrazione della Questura per la formalizzazione della domanda, il richiedente avrebbe diritto a ricevere un'esauriente informativa sulla procedura insieme alla possibilità di sottoscrivere la dichiarazione di indigenza a cui abbiamo appena accennato. L'alto numero di persone che, pur avendo completato la procedura, rimane a vivere per strada per mesi è un segno incontrovertibile del fatto che questo tipo di informazione non venga effettivamente fornita. Di frequente, anche le richieste inviate dalle nostre caselle mail tramite Posta Certificata (PEC), nel cui testo si fa esplicita richiesta di applicazione delle misure di accoglienza per conto dei richiedenti che si

rivolgono al Naga prima di presentarsi in Questura per fare richiesta di protezione internazionale, vengono di fatto ignorate. Dalla nostra esperienza, è frequente che le persone che entrano in Questura con l'intenzione di fare richiesta di protezione internazionale vengano respinte senza essere ascoltate oppure vengano convocate a settimane di distanza attraverso appuntamenti che si risolvono spesso con un ulteriore rinvio. Di nuovo, il risultato è che le persone vengono abbandonate a sé stesse per le strade di Milano.

Un'altra via di accesso alla Questura di Milano in merito alla richiesta di protezione internazionale avviene attraverso il Centro Sammartini, ex Centro Aiuto Stazione Centrale (CASC), frutto della collaborazione del Comune di Milano con gli enti del privato sociale⁽⁶⁹⁾ che fornisce, tra l'altro, assistenza alle persone senza fissa dimora con il compito di inserirle nel sistema di accoglienza gestito, direttamente o indirettamente, dall'Assessorato stesso. A seguito di un accordo tra le due istituzioni, il Centro Sammartini si occupa di effettuare le visite di idoneità alla vita in comunità necessarie per poter entrare in un centro di accoglienza, e indirizza gli aspiranti richiedenti asilo all'Ufficio Immigrazione della Questura di Milano. Nell'appuntamento non viene indicata l'intenzione di fare domanda di protezione internazionale (come da prassi PEC preventiva) esponendo le persone alla discrezionalità che abbiamo evidenziato più sopra: in più di un'occasione abbiamo constatato che questi invii si sono conclusi senza che la richiesta venisse formalizzata; a volte ignorata, in altre occasioni l'esito è un provvedimento di espulsione con annesso foglio di via.

Persone che si erano rivolte al Centro Sammartini gestito dal Comune, spesso in pieno periodo di Piano Freddo, non solo non hanno ricevuto l'accoglienza di cui avrebbero avuto diritto, ma si sono trovate esposte al rischio di un rimpatrio forzato senza che si fosse espresso l'ente competente in materia, cioè la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale. Il rischio di rimpatrio forzato diventa ancora più concreto quando l'aspirante richiedente asilo viene inviato direttamente nel Centro Per il Rimpatrio (CPR) di via Corelli, come ci è capitato di constatare per alcune persone incontrate all'interno della struttura in occasione della visita ispettiva effettuata dai Senatori Gregorio de

(69) Comune di Milano, Centro Sammartini ex Centro Aiuto Stazione Centrale: <https://www.comune.milano.it/servizi/centro-sammartini>

Falco e Simona Nocerino accompagnati da assistenti collegate alla rete Mai più lager - NO ai CPR nel giugno 2021, da cui è stato tratto il report "*Delle pene senza delitti*"(70).

A inizio 2021, le sempre crescenti richieste di aiuto e supporto pervenute al centro Naga Har, il centro del Naga dedicato a richiedenti asilo, rifugiati e vittime della tortura, hanno reso il fenomeno ancora più evidente. Il Naga ha quindi avviato un'interlocuzione con la Questura di Milano per segnalare la situazione e chiedere risposte. In copia allo scambio erano presenti gli altri enti e istituzioni interessati: il Comune e la Prefettura di Milano, l'UNHCR (United Nation High Committee for Refugee) e la Commissione nazionale per il diritto di asilo. Il risultato di queste comunicazioni è stato del tutto insoddisfacente, con risposte evasive e tese a scaricare sulle altre istituzioni la responsabilità di occuparsi dell'accoglienza dei richiedenti asilo.

PEC per presentare richiesta di protezione internazionale

Il 16 febbraio 2021 abbiamo inviato una PEC all'Ufficio Rifugiati della Questura di Milano per richiedere una procedura di accesso che cerchi di ovviare all'impossibilità, descritta precedentemente, di formalizzare la richiesta di protezione internazionale. Già da tempo ci capitava di inviare PEC relative a singoli casi: nel testo di risposta di una di queste ci era stato comunicato che "cittadini stranieri richiedenti asilo che necessitano di accedere alle misure di accoglienza, in quanto senza fissa dimora, devono preventivamente passare dal CASC di Via Sammartini 120, ove riceveranno una prima assistenza, verranno sottoposti a visita medica e muniti di apposito invito a presentarsi presso questo ufficio".

La risposta della Questura di Milano è arrivata il 26 febbraio: la Questura, confermando quanto sopra, precisava che "per coloro che necessitano di accedere alle misure di accoglienza (previste dal d.lgs. 142/2015), il CASC garantisce assistenza e alloggio nei pochi giorni di attesa per l'inserimento in un CAS del circuito prefettizio, evitando che i



(70) Uno di questi casi viene citato a pagina 69 del documento redatto dal senatore Gregorio Di Falco in seguito al sopralluogo avvenuto nei giorni 5 e 6 giugno 2021 (<https://bit.ly/3i4IE4m>).



richiedenti si riversino per strada, soprattutto in questo periodo di emergenza sanitaria. In tal modo è possibile anche il rispetto della procedura di accesso alle misure di accoglienza illustrata nella pregressa corrispondenza con la vostra associazione, richiamata dalla nota del 16 febbraio 2021".

