

**Il sistema di accoglienza e protezione per
richiedenti asilo e rifugiati nei piccoli comuni
italiani¹**

Monia Giovannetti²

1 Il presente lavoro è frutto del confronto con diversi colleghi del Servizio centrale dello Sprar e di Cittalia, ma in particolare l'autrice intende ringraziare Nicolò Marchesini per l'elaborazione statistica dei dati utilizzati.

2 Responsabile del dipartimento Studi e Ricerche di Cittalia.

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2017
MIND THE GAP. IL DISTACCO TRA POLITICHE E CITTÀ
ottobre 2017

Abstract

A partire dagli elementi caratterizzanti il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar), ovvero la rete strutturale di enti locali che realizzano progetti di *accoglienza integrata* destinati a richiedenti e titolari di protezione internazionale, l'articolo intende mettere in rilievo il ruolo ricoperto dai piccoli comuni nella rete di accoglienza. Un ruolo che nel tempo si dimostra crescente e sempre più rilevante e strategico sia in termini quantitativi sia per l'impatto e la valorizzazione delle "nuove presenze" sui territori coinvolti. Innanzitutto, i piccoli comuni rappresentano quasi un terzo degli enti titolari di progetto (28,6%) e risultano il 51,4% del totale complessivo dei comuni coinvolti nella rete di accoglienza dello Sprar (523 su 1.017) e grazie all'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo, in queste realtà sono stati in questi anni riattivati servizi, rivalorizzate le attività produttive locali e ampliate le reti territoriali. Pertanto, persuasi che la dimensione locale rappresenti un utile punto di partenza per poter tracciare una *via italiana* all'integrazione, in questo contributo ci si soffermerà in particolare sui principali interventi di *accoglienza integrata* attivati dai progetti realizzati in questi specifici territori.

The Protection system for asylum seekers and refugees (Sprar) is the network of local municipalities and institutions aiming integrated reception for forced migrants in Italy. The study focuses on the key role of "small municipalities" in Italy (municipalities less populated than 5,000 residents) within such network, basing the analyses on the Sprar key features. The role of the small municipalities is growing over years and is becoming more strategic and relevant under a quantitative perspective as well as in terms of impact and enhancement on asylum seekers and refugees in the local involved territories. Indeed, small municipalities represent 28.6% of all the project holders (municipalities, provinces, or other institutions) in Italy, value increasing up to 51.4% if considering all the municipalities involved in the Sprar: out of 1,017 Italian municipalities involved, 523 might be considered as small. Thanks to the forced migrants hosting, in such small

territories a variety of welfare services, productive activities, and institutions networks has been reactivated, fostered or grown. Hence, the study analyses in depth the main actions of the integrated hosting run by the Sprar in such territories, interpreting the local dimension and framework of this kind of System as the starting point of the Italian route towards integration.

Parole chiave/Keywords

Immigrazione, Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar), Governance, Welfare locale, Integrazione, Sviluppo locale / *Immigration, Protection system for asylum seekers and refugees (Sprar), Governance, Local welfare, Integration, Local development.*

La rete dello Sprar e i piccoli comuni: posti e accolti

Il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) consta di una rete strutturale di enti locali che accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa) per realizzare progetti di *accoglienza integrata* destinati a richiedenti protezione internazionale, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e umanitaria, in collaborazione con le realtà del terzo settore. Nei suoi 15 anni di operatività, il sistema Sprar, è diventato un punto di riferimento forte sui territori, consentendo la crescita di competenze, specifiche e riconoscibili, in capo agli operatori locali dell'accoglienza. Gli enti locali implementano i progetti territoriali di accoglienza, coniugando le linee guida e gli standard dello Sprar con le peculiarità del territorio in termini di capacità degli attori locali, risorse disponibili (professionali, strutturali, economiche), strumenti di welfare e strategie di politica sociale³. L'impatto sui territori si traduce, soprattutto nei comuni piccoli e medi, in ottimizzazione delle risorse, riattivazione dei servizi, rafforzamento dei servizi, rivalorizzazione delle attività produttive, prevenzione dei fenomeni di emarginazione

³ Si veda *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria* (settembre 2015), http://www.sprar.eu/images/Sprar_-_Manuale_operativo_2015.pdf.

sociale, nonché in una progressiva “apertura al mondo” e al confronto con le altre culture⁴.

