

Tagliare i fondi sull'accoglienza dei rifugiati? Come spendere meno migliorando il servizio

Irene Ponzo (FIERI, ponzo@fierl.it)

Il Ministro dell'Interno propone di ridurre i fondi destinati all'accoglienza. Anziché respingere la proposta in blocco, fomentando uno scontro ideologico che rischia di non portare a nulla, vorrei cogliere l'occasione per provare a fare alcune proposte concrete per migliorare l'efficienza del sistema di accoglienza, generando risparmi di breve e lungo periodo.

Anche chi, come me, è favorevole a investire nell'accoglienza dei richiedenti asilo deve ammettere che l'attuale sistema genera rilevanti sprechi di risorse, come certificato di recente dalla Corte dei Conti. E la ragione non è solo la presenza di fenomeni come Mafia Capitale e l'infiltrarsi nel sistema di profittatori che, in un paese come l'Italia in cui si investe pochissimo sui controlli, esistono in ogni settore. Anche laddove ci si muove nell'alveo della legalità, si sprecano risorse umane ed economiche.

Dove sta il problema

Faccio una breve premessa per chi non ha familiarità col tema. L'accoglienza è sostanzialmente articolata in due tipi di centri: quelli dello SPRAR (Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati), che rappresentano il sistema ordinario creato nel 2002 e sono in capo ai Comuni, e i CAS (Centri di Assistenza Straordinaria), che sono invece in capo alle Prefetture e servono a compensare - sulla carta in via straordinaria, residuale e temporanea - la mancanza di posti nel sistema ordinario. In pratica, dato che il sistema ordinario SPRAR riesce a offrire solo il 20% circa dei posti necessari, la stragrande maggioranza dei centri di accoglienza sono CAS.

Sia i centri SPRAR che i CAS possono assumere la forma di strutture collettive o essere articolati in coabitazioni in appartamenti, generalmente affittati da privati cittadini che possono così riscuotere un affitto sicuro pagato dallo Stato, incamerando una parte dei famosi 35 euro che rappresentano il limite ordinario di spesa per ciascun richiedente asilo ogni giorno (di cui vanno direttamente ai richiedenti asilo come pocket money solamente 1,5-3 euro).

Oltre vitto e alloggio, CAS e SPRAR dovrebbero fornire alcuni servizi alle persone ospitate (corsi di lingua, formazione professionale per rafforzare l'occupabilità, orientamento ai servizi, mediazione culturale, assistenza legale, ecc.). Tuttavia, mentre nel sistema SPRAR questi servizi sono articolati e tendenzialmente ben gestiti, con ricadute positive sulle persone accolte e un impatto economico rilevante sui territori in termini di personale assunto e beni acquistati, nei CAS la situazione è più eterogenea e opaca, con sprechi considerevoli (per una sintesi delle relazioni della Corte dei Conti si veda <http://www.libertacivili.it/wp-content/uploads/2017/07/Primo-Piano-Fresu-Rapporto-Sprar.pdf> per lo SPRAR e <http://www.secondowelfare.it/primo-welfare/lanalisi-della-corte-dei-conti-sul-sistema-di-accoglienza-dei-richiedenti-protezione-internazionale.html> per i CAS)..

Pertanto, sono i CAS a rappresentare la principale fonte di problemi e sprechi - anche se va ricordato che una parte dei CAS sono gestiti dalle stesse organizzazioni a cui i Comuni affidano i centri SPRAR e che operano in maniera eccellente. Il nuovo governo può fare qualcosa per migliorare il sistema di accoglienza e risparmiare? Io credo di sì, ma non penso che tagli orizzontali siano il modo migliore di procedere.

Evitare centri di accoglienza di grandi dimensioni

In primo luogo, l'accoglienza è molto standardizzata e rigida. La popolazione accolta ha profili molto diversi: mentre alcuni, a causa degli abusi subiti, avrebbero bisogno di un supporto maggiore (ad esempio le persone affette da patologie psichiatriche), per altri un'accoglienza più leggera (e meno costosa) non sarebbe solo possibile, ma anche auspicabile, perché favorirebbe la loro autonomia.