L'8 marzo abbiamo ripreso lo scambio di fronte alla continua evidenza di persone che, volendo fare richiesta di protezione internazionale, rimanevano per strada prive di qualsiasi assistenza e si recavano all'appuntamento in Questura "per richiesta di identificazione", alcune volte concretizzandosi in un foglio di via. In quei giorni avevamo anche preso visione di appuntamenti per aprile o maggio, in netto contrasto con la dovuta tempestività della presentazione della domanda d'asilo. Infine, in alcuni casi, i richiedenti asilo avevano ricevuto un provvedimento di espulsione in occasione di tale appuntamento. Contestualmente scrivevamo una PEC anche alla Direzione delle Politiche sociali, all'Assessore competente e al Sindaco di Milano per metterli a conoscenza sia dello scambio avvenuto con la Questura iniziato il 16 febbraio 2021 che dei casi di espulsione ricevuti dalle persone da loro inviate all'Ufficio Rifugiati. Il 27 maggio, a seguito di un ulteriore sollecito, la Questura riferiva che quanto scritto il 26 febbraio non era più valido: *"indubbio, tuttavia, che l'attuale contesto storico imponesse una riflessione critica rispetto al passato, nella consapevolezza delle mutate condizioni, sia con riferimento al numero di migranti registrati nell'ultimo anno che alle conseguenze dell'emergenza sanitaria tuttora in corso. Ciò ha portato gli attori coinvolti a rimodulare il proprio assetto, ripristinando la propria autonomia operativa, pur riconoscendo al CASC, come a ogni altra istituzione/ente/ associazione attiva sul territorio in materia di immigrazione, la facoltà di segnalare casi di vulnerabilità e fragilità meritevoli di attenzione da parte di quest'Ufficio, per gli aspetti di competenza (anche al di fuori delle ipotesi di richiesta di protezione internazionale)".* L'amministrazione comunale non ha mai risposto.

Per completare il resoconto, l'UNHCR si è interessato alla questione chiedendoci delucidazioni via e-mail che abbiamo puntualmente fornito.

Le problematiche che abbiamo descritto non si sono affatto risolte e, anzi, le notizie di invii diretti senza possibilità di seguire l'iter di legge di richiesta di protezione internazionale al CPR di via Corelli ci sono arrivate anche in seguito (come per es. il caso citato in nota 70).



3.3.2. Il caso dei minori stranieri non accompagnati

Una particolare attenzione merita la situazione dei minori stranieri non accompagnati (MSNA). Nel corso del 2021, è stato registrato un notevole incremento nel flusso di arrivo rispetto al 2020, quando i servizi comunali ne avevano presi in carico 967. Nei primi otto mesi del 2021 il numero era già di 1093. Decine e decine di ragazzi minorenni si sono riversati nelle strade della città: appena arrivati in Italia attraverso le varie rotte ancora aperte, o usciti dai centri di accoglienza dove erano stati inizialmente ospitati, prevalentemente nel Sud. Nonostante questo notevole incremento dei flussi, l'offerta del Comune di Milano si è ridotta: dapprima è diminuito il numero di posti disponibili nelle strutture a causa della pandemia, poi, per la necessità di gestire la quarantena degli ingressi, la capacità di assorbimento del Centro da 12 posti destinato alla primissima accoglienza 24 ore al giorno, situato in via Zandrini 6 e inaugurato nel maggio 2019, è calata perché i ragazzi accolti rimanevano nella struttura più a lungo che in precedenza. La conseguenza è stato l'immediato aumento del numero di minori che si ritrovavano senza un posto sicuro dove vivere.

Durante l'estate, il Centro è stato chiuso per l'accoglienza immediata e si è trasformato in una struttura per l'accoglienza ordinaria continuativa 365 giorni l'anno. La presa in carico degli ingressi è stata trasferita in una nuova struttura che si trova in via Aldini, che non offre però posti letto. I minori che si presentano vengono infatti inseriti in una lista di attesa, nel frattempo sono lasciati a sé stessi, mantenendo l'obbligo di confermare quotidianamente la presenza sul territorio presso la struttura di via Aldini. Un giorno di mancata presentazione significa perdere il proprio posto in lista. Già nel 2017, quando non era presente a Milano un Centro di primissima accoglienza per MSNA (come quello di via Zandrini), l'unità del gruppo Medicina di Strada del Naga, che si occupa di raggiungere le persone che vivono in situazioni informali per fornire loro assistenza sanitaria e avviarle verso le strutture presenti sul territorio comunale, aveva constatato una situazione affine. Molti dei ragazzi marocchini incontrati in palazzi abbandonati chiamavano la struttura allora preposta "Torna domani": era la prima locuzione in lingua italiana che avevano imparato.



In conclusione, la fotografia che emerge dell'accoglienza offerta dall'amministrazione di Milano e, più in generale, dalla città, è molto distante dall'immagine solidale e accogliente dei media, rivelandosi nel concreto molto spesso respingente per alcune fasce della popolazione.

I tre paragrafi sviluppati intorno al Piano Freddo, la Residenza fittizia per i cittadini stranieri e la Prima accoglienza di richiedenti asilo e minori, restituiscono alcune criticità comuni, raccolte grazie alla nostra attività sul campo e alle tante testimonianze delle persone che incontriamo. Alla base si intreccia una pluralità di fattori: l'inefficacia dei servizi offerti rispetto alle esigenze reali delle persone che vi si rivolgono per sottodimensionamento, mancanza di un investimento pubblico adeguato e di risposte strutturali che cerchino soluzioni rispondenti ai bisogni reali, nonché l'applicazione diffusa di strategie che producono ostacoli concreti all'accesso di diritti che dovrebbero essere invece garantiti. Questi ostacoli si traducono di fatto nella minore attrattività di Milano per le persone in stato di fragilità economica e/o abitativa che cercano di stabilirvisi. O di rimanerci. La pandemia ha aggravato lo scenario.



CAPITOLO 4

Dar voce a chi si vuol far tacere

4.1. Introduzione

Il nostro impegno come Osservatorio nel monitorare e visitare, quando possibile, i centri di accoglienza messi a disposizione dal sistema per richiedenti asilo, rifugiati, beneficiari di protezione, ci ha portato a seguire il percorso di molte di queste persone. Le avevamo conosciute appena arrivate in Italia dopo un lungo viaggio, piene di speranza e, anche se duramente provate da anni di spostamenti, finalmente arrivate alla meta, l'Europa, da loro tanto agognata, l'Italia in particolare, da loro scelta come destinazione finale.