Nel 2016 i progetti afferenti allo Sprar, sono stati complessivamente 652, di cui 508 destinati all'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale appartenenti alle categorie ordinarie, 99 destinati a minori stranieri non accompagnati e 45 a persone con disagio mentale e disabilità fisica. Complessivamente, i progetti finanziati dal Fnpsa hanno reso disponibili 26.012 posti, di cui 23.399 destinati alle categorie ordinarie, 2.039 ai minori stranieri non accompagnati e 574 a persone con disagio mentale e disabilità fisica. Gli enti locali titolari di progetto sono stati 555, di cui 491 comuni, 27 province, 13 unioni di comuni e 24 altri enti (ambiti territoriali e sociali, consorzi intercomunali, società della salute, comunità montane), ma gli enti locali coinvolti a vario titolo nell'accoglienza Sprar (attraverso la gestione associata di servizi, la messa a disposizione di appartamenti e strutture, ecc:) sono stati in totale oltre 1.000⁵.

I piccoli comuni rappresentano quasi un terzo degli enti titolari di progetto (28,6%) e costituiscono il 51,4% del totale dei comuni coinvolti nella rete di accoglienza dello Sprar (523 su 1.017)⁶. Il dato a livello regionale ci permette di evidenziare alcune differenze significative, dal momento che al Nord e al Centro i piccoli comuni titolari di progetto sono complessivamente una ventina, mentre al Sud risultano particolarmente copiosi in Calabria, dove ne abbiamo oltre un terzo (62) sul totale, in Sicilia (19) e in Campania (18).

Questa interessante variabilità territoriale, legata anche alla presenza di realtà consortili, unioni e aggregazioni, la ritroviamo anche osservando la distribuzione dei piccoli comuni coinvolti nella rete di accoglienza. Infatti in Piemonte l'83,1% dei comuni coinvolti sono piccoli comuni (187 su 225), in Basilicata il 71,4% (10 su 14), in Calabria quasi il 70% (62 su 89), in Molise il 66,7% (10 su 15), così come nelle Marche (23 su 39) e Lombardia (73 su 135) i piccoli comuni risultano oltre il 50%,

⁴ A questo proposito si suggerisce la lettura delle *Storie dalla rete dello Sprar. L'accoglienza un'opportunità di crescita per i territori*, 2015. http://www.cittalia.it/images/file/Sprar_Opuscolo_Storie.pdf.

⁵ Per un approfondimento sulla rete si veda l'ultimo *Rapporto annuale dello Sprar*, 2016. <http://www.sprar.it/pubblicazioni/atlante-sprar-2016>

⁶ Si precisa che nell'analisi dei dati relativi alla rete Sprar insistente sui piccoli comuni non sono stati considerati gli enti titolari provincia (40), l'azienda speciale consortile del Lodigiano per i servizi alla persona, la quale è pari all'intero territorio provinciale, non potendo identificare per tali 41 Eell in maniera chiara e univoca quali comuni della provincia/consorzio provinciale siano effettivamente coinvolti nel fenomeno. Inoltre si precisa che per piccolo comune s'intende un comune sino a 5.000 residenti, secondo la definizione usata da Ifel.

mentre i valori più bassi li riscontriamo in Sicilia (19 su 87, ovvero 21,8%), Sardegna (12,5%) e Veneto (5%) (si veda la Figura 1).

Rispetto al totale dei piccoli comuni italiani, quelli coinvolti nella rete dello Sprar rappresentano il 9,4%, ma analizzando questo rapporto all'interno delle singole realtà regionali, emerge che in Puglia sono oltre un terzo (31,4%), mentre in Calabria ed Emilia-Romagna circa 1 su 5, ovvero rispettivamente il 19,2% e il 18,4%.