Lo SPRAR prevede già la possibilità di destinare i fondi a interventi di sostegno puntuali - e meno onerosi - a persone che avrebbero diritto di stare nelle strutture di accoglienza, ma possono e vo-

gliono vivere fuori da esso. Si tratta tuttavia di un dispositivo sotto-utilizzato. L'esito di una applicazione estesa di tale flessibilità sarebbe che lo Stato risparmierebbe, i centri di accoglienza sarebbero di minori dimensioni e le persone condurrebbero una vita più normale e si integrerebbero più facilmente.

Rispetto alle dimensioni dei centri, poi, lo Stato guida la macchina dell'accoglienza in direzioni diverse e opposte, dando a tratti l'impressione di un autista confuso.

Il Piano Nazionale di integrazione per i titolari di protezione internazionale, presentato dall'ex Ministro dell'Interno Minniti nel 2017, raccomanda il "modello dell'accoglienza diffusa", ossia dispersa sul territorio, tendenzialmente attraverso convivenze in appartamento, al fine di "decongestionare i grandi centri", prendendo atto del fatto che tutti, da nord a sud, da destra a sinistra, concordano sul fatto che l'accoglienza in strutture di grandi dimensioni sia deleteria per i richiedenti asilo e foriera di legittimo malcontento nelle comunità locali.

Tuttavia, ci sono casi in cui le Prefetture vietano ai CAS che l'acquisto del cibo avvenga ad opera dei migranti che convivono negli appartamenti, chiedendo invece la fornitura dei pasti tramite servizio catering, quasi stessimo parlando di anziani non autosufficienti: si tratta di una soluzione disfunzionale nel caso dell'"accoglienza diffusa" sul territorio raccomandata dal Piano Nazionale di integrazione e ispirata a una logica chiaramente assistenzialista - oltre a essere orientata ai grandi fornitori anziché al commercio al dettaglio.

Questa logica da grandi centri di accoglienza la si ritrova, incredibilmente, anche nello schema di capitolato di gara d'appalto per i CAS approvato nel marzo 2017 dallo stesso Minniti che aveva sottoscritto e firmato il Piano Nazionale di integrazione. Lo schema prevede infatti una vigilanza h24, la fornitura di pasti giornalieri e ambulatori interni, difficili da implementare quando l'accoglienza è dispersa sul territorio, mentre sono assenti l'obbligo di accompagnamento all'inserimento lavorativo e alla riqualificazione professionale per inserire i rifugiati nel mercato del lavoro, rendendoli produttivi ed economicamente autonomi. Delle tante cose fatte dal governo precedente che il nuovo governo vuole smontare, lo schema di capitolato per i CAS sarebbe una di quelle da cui partire nel caso dell'accoglienza. Facile, ma efficace.

La proposta di tagliare i fondi destinati all'accoglienza - si dice di circa il 30%, perlomeno sui CAS - andrebbe invece nella direzione opposta. Di fronte a minori risorse, sono tre gli scenari possibili, che si possono avverare anche contemporaneamente. Il primo è che, di fronte a una forte riduzione delle risorse, i bandi emessi dalle Prefetture per i centri CAS vadano a vuoto, per cui il Ministero dell'Interno non saprebbe dove sistemare i richiedenti asilo presenti in Italia - nella versione peggiore, questo scenario vedrebbe la rescissione dei contratti in essere da parte degli attuali gestori delle strutture di accoglienza con la conseguente fuoriuscita dei richiedenti asilo, che le Prefetture dovrebbero sistemare d'urgenza, pena ritrovarsi a dormire per le strade di città e paesi.

Una seconda possibilità è che la qualità dei CAS peggiori ulteriormente e accettino di gestire queste strutture solo quei soggetti orientati al profitto, che cercano di intascare il massimo dallo Stato dando in cambio il minimo. Non potendo comprimere i costi di vitto e alloggio, verrebbero ridotti i servizi - il che significa anche una riduzione dei posti di lavoro (InMigrazione stima che l'accoglienza straordinaria generi posti di lavoro in maniera diretta per un valore pari a circa 1 miliardo di euro l'anno, a cui va aggiunto un altro miliardo di euro nell'indotto https://www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/207_Accoglienza%20Straordinaria%202018.pdf).

Il terzo scenario è che, per sostenere la riduzione del contributo pro capite, i gestori dell'accoglienza cerchino di fare economie di scala optando per centri di grandi dimensioni.