Dopo anni in percorsi di accoglienza per espletare il procedimento che ha, come sbocco finale, il riconoscimento dell'asilo o di qualche forma di protezione, che permetta loro di vivere nel nostro paese, con una stabile autonomia, spesso li abbiamo ritrovati stanchi e sfiduciati presso i nostri sportelli, chiedendoci cosa altro avrebbero potuto fare per conquistare un permesso e, soprattutto, per non dover vivere per strada. Il numero dei senza fissa dimora è in crescita purtroppo a Milano. A questo tema, e alla gestione di questo problema da parte del Comune di Milano, abbiamo dedicato il capitolo 3. I ripetuti dinieghi della domanda di protezione internazionale, ricevuti da molti di loro, portano a non poter ottenere un permesso che renda possibile vivere nel nostro paese in modo regolare. Impossibile lavorare e impossibile trovare un posto letto. Ecco come crescono i numeri di coloro che vivono per strada, a cui vanno sommati anche coloro che una protezione ce l'hanno, un permesso pure, ma che, complice anche la pandemia, hanno

perso il lavoro o non l'hanno mai trovato e non essendoci compensatori sociali si ritrovano completamente persi fisicamente e psicologicamente, in una città che palesemente non li vuole. Non li vuole la giunta comunale che non fa e non ha fatto altro in tutti questi anni che smembrarne gli insediamenti, disperderli sul territorio perché non diano nell'occhio, senza mai affrontare il problema a monte, con serietà. Non li vogliono neppure i cittadini che non sanno come affrontarli e come alleviarne le sofferenze, sentendosi impotenti.

Fatta questa debita premessa abbiamo sentito l'esigenza di andarli a trovare la sera nei loro rifugi di fortuna portando loro qualche consiglio e soprattutto indirizzandoli ai nostri servizi e ai nostri sportelli. Abbiamo accompagnato i volontari e le volontarie del progetto Drago Verde nei loro giri e incontri serali e abbiamo avuto modo di constatare come siano riusciti a instaurare dei rapporti di fiducia, di rispetto e di amicizia. Grazie al loro lavoro costante, settimana dopo settimana, alcuni di loro hanno raccolto delle testimonianze che ci hanno consegnato per pubblicarle in questo report, dando voce a chi si vuol far tacere. Sono racconti di vita di cui qui presentiamo solo degli estratti.

4.2. Le testimonianze

Le testimonianze a seguire sono state raccolte dai volontari e dalle volontarie del progetto Drago Verde, parte dell'associazione Mutuo Soccorso Milano durante l'anno 2021. Drago Verde nasce come costola della Brigata Lena Modotti durante il primo lockdown nazionale ed è attivo da maggio 2020 con continuità nei territori di San Babila, Lambrate e Stazione Centrale. I volontari ogni settimana offrono un pasto caldo cucinato dai volontari e dalle volontarie di Comida Sociale, distribuito tramite il food truck e a piedi, passando di strada in strada. D'inverno portano una tisana calda, mentre d'estate succhi di frutta, frutta fresca recuperata dall'Ortomercato, kit igienici all'occorrenza, capi d'abbigliamento e coperte, ricevuti tramite donazioni. Non utilizzano per scelta pettorine, e lavorano costantemente nel costruire un rapporto con le persone che incontrano. Credono nella pratica del mutualismo e nell'impegno affinché nessuno venga lasciato indietro (71).

(71) Per maggiori informazioni: <https://www.mutuosoccorso milano.it/>

“

“Non troppo tempo fa ero un aiuto cuoco, avevo un tetto sopra la testa. Poi una complicata situazione familiare, e sono finito in strada. Ormai non ricordo più l'ultima volta che mi sono addormentato serenamente in un letto. Comincia a diventare difficile anche ricordare come era la vita prima. Per sopravvivere ho fatto di tutto: cameriere, muratore, rider, ovviamente tutto in nero; poi la pandemia, l'urgenza di avere un aiuto e il moltiplicarsi dei no dalle autorità. Non c'è niente per me. Mi sono lasciato andare, ho iniziato a bere, tanto. Chiedo solo di poter tornare a lavorare. È forse domandare troppo?”

Estratto da N., 52 anni

“Vorrei andare in Francia per raggiungere dei parenti, ma sono bloccato per problemi con i documenti. Tutto è in regola, non ho nessun precedente, lavoro quando posso e cerco di star lontano dalla strada il più possibile, anche se purtroppo spesso e volentieri non è semplice. I miei amici possono ospitarmi per qualche notte ma non di più. Faccio avanti e indietro dai centri che si occupano di documenti, sono andato più volte in questura, ho sentito un avvocato, sono andato in ambasciata: niente. Sono in un limbo, destinato a chissà cosa. Il comune deve prendersi la responsabilità di dare indicazioni chiare e di permettere a persone come me di avere risposte senza doversi sentire di troppo. Chiedo solamente aiuto, da solo non posso far altro che cercare di sopravvivere”.

Estratto da L., 23 anni

...

“

“Dopo la separazione ho perso tutto. Nel giro di qualche mese ero solo e senza un soldo. Senza lavoro è dura. Dormo per strada perché le condizioni di certi dormitori sono inumane. Vivo nella paura di addormentarmi e non svegliarmi mai più.”

Estratto da G., 48 anni

“Sono stanco, ho la nausea e sto invecchiando. Ho problemi ai polmoni dopo anni passati a lavorare a contatto con polveri sottili, ma nonostante questo non mi spetta niente. Stanotte ci sono -2 gradi. La notte scorsa hanno preso e buttato le nostre coperte. Se fosse stato un errore non sarebbe successo ancora. L'AMSA rastrella la nostra roba per mantenere il decoro urbano, come se una tenda o delle coperte, opportunamente piegate o nascoste, potessero dare fastidio alla sensibilità di qualcuno.”

Estratto da D., 61 anni

“Sono scappato da una comunità. Avevo seri problemi con l'alcol, ci ero entrato più di cinque anni fa. Non mi sono mai sentito così solo come lì dentro: per anni non ho ricevuto alcun tipo di assistenza. Sono scappato, senza dir nulla, probabilmente nessuno se ne è reso conto. Fa freddo qui, è umido, ma preferisco questo all'incubo che ho vissuto. Sono solo, con i miei pensieri, ogni tanto mi farebbe bene parlare con qualcuno.”