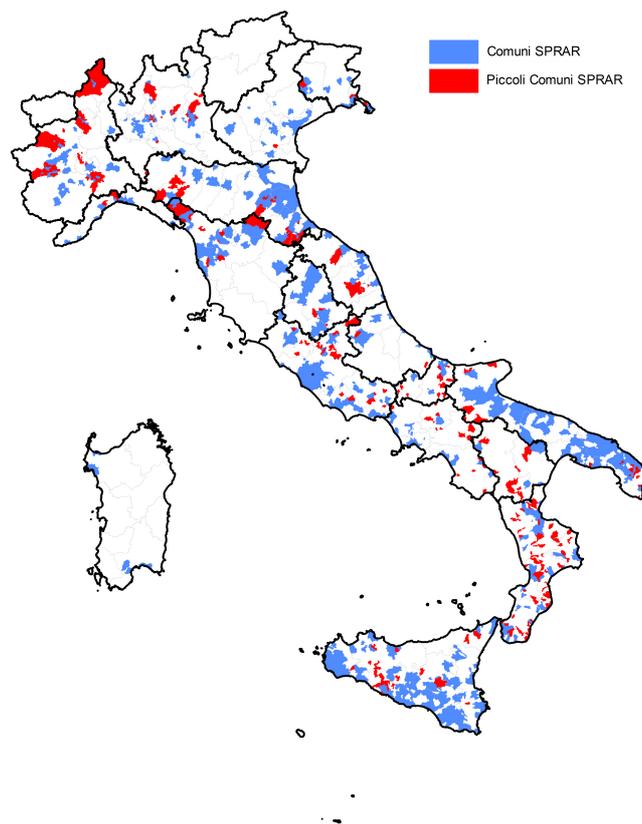


Figura 1 | I piccoli comuni coinvolti nella rete Sprar, anno 2016.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Servizio Centrale- Sprar.

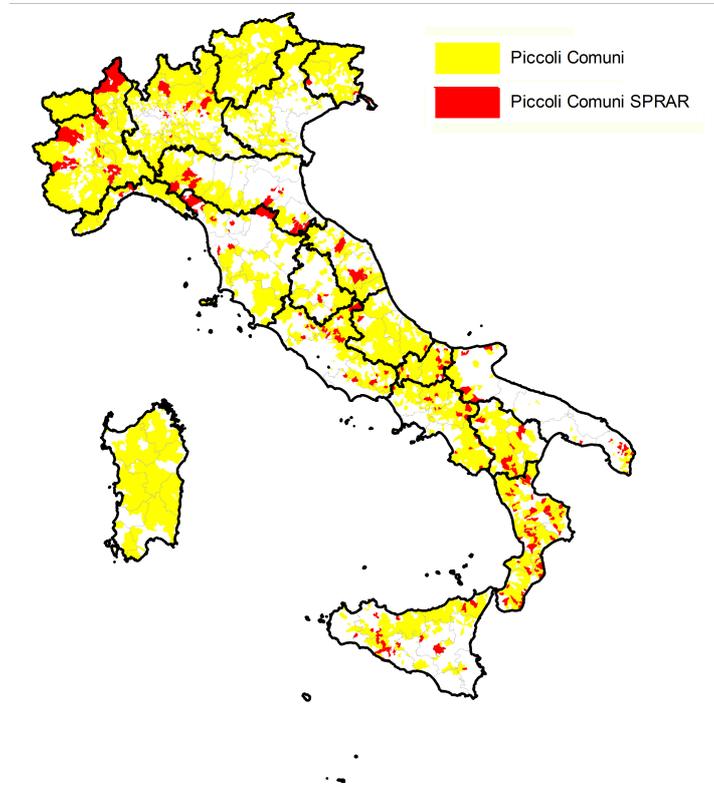


Figura 2 | I piccoli comuni coinvolti nella rete Sprar, anno 2016.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Servizio Centrale- Sprar.

La maggioranza dei 523 piccoli comuni coinvolti nella rete dello Sprar ospita progetti rivolti a singoli adulti e nuclei familiari, oppure a famiglie monoparentali e donne sole in stato di gravidanza (494 comuni), mentre sono 27 i comuni interessati dalla presenza di progetti dedicati a minori non accompagnati e 19 quelli afferenti all'accoglienza di vittime di tortura, persone bisognose di cure continuative o con disabilità fisica o psichica.