Ripartire il sistema sotto controllo estendendo le competenze degli enti locali

Come si è detto, il nodo della questione sono i CAS e si tratta di un nodo bello grosso, giacché rappresentano circa l'80% dei posti in accoglienza e, benché costituiscano un sistema emergenziale, costoso e disfunzionale, di cui tutti auspicano la fine, non si vedono vie di uscita all'orizzonte. La questione, infatti, non è di facile risoluzione. La buona ed efficiente gestione dei CAS chiama in causa molteplici competenze poiché richiede la messa disposizione in tempi rapidissimi di posti letto laddove si verificano picchi negli arrivi, la capacità di dialogo con le amministrazioni e le comunità

locali che si vedono arrivare richiedenti asilo sul loro territorio, l'individuazione di enti gestori con personale qualificato in settori differenti, dall'amministrazione contabile, all'assistenza legale, all'orientamento al lavoro e la formazione, alla mediazione culturale, all'insegnamento dell'italiano e, infine, la verifica del loro buon operato.

Il problema è che le Prefetture, a cui sono attribuiti questi compiti, si sono tradizionalmente occupate di rilascio e rinnovo di permessi di soggiorno. Non hanno quindi il personale, le competenze e le conoscenze necessarie per governare e controllare il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in una maniera efficace ed efficiente (per un'analisi dettagliata dei bandi CAS emessi dalle Prefetture si veda il report "Straordinaria Accoglienza" di InMigrazione, https://www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/207_Accoglienza%20Straordinaria%202018.pdf). Peraltro, a quanto ne so, le Prefetture cederebbero volentieri parte dei loro compiti, essendo state travolte da un lavoro che non sono attrezzate a gestire.

Questa situazione genera diverse conseguenze negative. La prima è uno squilibrio tra risorse investite nei CAS e risultati raggiunti, aggravato dalla presenza del malaffare. La seconda è che i Comuni e il welfare locale non possono intervenire sui richiedenti asilo presenti nei CAS e in attesa di una risposta definitiva, ma *devono* occuparsi di chi esce dai CAS avendo ricevuto la protezione internazionale o un permesso per ragioni umanitarie in quanto vulnerabile o non espellibile (nel 2017 la quota di casi in cui è stato rilasciato uno di questi titoli di soggiorno è stata del 48%). Se i gestori dei CAS non fanno un buon lavoro sui richiedenti asilo, Comuni e servizi territoriali si ritrovano a dover gestire singoli e famiglie senza casa e senza lavoro una volta che sono usciti dalle strutture di accoglienza con un titolo di soggiorno valido, quando ormai rischia di essere tardi per intervenire e i 35 euro giornalieri non sono più disponibili, per cui lo si deve fare con i fondi ordinari destinati all'intera popolazione. Senza contare che chi è senza casa e nessun conoscente che lo ospiti, è facile che finisca per rifugiarsi in stabili abbandonati moltiplicando le occupazioni, da tempo in significativa crescita, con un impatto negativo sui loro percorsi di vita e sulle comunità locali. Considerando che le persone entrate nel sistema di accoglienza nel 2015 iniziano a uscire ora, la situazione potrebbe peggiorare visibilmente, anche se gli arrivi sulle nostre coste continuassero a diminuire.

A fronte di questa situazione, si sono fatte varie proposte. La prima è stata l'appello alle Prefetture affinché selezionassero soggetti capaci e radicati sul territorio, che avessero a cuore i buoni rapporti con le istituzioni e le comunità locali. Il problema è che queste organizzazioni sono troppo poche rispetto ai posti in accoglienza che è necessario gestire. In questi ultimi anni, diverse organizzazioni hanno acquisito competenze ed è importante continuare a investire sulla formazione di questi soggetti, come fanno ANCI e Regioni. Ci vorrebbero però troppi anni per risolvere il problema per questa via. Inoltre, si tratta di formazione volontaria ed è difficile immaginare che i "cattivi gestori" investano il loro tempo ad accrescere le loro competenze.