Estratto da V., 55 anni

“

“Vivere per strada è dura, guardi tutti con diffidenza: poche persone ti aiutano e anche di quelle è difficile fidarsi. Giro poco per paura di perdere le mie cose, più di una volta sono state gettate o rubate da persone che vivono qui. Non posso più difendermi da questi soprusi. Vorrei solo invecchiare con un po' di dignità.”

Estratto da G., 69 anni

“Siamo soli. Non riesco a parlare nemmeno con chi mi dorme vicino. Quando piove e ci sistemiamo sotto i porticati, veniamo cacciati. Sento gli sguardi delle persone, mi umilio, mi nascondo. Ho passato tanto tempo da mio cugino, che vive con la moglie, ma non posso chiedergli troppo aiuto perché ha famiglia. Vorrei poter avere un contratto, per non aver problemi con i documenti, per non aver paura di dover tornare da dove sono venuto, per non tornare dove c'è la guerra. Prima riuscivo a trovare qualcosa, a fatica e sempre in nero; ora non ho scelta: sono in mezzo alla strada e non c'è altra soluzione. Spero, in futuro, di poter contribuire al bene dei miei cari.”

Estratto da M., 33 anni

“Ho avuto problemi con la giustizia e la mia ex moglie non mi permette di vedere mia figlia. Non la biasimo, ma nella vita si fanno scelte stupide quando c'è di mezzo la famiglia e il suo benessere. Ho tutti i documenti in regola, sono un tuttofare e ho molta voglia di dimostrare alle persone che amo essere una persona diversa. Vorrei riprendere a lavorare e contribuire alle rette scolastiche, ma il mondo mi gira le spalle. Sto continuando a scontare una pena anche qui per strada, i centri di occupazione non sanno darmi risposte chiare e non posso percepire il reddito d'emergenza. Cerco solo una possibilità per rimettermi in carreggiata, ma quanto dovrò aspettare?”

Estratto da U., 52 anni

“

“Abbiamo freddo e spesso non riusciamo a scaldarci nemmeno con tutte le coperte che vedete. Se ci ammaliamo e ci servono medicine, dobbiamo fare i conti con una lunga trafila burocratica, a tratti incomprensibile. Molti di noi non parlano nemmeno l'italiano, come possono sperare di cavarsela?!”

Estratto da I., 28 anni

“Dopo due anni di lavoro stabile in Germania ho perso il posto per la pandemia. Ho una bellissima bambina, appena nata, ma a causa di un problema di tossicodipendenza della madre sono entrambe in una comunità e non riesco a vederle come vorrei. Nei prossimi mesi dovrò presentarmi in tribunale per non perdere l'affidamento, ma senza casa e soldi è impossibile: non posso percepire la NASPI perché ho lavorato fuori dall'Italia. È assurdo che non si riesca a risolvere una questione del genere per colpa della burocrazia, sono incensurato e ho sempre lavorato a contratto. Cerco lavoro per dare un futuro a mia figlia, per non perderla, per vivere una vita felice”.

Estratto da M., 27 anni

“La mia comunità è chiusa e non vede bene determinati comportamenti. Quando sono arrivato in Italia un mio amico mi promise che sarei potuto stare da lui per tutto il tempo che mi serviva e che mi avrebbe aiutato col lavoro. Mi sono dato da fare sin da subito facendo di tutto, con estrema dedizione. Stavo bene, finché improvvisamente, senza spiegazioni, mi è stata sbattuta in faccia la porta da tutti con giustificazioni e accuse che tuttora non riesco a spiegarmi. La malasorte è sempre dietro l'angolo e bisogna farci i conti in un modo o nell'altro nella vita. Non mi lamento per la mia situazione, ma per la mancanza dei servizi più basilari: se mi scappa un'urgenza non ci sono bagni e l'unica soluzione è espletare bisogni dove capita. Il risultato? I residenti si lamentano e noi veniamo allontanati. Siamo vittime e passiamo per colpevoli, eppure basterebbe davvero poco per migliorare la qualità della vita di tutti”.

Estratto da Y., 55 anni

“

“Alla mia età è dura vivere per strada, la depressione mi abbatte. Non vedo quasi nulla per la cataratta e la sera soffro il freddo. L’accesso ai servizi sanitari è limitato: il più delle volte, dopo essere stati respinti, si finisce con indicazioni fittizie su come procurarsi documenti che portano a un vicolo cieco. Nelle mie condizioni posso muovermi poco, avrei bisogno di un posto in un dormitorio, ma le pratiche sono complesse, non parlo bene l’italiano. Trovo conforto la sera nelle persone che mi sono vicine, ma sono solo”.

Estratto da R., 68 anni

“Ho lavorato tutta la vita in un’azienda di vernici: anche se con qualche sacrificio, prima della crisi Covid riuscivo ad arrivare a fine mese. La pandemia mi ha messo in ginocchio: prima la cassa integrazione, durata pochi mesi, poi la strada. Sono arrivato a Milano dall’Emilia per poter trovare un dormitorio e sbrigare le pratiche di disoccupazione. Sono in un limbo per la percezione dei redditi di sostegno, non mi spetta quello di cittadinanza per una differenza ridicola sul percepito annuo. Nessuno sa darmi una risposta precisa e comincio a esser stanco, demotivato. Spesso passo le mie giornate steso, senza fare nulla. Vorrei rimettermi in piedi al più presto, ma a ora sembra non esserci soluzione.”

Estratto da G., 56 anni

“Se non passassero i volontari saremmo solo fantasmi. Vivo in strada da qualche mese; non potevo più permettermi di pagare un affitto. Nei dormitori le graduatorie sono molto rigide, sono stato rifiutato ripetutamente e alla fine tutto quello che puoi fare è stare qui, in attesa di un pasto caldo.”

Estratto da L., 36 anni

“

“Sono arrivato in Italia poco prima che l’epidemia scoppiasse. Non ho neanche fatto in tempo a sognare che ero già in un incubo: lo scorso inverno è stato durissimo, non so come sia riuscito a passarlo. Anche un pezzo di cartone ha un valore in questi frangenti: come è possibile che i netturbini continuino a buttare via le mie cose? Sono già stato derubato, tutto ciò che mi rimane sono le coperte che mi avete portato e qualche indumento. Non ho un posto sicuro dove mettere le mie cose, le nascondo nelle aiuole con la paura di non ritrovarle l’indomani”.