In merito agli oltre 26.000 posti di accoglienza messi a disposizione nel 2016, 5.456 si trovano in piccoli comuni distribuiti in 495 strutture perlopiù costituite da appartamenti (mediamente 10 persone a struttura). Rispetto alla distribuzione regionale, il 33,8% dei posti (1.846) è ubicato nella sola Calabria, l'11,8% in Puglia (623), il 9,8% in Sicilia (535) e il 9,2% in Campania (504). Pertanto, coerentemente, con quanto rilevato in merito all'entità dei piccoli comuni coinvolti nella rete, il Centro Nord, ad eccezione di Lazio (441), Piemonte (310 posti) e Lombardia (225

posti) registra pochi posti in realtà sotto i 5.000 abitanti rispetto al Mezzogiorno. È interessante rilevare, che a parte la distribuzione dei posti per ordinari (adulti, famiglie, ecc), che segue a grandi linee quella dei posti complessivi, i posti per beneficiari con particolari vulnerabilità fisiche e psicologiche sono concentrati in Puglia (41,9%) e Calabria (39,2%), mentre quelli dedicati all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati si trovano principalmente in Calabria (40,7%).

Dall'analisi dei posti passiamo ora a mostrare il dato sui beneficiari accolti nel corso del 2016 all'interno dei piccoli comuni. Sono stati 6.365 (19,3%) rispetto ai 35.352 complessivi, in maniera tendenzialmente coerente con la distribuzione dei posti: quasi la metà (44,9%) accolti in Calabria e Sicilia (rispettivamente 2.075 e 781), ma è importante notare come i 2.075 accolti in Calabria siano il 63,7% di tutti i beneficiari accolti nei comuni calabresi e che l'unica altra regione con un'incidenza simile risulta essere il Molise (56,1%).

Le figure professionali e i principali interventi di *accoglienza integrata* realizzati nei piccoli comuni dello Sprar

I progetti afferenti alla rete Sprar, come abbiamo avuto modo di vedere, ospitano un'utenza composita e devono pertanto contemplare un'offerta di assistenza e servizi differenziati e adeguati rispetto alle esigenze dei destinatari: adulti e minori non accompagnati, nuclei familiari e singoli, uomini e donne, portatori di specifiche vulnerabilità o di fragilità. Per far fronte ad un'utenza così eterogenea, la metodologia degli interventi di *accoglienza integrata* dello Sprar prevede un'équipe multidisciplinare e interdisciplinare, con competenze professionali, ruoli e modalità di organizzazione corrispondenti alla complessità della presa in carico. La composizione dell'équipe varia in funzione delle dimensioni del progetto territoriale, della tipologia di struttura di accoglienza e della sua dislocazione - oltre che delle caratteristiche delle persone accolte - e può includere anche specialisti esterni.

Dalle informazioni contenute nelle relazioni finali inviate al Servizio centrale emerge che, nel complesso, nel 2016 sono circa 10.000 le figure professionali impiegate nei progetti (con una media di 21,8 operatori a progetto), di cui quasi 2.100 nell'ambito dei piccoli comuni. Di queste, il 7,9% lavora a tempo pieno (contro il 15,6% a livello complessivo nazionale), il 68,4% in part-time e il 23,7% come consulente. In media, nei progetti sono presenti 11,8 operatori a tempo parziale, 1,4

operatori full time e 4,1 consulenti esterni. Le figure professionali maggiormente presenti sono, oltre a quella dell'operatore dedito all'accoglienza materiale, all'inserimento socio-economico e alla presa in carica socio-sanitaria (19,6%), gli addetti all'amministrazione (11,6%), i mediatori linguistico-culturali (10,5%) e gli operatori legali (7,8%); seguono il personale ausiliario (7,3%), i coordinatori dei progetti (5,1%), gli insegnanti di lingua italiana (5,1%) e gli assistenti sociali (4,6%). In minor misura sono impiegate anche altre figure professionali con competenze specifiche, quali gli educatori professionali (4,8%) gli psicologi/etnopsicologi, indispensabili per seguire i casi vulnerabili in collaborazione con i locali servizi psico-socio-sanitari del territorio (4,5%) mentre i responsabili dell'Ente gestore e locale, i supervisori e altri tipi di operatori raccolgono meno del 4%.