Un'altra proposta è stata quella di introdurre l'obbligo per i Comuni di accogliere quote di richiedenti asilo stabilite in base a parametri demografici e finanziari e di promuovere l'attivazione dei centri SPRAR, così da eliminare progressivamente i CAS. Per non esacerbare lo scontro con le amministrazioni e le comunità locali, il precedente governo di centro-sinistra ha alla fine deciso di lasciare da parte l'obbligatorietà introducendo invece incentivi economici e logistici: nel 2016, ha istituito un bonus annuale di 500 euro per ciascun richiedente asilo e rifugiato presente sul territorio (alzato dalla finanziaria 2017 a 700 euro nel caso di posti SPRAR) che i Comuni possono spendere senza vincoli, anche per costruire parchi giochi e sviluppare servizi per la cittadinanza; con la direttiva del Ministro dell'Interno dell'11 ottobre 2016 è stata introdotta la cosiddetta "clausola di salvaguardia" secondo la quale, quando i Comuni hanno strutture SPRAR che soddisfano la quota di posti a loro assegnata dal Piano Nazionale di ripartizione richiedenti asilo e rifugiati, le Prefetture non possono aprire CAS sul loro territorio; infine, il Servizio Centrale SPRAR ha rafforzato i servizi di supporto per quei Comuni che vogliono avviare centri SPRAR o convertire i CAS presenti sul loro territorio. A seguito di queste decisioni, il numero degli SPRAR è molto aumentato ma, come ho detto, copre a stento il 20% dei posti disponibili.

La mia idea, basata sulle analisi e i confronti avuti nell'ambito dei progetti condotti con FIERI negli ultimi anni, è quella un coinvolgimento più soft, ma anche più sistematico degli enti locali. I servizi, invece di essere erogati dai gestori dei CAS rimettendosi alla loro buona volontà e alla possibilità di

controllare da parte di Prefetture oberate e non attrezzate a svolgere questo ruolo, potrebbero essere erogati dal welfare territoriale, introitando la quota dei 35 euro destinata a coprire i costi di quei servizi.

Di quanti soldi si sta parlando? E' difficile fare una stima relativa ai CAS, per l'opacità che li contraddistingue spiegata all'inizio. Sullo SPRAR, però, la Corte dei Conti ha calcolato le seguenti quote di spesa destinate ai servizi nel 2015: l'assistenza sanitaria (20,7 per cento), la formazione (16,6 per cento), le attività multiculturali (15 per cento), l'alloggio (14,9 per cento), l'istruzione/formazione (10,9 per cento) e l'inserimento scolastico dei minori (9,5 per cento) (http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/2017/novita/CDC_gest_stranieri.pdf). Considerando che sull'accoglienza si spendono miliardi di euro, non sono bruscolini.

In questo modo si potrebbero sviluppare economie di scala con le altre risorse di cui il welfare locale dispone. Le risorse per l'accoglienza, invece di tagliarle, facciamole confluire nel nostro sistema di welfare, così da irrobustirlo senza oneri aggiuntivi. Ovviamente, questi fondi andrebbero rendicontati e non finirebbero nel calderone generare. Ma potrebbero essere comunque utilizzati per rafforzare i servizi in essere, rendendoli più fruibili per gli stranieri - e per gli italiani - anziché creare servizi ex novo sviluppando un welfare parallelo e costoso.

I Comuni e il welfare territoriale potrebbero inoltre gestire la popolazione presente sul loro territorio e in parte destinata a restare anche qualora i rimpatri aumentassero significativamente e non dovrebbero più dipendere dalla buona sorte, ossia dalle capacità e competenze dei gestori di CAS, sulla cui scelta gli enti locali non hanno voce in capitolo e su cui le Prefetture non riescono a effettuare una selezione e controlli adeguati per mancanza di personale e competenze. Tutto ciò senza dover costringere i sindaci ad esporsi politicamente con i propri cittadini ed elettori aprendo centri di accoglienza SPRAR.

I CAS resterebbero sì in capo alle Prefetture, che però dovrebbero limitarsi a trovare soggetti che forniscano vitto e alloggio: a quel punto, la selezione sarebbe più semplice e controllare meno difficile. In sintesi, si tratterebbe di spaccettare le tante azioni che stanno sotto l'etichetta CAS, attribuire ciascuna al soggetto che ha le competenze per realizzarla in maniera efficace ed efficiente e sviluppare un sistema di controllo che non sia affidato esclusivamente a Prefetture e magistratura, ma anche e soprattutto agli enti locali che conoscono chi opera sui loro territori. Inoltre, se trasferissimo una parte dei fondi dai CAS al welfare territoriale, l'accoglienza non sarebbe più un business così attraente: il modo migliore per combattere il malaffare è togliergli il mercato da sotto i piedi.