Estratto da K., 29 anni

“Ho perso l’affidamento dei miei bambini da qualche mese e posso vederli poco. Non ho molto da parte e mi sto facendo in quattro per potermi rimettere in piedi dopo un brutto periodo di tossicodipendenza. I centri promettono di aiutarti ma alla fine resti sola e, quasi sempre, te ne ritorni in strada per ricadere nelle dipendenze. Faccio la guardia notturna e lavoro in un bar part-time. Con un sostegno in più da parte degli enti dedicati potrei rimettermi in piedi; lavorare e dormire per strada non vanno molto d’accordo per varie ragioni. Mi sto impegnando, voglio riprendermi i bambini e vivere con loro, garantirgli quello che fino a ora non hanno avuto la fortuna di avere. Non ho abbastanza da parte ancora per una casa tutta mia, né per un contratto con garanzie. Sono disperata, voglio riscattarmi ma è troppo dura”.

Estratto da T., 33 anni

“Più che arrabbiato sono disilluso. Ormai sono tre anni che sto per strada e non ho neanche più le forze per alzarmi. Ho i piedi a pezzi, vivo senza scarpe purtroppo e le cure mediche non sono sufficienti. Sono molto stanco, per mesi ho chiesto un posto in un dormitorio e ogni volta mi hanno detto che c’è una lista con priorità non specificate. Non posso muovermi, non ho un soldo né un amico. Come posso vivere dignitosamente se non ho neanche la possibilità di accedere a una struttura di soccorso alla mia età?”

Estratto da A., 65 anni

“

"Vivo per strada da tanto tempo, me ne sono andato di casa e ho girovagato per l'Europa in cerca di una nuova opportunità che, purtroppo, non è arrivata. La depressione e l'ansia ti spingono verso brutte situazioni se non sai gestirle: ho iniziato ad abusare di droghe di ogni tipo e ne ho pagato il duro prezzo. E lo pago ancora. Sto cercando di trovare un lavoretto in giro, ma non si riesce mai a mandare in porto nulla, o per la mia situazione da senzatetto, o perché le proposte economiche che arrivano sono imbarazzanti. Gli sportelli del lavoro non possono fare i miracoli, certo, ma almeno segnalare qualcuno di trasparente... È già la seconda volta che mi vengono fatte proposte ridicole, con paghe che neanche possono essere definite tali".

Estratto da F., 31 anni

"Sono arrivato in Italia circa due anni fa. Vengo da Koutiala, una città a sud ovest della capitale del Mali. Come molti cittadini africani sono passato per la tratta libica cercando la fortuna, ma trovando solo orrore. In pochi si sono degnati di aiutarmi. Sono solo, non parlo bene l'italiano e ho problemi a una gamba. Vorrei ritornare ad avere i documenti in regola per poter riprendere a cercare un lavoro, ma nessuno sembra potermi aiutare o, semplicemente, ascoltare. Sono perso, vuoto, stanco."

Estratto da M., 26 anni

"La maggior parte degli amici con cui sono arrivato a Milano è stata rimpatriata per mancanza di documenti. Sto facendo di tutto per riuscire a ottenere un permesso di lavoro e restare, vorrei garantire ai miei familiari delle entrate stabili perché in Mali purtroppo la situazione è disperata. Anche se con le migliori intenzioni, vieni ignorato e respinto: non è l'inefficienza a mettere alle corde chi vive in mezzo alla strada, ma l'indifferenza degli enti che ci dovrebbero aiutare".

Estratto da Y., 21 anni

CONCLUSIONI

Il “decreto Lamorgese” ha introdotto alcune novità, una tra tutte, la nuova protezione speciale con il tentativo di ripristinare la protezione umanitaria abrogata dal precedente “decreto Salvini”. Si rileva una certa continuità tra i due tipi di protezione e senza dubbio la nuova protezione speciale definisce margini di tutela più ampi rispetto alla precedente. Inoltre, il decreto unifica in un unico sistema, articolato per funzioni e non più per status giuridico, i percorsi di accoglienza per cittadini titolari di protezione, minori stranieri non accompagnati e richiedenti asilo. I CAS andrebbero via via a scomparire. Alcune novità, pur restando insufficienti rispetto al reale fabbisogno riformatorio dell’intero sistema, meritano di essere menzionate:

- l'accoglienza dei richiedenti asilo nei centri di prima accoglienza (CAS) viene data come temporanea e finalizzata al trasferimento delle persone nel SAI;
- è previsto il trasferimento prioritario dai centri governativi ordinari e straordinari ai SAI dei cittadini richiedenti asilo con vulnerabilità;
- il nuovo sistema di capitolato, pur restando inadeguato al reale fabbisogno, introduce delle migliorie nella fornitura di beni e servizi relativi al funzionamento dei centri e ai servizi dedicati alle persone.

Le evidenze dello studio qualitativo riportato in questo testo riguardano i progetti SAI presenti nel territorio di Milano e provincia.

Le interviste fatte agli operatori di enti attuatori ed enti locali hanno evidenziato i seguenti punti critici:

- le équipe a disposizione dei SAI sono ritenute insufficienti. Non esiste una reale correlazione tra numero di ospiti e numero di operatori. Gli enti erogatori sono chiamati spesso a ricercare soluzioni “creative” per garantire il più possibile la presenza di personale qualificato;

- nella maggior parte dei casi gli enti attuatori hanno dovuto mettere in atto un'ottimizzazione stressata di costi/servizi a cui sono seguiti interventi di riduzione degli orari/presenza settimanale, facendo inoltre ricorso a figure professionali che ricoprono doppi ruoli, e all'utilizzo di team di lavoro a tempo pieno operanti trasversalmente su più centri contemporaneamente;
- il coinvolgimento diretto e propositivo dell'Ente Locale è ritenuto un elemento di primaria importanza per una migliore gestione dei SAJ, quando questo è venuto a mancare gli enti attuatori hanno manifestato una maggiore sofferenza;
- quasi tutti gli enti attuatori hanno riportato le molte difficoltà di gestione degli utenti che presentano "disagi psicologici". La difficile gestione del disagio mentale dovuta alla carenza di personale professionale adeguato e all'insufficienza di servizi pubblici territoriali condiziona negativamente il percorso di inclusione sociale; a ciò si aggiunga il permanere della scarsa disponibilità dei posti in accoglienza dedicati ai soggetti vulnerabili;
- tutti gli operatori hanno lamentato la mancanza di supporto delle istituzioni preposte per la gestione della prima ondata della pandemia da Covid-19 durante la primavera 2020. Tutte le strutture di accoglienza sono riuscite a fronteggiare la pandemia attraverso la destinazione interna di stanze dedicate esclusivamente alla quarantena e, a oggi, sono riuscite a raggiungere la quasi totale copertura vaccinale con relativo green pass;
- i servizi a supporto dell'inclusione sociale, in particolar modo i servizi per il lavoro (politiche attive per il lavoro, borse lavoro/tirocini e formazione professionale) sono quelli che hanno subito maggiormente gli effetti negativi della pandemia. Si è registrato ovunque un crollo di tutte le opportunità di inclusione lavorativa offerte dal tessuto produttivo, economico e sociale del territorio;
- l'insegnamento della lingua italiana viene ripristinato dal "decreto Lamorgese". Sia i richiedenti asilo sia i titolari di protezione devono obbligatoriamente fruire di 15 ore di corso a settimana. Tale impegno è difficilmente sostenibile per le persone che sono impegnate in attività lavorative o in tirocini;

- la volontarietà degli enti locali di avviare progetti SAI rallenta e spesso impedisce la nascita di nuovi progetti. Sono troppo pochi gli enti locali che decidono volontariamente di farlo. Inoltre, i servizi erogati ai richiedenti che hanno avuto la fortuna di capitare in un SAI sono diversi da quelli offerti ai titolari di protezione. Ciò, oltre a creare rilevanti disfunzioni organizzative in capo agli enti, crea discriminazioni tra gli utenti;
- l'uscita dal progetto SAI è uno dei momenti più difficili da gestire sia per l'ente attuatore sia per l'accolto che ha terminato il suo percorso e si trova a dover affrontare l'autonomia in una realtà che lo circonda poco accogliente, impossibilitato nella maggior parte dei casi, tra le tante cose, a trovare una soluzione abitativa.

La questione abitativa e le risposte delle istituzioni: il piano freddo del Comune di Milano.

Le risposte del Comune di Milano alle esigenze dei cittadini senza fissa dimora risultano inadeguate ormai da molti anni; a questa conclusione giungono anche i censimenti, seppur parziali, e gli studi, condotti da esperti in collaborazione con il Comune di Milano. Nel 2020, quando la pandemia avrebbe invece presupposto uno sforzo maggiore, il Comune di Milano ha aperto il piano freddo in ritardo rispetto agli anni precedenti. Epilogo questo di una gestione del fenomeno esclusivamente in termini emergenziali, priva di una progettualità specifica volta alla ricerca di una soluzione sul lungo periodo. Emerge un quadro drammatico delle condizioni delle persone senza fissa dimora. Il Comune di Milano ormai da anni propone una gestione non orientata alla ricerca di soluzioni strutturali. Gli investimenti non sono adeguati e non sono coerenti con i proclami a cui abbiamo assistito in questi anni.

La residenza fittizia a Milano dei cittadini stranieri.

La residenza è un requisito indispensabile per poter avere accesso a molti servizi e poter godere ed esercitare diritti fondamentali quali il lavoro, l'istruzione, l'assistenza socio-sanitaria, tutti diritti che per legge dovrebbero essere garantiti anche alle persone non iscritte all'anagrafe. Per i cittadini che ne sono privi poter accedere alla residenza fittizia è quindi fondamentale. Nella realtà ciò non sempre si realizza e spesso quando si realizza occorrono tempi estremamente lunghi e il doversi sottoporre a procedure burocratiche e spesso paternalistiche (colloqui che verificano i requisiti) affidate al Terzo Settore.

Evidenziamo come il Comune non sia finora riuscito a rispondere in modo adeguato al bisogno reale, sia per una sottostima del fabbisogno sia per mancanza di volontà politica.

La richiesta di asilo e la richiesta di accoglienza per i richiedenti e i minori.

Dalla nostra esperienza, è frequente che le persone che entrano in Questura con l'intenzione di fare richiesta di protezione internazionale vengano respinte senza essere ascoltate oppure vengano convocate a settimane di distanza attraverso appuntamenti che si risolvono spesso con un ulteriore rinvio. Di nuovo, il risultato è che le persone vengono abbandonate a sé stesse in strada.

In sintesi, la fotografia dell'accoglienza offerta dall'amministrazione di Milano e, più in generale, dalla città, è molto distante dall'immagine solidale e accogliente proposta dai media, rivelandosi nel concreto molto spesso respingente per alcune fasce della popolazione. I dati e le informazioni raccolte grazie alla nostra attività sul campo e alle tante testimonianze delle persone che incontriamo restituiscono alcune criticità comuni.

Alla base si intreccia una pluralità di fattori:

1. l'inefficacia dei servizi offerti rispetto alle esigenze reali delle persone a cui si rivolgono per sottodimensionamento, mancanza di un investimento pubblico adeguato e di risposte strutturali capaci di individuare soluzioni rispondenti ai bisogni reali;
2. l'applicazione diffusa di strategie che producono ostacoli concreti all'accesso di diritti, che dovrebbero al contrario essere garantiti.

Questi ostacoli si traducono di fatto nella minore "attrattività" di Milano per le persone in stato di fragilità economica e/o abitativa che cercano di stabilirvisi.

IL NAGA, IL NAGA-HAR E L'OSSERVATORIO

I volontari del Naga, con diverse professionalità, ogni anno dal 1987 garantiscono cure e visite mediche a cittadini stranieri irregolari; assistenza legale e sociale a cittadini stranieri, richiedenti asilo, vittime della tortura, rom e sinti; informazioni sanitarie e sociali alle persone che si prostituiscono e ai detenuti stranieri, in attesa che le istituzioni competenti si facciano carico dei loro specifici doveri, come l'accesso alle cure per tutti i cittadini presenti sul territorio.

Il Naga completa e arricchisce le proprie attività con la denuncia, la pressione sulle istituzioni, la comunicazione e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica. L'associazione Naga si è costituita a Milano nel 1987 e fornisce tutti i propri servizi in modo gratuito, senza discriminazione alcuna.