Alcuni prevedibili inghippi

Quella qui proposta non è affatto una soluzione scevra da problemi. Illustro brevemente quelli che mi sono stati segnalati finora. In primo luogo, i welfare territoriali non sono sempre attrezzati per gestire i servizi connessi all'accoglienza. Tuttavia, la quota di gestori dei CAS che è in grado di farlo è ancora più ridotta. Non solo, questa soluzione non impedirebbe al welfare locale di appoggiarsi al privato sociale, se lo ritiene opportuno e utile, per offrire alcuni servizi, come avviene in tutti i settori del sociale e come sta nella logica del cosiddetto welfare mix, ma potrebbe farlo su azioni mirate e scegliendo soggetti esperti e radicati sul proprio territorio, riportando sotto controllo il sistema di accoglienza.

Inoltre, si potrebbe procedere gradualmente. L'insegnamento della lingua italiana, per esempio, è un servizio che sia SPRAR, sia CAS sono tenuti ad offrire. La maggior parte degli enti gestori si avvale di volontari o comunque di personale non adeguatamente formato a tale scopo, con risultati abbastanza deludenti. Dal momento che i corsi di italiano per stranieri, in Italia, sono una competenza dei CPIA (Centri per l'Istruzione degli Adulti), si potrebbe iniziare col trasferire la quota destinata a questo servizio dai gestori dell'accoglienza ai CPIA, così da consentire a questi ultimi di aumentare l'organico, chiedendo loro in cambio di farsi carico dell'insegnamento dell'italiano ai richiedenti asilo.

Un altro problema è che, nel tentativo di evitare grandi concentrazioni, molti richiedenti asilo finiscono per essere accolti in posti sperduti e, non disponendo di mezzi di trasporto privati, potrebbero avere grandi difficoltà a raggiungere i servizi, specialmente quando hanno un lavoro o sono in formazione e dove i trasporti pubblici hanno subito tagli drastici. È un problema che già esiste ed è

talvolta stato affrontato con beneficio di tutti. Ci si è infatti presto accorti che larghe fasce di popolazione non dispongono di mezzi privati, in primis i molto vecchi e i molto giovani. In alcuni territori si sono quindi avviate sperimentazioni virtuose e rivolte all'intera popolazione, lavorando sullo sviluppo di soluzioni integrate che combinano trasporti pubblici, car-sharing e car-pooling e impiegano il parco mezzi sotto-utilizzato, come i pulmini usati dalle società sportive la domenica per portare le squadre locali a disputare le partite. Inutile dire che non si tratta di soluzioni a portata di mano. Ma, come ci ha insegnato Giovanna Zincone vent'anni fa, gli stranieri funzionano spesso da "cartina tornasole", aiutandoci a vedere e a rispondere ai bisogni insoddisfatti di fasce di popolazione locale che, benché blandite senza tregua nei discorsi pubblici, raramente hanno voce e potere decisionale. Nemmeno i migranti ce l'hanno, ma generano un'"agitazione sociale", che va dalla paura all'entusiasmo, capace di stimolare le menti.

Infine, tolte le risorse destinate ai servizi, quanti soggetti sarebbero disposti a fornire vitto e alloggio con la quota che resta? Certamente non i profittatori e questa è una buona notizia. Ma gli altri accetterebbero? Il gioco varrebbe la candela? Francamente non so rispondere. Bisognerebbe chiederlo a loro. Peraltro, trovare soluzione a un problema estremamente complesso come quello dell'accoglienza, dove si devono combinare il diritto, il benessere dei richiedenti asilo e dei cittadini, la sostenibilità del welfare, la tutela dei moltissimi lavoratori impiegati in questo settore e orientamenti politici differenti e legittimi è un qualcosa che si può fare solo attraverso il confronto tra tutte le parti coinvolte. Il mio vuole essere semplicemente uno stimolo a ragionare su modalità concrete per superare un sistema di accoglienza emergenziale da cui a oggi non si vede e via di uscita, migliorando l'efficacia e l'efficienza complessiva e generando ricadute positive sull'intera società.

Sarebbe un disastro se il dibattito ideologico risucchiasse tutto. Non rinunciavamo a dividerci sui valori, ma nemmeno a ragionare insieme, "perché avremo bisogno di tutta la nostra intelligenza".