Nel 2001 l'associazione Naga ha deciso di aprire un centro, Naga Har, dedicato a richiedenti asilo, rifugiati e vittime della tortura, da un lato per dare supporto nella procedura di riconoscimento dello status di rifugiato, dall'altro per proporre un processo non medicalizzato di cura delle ferite invisibili lasciate da tortura e persecuzione, attraverso attività formative e socializzanti. Il Centro Naga Har è aperto tutti i pomeriggi in via San Colombano 8, a Milano, e i suoi volontari forniscono assistenza legale e sociale, lezioni di italiano e attività di socializzazione.

A partire dal 2015, i volontari dell'Osservatorio, attraverso indagini, viste sul campo e raccolta di dati, svolgono un'attività di monitoraggio, analisi e denuncia del sistema di accoglienza per richiedenti asilo a Milano e provincia. Su questo tema sono state realizzate tre ricerche: *(Ben)venuti!* nel 2016, *(Stra)ordinaria accoglienza* nel 2017, *Senza (s)campo* nel 2019 e viene inviata una newsletter: *FuoRivista*. Tutto il materiale è scaricabile dal sito del Naga.

Per maggiori informazioni www.naga.it.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- ASGI, 2020, "Alcune luci e molte ombre nel decreto-legge n. 130/2020 in materia di immigrazione e asilo: è indispensabile fare subito modifiche importanti"
<https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/11/valutazioni-ed-emendamenti-ASGI-al-d.l.-n.-130-2030-4-11-2020-fin-1.pdf>
- ASGI, pagina dedicata al Regolamento Dublino <https://www.asgi.it/tag/regolamento-dublino-2/>
- Benvenuti M., "Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019, pp. 1-39 <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2019-1/345-il-dito-e-la-luna-la-protezione-delle-esigenze-di-carattere-umanitario-degli-stranieri-prima-e-dopo-il-decreto-salvini>
- Bonetti P., "Osservatorio Italiano", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo 1, Marzo 2021: <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-fascicoli/fascicolo-2021-n-1/117-osservatori-1-2021/204-osservatorio-italiano>
- Castronuovo E., "Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dopo la sentenza della Corte di Cassazione n. 4455/2018", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2018, pp. 1-27 <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-note-2018-3/302-commentocastronuovo>
- Colombo F., "Il sistema di accoglienza dei migranti in Italia, spiegato per bene", in *Lenius*, 20 agosto 2021 <https://www.lenius.it/sistema-di-accoglienza-dei-migranti-in-italia/>

- Conti G., "Il criterio dell'integrazione sociale quale parametro rilevante per il riconoscimento della protezione umanitaria (Nota a sentenza n. 4455 del 2018 della Corte di Cassazione)", in *Federalismi*, n. 2, 2018, pp. 1-15
<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37287>
- De Chiara C., "Il diritto di asilo e il d.l. 130/2020: progressi e occasioni mancate", in *Questione Giustizia*, 2020 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-diritto-di-asilo-e-il-d-l-130-2020-progressi-e-occasioni-mancate>
- Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, "Cruscotto statistico giornaliero" <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>
- Favilli C., "Il Re è morto, lunga vita al Re! Brevi note sull'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari", in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1, 2019, pp. 164-171
- Ferri M., "La tutela della vita privata quale limite all'allontanamento: l'attuazione (e l'ampliamento) degli obblighi sovranazionali attraverso la nuova protezione speciale per integrazione sociale", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2021
<https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2021-1/762-la-tutela-della-vita-privata-quale-limite-all-allontanamento-l-attuazione-e-l-ampliamento-degli-obblighi-sovrannazionali-attraverso-la-nuova-protezione-speciale-per-integrazione-sociale>
- Fondazione Rodolfo De Benedetti, "racCONTAMI" *Seconda indagine sui senza tetto a Milano*, 2013 https://www.frdb.org/wp-content/uploads/2013/04/Presentazione-Primi-Dati_racCONTAMI2013.pdf
- Fondazione Rodolfo De Benedetti, *racCONTAMI 2018. 3° Censimento dei Senza Dimora di Milano*, 2018 <https://www.frdb.org/progetti/raccontami-2018/>
- Giovannetti M., "Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2021 <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2021-1/703-giro-di-boa-la-riforma-del-sistema-di-accoglienza-e-integrazione-per-richiedenti-e-titolari-di-protezione-internazionale/file>

- ISTAT, *Popolazione residente al 1 gennaio 2021* <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=18548>
- Istituto di Ricerche Farmacologiche Mario Negri – IRCCS, "Le malattie devastanti dei senzatetto", 31 luglio 2019 <https://www.marionegri.it/magazine/le-malattie-devastanti-dei-senzatetto>
- Maxem A., "The devastating biological consequences of homelessness", in *Nature*, 21 maggio 2019 <https://www.nature.com/articles/d41586-019-01573-0>
- Naga, *(Ben)venuti!* 2016 http://naga.it/wp-content/uploads/2018/09/Benvenuti_Naga.pdf
- Naga, *(Stra)ordinaria accoglienza*, 2017 <https://naga.it/2017/10/22/straordinaria-accoglienza/>
- Naga, *Senza (s)campo*, 2019 http://naga.it/wp-content/uploads/2019/12/Report_Senza-scampo_Naga-5.pdf
- Naga, "Quando anche l'inverno è un'emergenza", 2019 <https://naga.it/2019/12/09/quando-anche-linverno-e-unemergenza/>
- Naga, "Il pensiero – Su il Sipario", in *Fuorivista, Newsletter*, 14 Dicembre 2020 <https://naga.it/2020/12/14/il-pensiero-su-il-sipario/>
- Padula C., "Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il dl 113/2018?" in *Questione Giustizia*, 2018 https://www.questionegiustizia.it/articolo/quale-sorte-per-il-permesso-di-soggiorno-umanitario-dopo-il-dl-1132018-_21-11-2018.php
- Palmisano A., "La nuova protezione speciale e il rischio di violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare", in *IUSinitinere*, 2021 <https://www.iusinitinere.it/la-nuova-protezione-speciale-e-il-rischio-di-violazione-del-diritto-al-rispetto-della-vita-privata-e-familiare-36696>
- Sistema Accoglienza Integrazione, "Atlante SIPROIMI/SAI 2020. Rapporto annuale SIPROIMI/SAI", 2020 <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2021/06/Rapporto-SIPROIMISAIleggero.pdf>
- Sistema Accoglienza Integrazione, "I numeri del SAI" <https://www.retesai.it/i-numeri-dello-sprar/>

- *Delle pene senza delitti. Istantanea del CPR di Milano*. Report dell'accesso presso il Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Milano, via Corelli n. 28, del Senatore Gregorio De Falco nelle giornate del 5 e 6 giugno 2021. Visita ispettiva effettuata dai Senatori Gregorio de Falco e Simona Nocerino accompagnati da assistenti collegate alla rete Mai più lager - NO ai CPR <https://bit.ly/3i4IE4m>

Alcuni articoli utilizzati nella stesura del report:

- *La Prealpina*, 12/06/2020, "Porte aperte ai rifugiati , Besozzo e Comerio rilanciano le esperienze di accoglienza"
- *La Stampa*, 16/06/2020, "Ritornano gli SPRAR, Enti Locali in campo per inserimento"
- *Corriere della Sera Milano*, 20/06/2021, "La rete di aiuti e solidarietà che è nel destino di Milano" (Lettere al CdS)
- *Il Giorno*, 20/06/2020, "Un rifugio per 277 ultimi - lockdown al sicuro"
- *Corriere della sera*, 24/06/2020, "Accoglienza e sicurezza: questa è la vera riforma"
- *Libero*, 24/06/2020, "I vescovi hanno un chiodo fisso: accogliere più migranti possibile"
- *MilanoToday*, 26/06/2020, "Centri di accoglienza per senza fissa dimora a Milano" <https://www.milanotoday.it/guida/famiglia/centri-accoglienza-milano-quali-sono.html>
- *Milanozone.it*, 30/06/2020, "Centri accoglienza per senzatekto / ricoveri notturni"
- *Avvenire*, 14/07/2020, "Calabria, garanzie a chi accoglie"
- *MilanoToday*, 20/07/2020, "Il covid ha bloccato i lavori: ex scuola ridiventa rifugio di senzatekto" <https://www.milanotoday.it/zone/baggio/scuola-senzatekto-via-zoia.html>
- *La Stampa*, 01/08/2020, "Per l'accoglienza i piccoli centri affidati ai Comuni - i nuovi SPRAR cosa prevede la riforma"
- *Vivere Milano*, 15/08/2020, "SIPROIMI a Ferragosto" <https://www.viveremilano.info/dal-comune/siproimi-a-ferragosto.html>
- *La Prealpina*, 10/11/2020, "Cento Profughi nel cassetto"
- *Milanodabere.it*, 27/11/2020, "Il Piano Freddo per i senza dimora a Milano"

- *Milano.Zone*, 10/12/2020, "Viale Fulvio Testi pronta la struttura che ospiterà 12 senzateo" <https://www.milano.zone/2020/12/10/viale-fulvio-testi-pronta-la-struttura-che-ospitera-12-senzateo/>
- *Il Giorno Milano*, 08/01/2021, "Apre Casa Alba, un rifugio sicuro per donne senza fissa dimora"
- *MilanoToday*, 08/01/2021, "A Milano Casa Alba, un centro di accoglienza 'arcobaleno' per le donne" <https://www.milanotoday.it/attualita/centro-accoglienza-donne-senza-casa.html>
- *Viveremilano.info*, 08/01/2021, "Aperta in zona Barona Casa Alba, centro per l'accoglienza di donne senza fissa dimora"
- *La Repubblica*, 09/01/2021, "Milano, la casa delle donne senza casa rinasce con i soldi del Pride" https://milano.repubblica.it/cronaca/2021/01/09/news/casa_alba_donne_senzateo_milano-281791363/
- *Avvenire*, 20/01/2021, "Ospitare richiedenti asilo non aumenta i costi comunali"
- *Il Giorno Milano*, 18/05/2021, "Sostegno per le vittime di tratta Villa Amantea, esempio virtuoso" <https://www.ilgiorno.it/milano/cronaca/sostegno-per-le-vittime-di-tratta-villa-amantea-esempio-virtuoso-1.6374588>
- *Vivere Milano*, 07/06/2021, "Politiche sociali. Un progetto contro la tratta di esseri umani, il Comune partecipa al bando nazionale" <https://www.viveremilano.info/dal-comune/politiche-sociali.-un-progetto-contro-la-tratta-di-esseri-umani-il-comune-partecipa-al-bando-nazionale.html>
- *Leggo Milano*, 16/06/2021, "Apre il centro Caritas in Centrale"
- *Milano.Zone*, 16/06/2021, "Stazione Centrale Milano inaugurato il Centro diurno per persone senza fissa dimora" <https://www.milano.zone/2021/06/15/stazione-di-milano-centrale-inaugurato-centro-diurno-per-persone-senza-fissa-dimora/>
- *Il Giorno Grande Milano*, 18/06/2021, "Casa Kalipè speranza dei senzateo"
- *Avvenire*, 21/06/2021, "Accoglienza ecco il buon sistema, così abbiamo voltato pagina"
- *Il Sole 24 Ore*, in continuo aggiornamento, "Coronavirus in Italia, i dati e la mappa" <https://lab24.ilssole24ore.com/coronavirus/#>

Hanno lavorato alla stesura dei capitoli di questa indagine:
Giorgia Bagna, Elena Bastianelli, Davide Biffi, Emilia Bitossi, Chiara Chisari,
Maria Cuomo, Alessandra Durante, Davide Fracasso, Cesare Mariani, Elena Medi,
Elisa Morellini, Marta Pepe, Paola Pirra, Daniela Tomasi.

Il Naga ringrazia tutte le persone che hanno partecipato alla ricerca e che hanno voluto condividere alcune loro esperienze contenute in questo rapporto, in particolare il progetto Drago Verde. Un ringraziamento particolare a Giulia Binazzi e Anna Cravero, per i preziosi suggerimenti, a Gianfranco Schiavone, per l'entusiasmo con il quale ha deciso di contribuire a questo lavoro, a Valentina Vecchio per la pazienza, l'impaginazione e la grafica e a Midia Kiasat per averci regalato la copertina.

Nella scrittura del Report, per agevolarne la lettura, abbiamo declinato sostantivi e aggettivi solo al maschile; tuttavia le nostre osservazioni e i nostri servizi sono rivolti a chiunque, senza distinzione di genere.



WWW.NAGA.IT