Nei progetti Sprar il rafforzamento delle competenze degli operatori si fonda sulla partecipazione ad attività specifiche di formazione e aggiornamento promosse sia dal Servizio centrale, sia dagli stessi enti titolari e gestori dei servizi che consentono non soltanto di migliorare le capacità professionali ma anche di sviluppare una serie di abilità trasversali di elasticità, assertività, comunicazione e ascolto attivo, interpretazione dei comportamenti, consapevolezza dei limiti e delle barriere emotive nella relazione, nonché conoscenza del territorio e capacità di muoversi all'interno di una rete locale.

Dall'analisi dei dati risulta che nell'89% dei progetti che coinvolgono i piccoli comuni gli operatori hanno partecipato nel 2016 a 381 corsi di formazione (sugli oltre 1.900 corsi complessivi relativi a tutti i progetti Sprar), per una media di 4 corsi a progetto. La partecipazione ad attività formative risulta significativa anche dal punto di vista sostanziale dal momento che ha coinvolto quasi il 30% degli operatori impiegati (599) e che ha contemplato un significativo ventaglio di argomenti. In particolare i principali contenuti delle attività di formazione hanno riguardato il supporto legale (nel 65% dei progetti) e la presa in carico psicosociale (59%), seguiti da i percorsi di inserimento socio-economico-abitativo dei beneficiari (24,7%), la situazione nei paesi di origine (26,8%) e, più marginalmente, la gestione dei progetti (21,6%) e la comunicazione (15,5%).

Le attività di formazione degli operatori hanno inciso soprattutto sul rafforzamento delle capacità di gestione dell'accoglienza nella sua complessità (inclusi gli aspetti amministrativi e burocratici), sul miglioramento degli interventi e sull'opportunità di scambio di prassi e metodologie di lavoro; in seconda battuta, hanno consentito di acquisire strumenti operativi, consolidare le capacità di gestire le

criticità, migliorare l'individuazione di risposte a bisogni specifici dei beneficiari e aumentare la consapevolezza del proprio lavoro. La formazione degli operatori risulta strategica tanto più nei piccoli comuni dal momento in cui è riconosciuto che tali figure abbiano assunto a livello territoriale anche un ruolo di mediazione sociale e istituzionale e contribuito alla crescita di una cultura dell'accoglienza nei servizi.

Come anticipato, gli enti locali, in collaborazione con le realtà del privato, garantiscono interventi di *accoglienza integrata* che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di orientamento e accompagnamento legale e sociale, nonché la costruzione di percorsi individuali di inclusione a più livelli (sociale, abitativo e lavorativo) finalizzati all'appropriazione da parte dei beneficiari di strumenti e conoscenze che consentano loro di interagire con il territorio in modo dialettico, fruire dei servizi/diritti offerti e attivare reti sociali interpersonali o strutture sociali più ampie (associazioni, comunità religiose, ecc.). Dunque *l'integrazione del beneficiario* è vista come un percorso *in progress* verso l'autonomia, scandita dall'attivazione di *interventi complementari*⁷, di pari dignità e importanza nell'effettiva attuazione degli interventi di accoglienza⁸.

In questo contesto, per ragioni di spazio ci soffermeremo solo su alcuni che riteniamo strategici: dall'apprendimento della lingua italiana, ai corsi di formazione e all'attivazione di tirocini formativi, ai servizi volti all'autonomia abitativa.

La conoscenza della lingua rappresenta il primo *step* fondamentale del processo di integrazione, infatti consente di entrare in relazione con il contesto sociale, estendere la rete di contatti, accedere al mondo del lavoro e della formazione, fruire dei servizi e, in senso più vasto, sviluppare un sentimento più ampio di partecipazione alla società. La stragrande maggioranza dei progetti realizzati nei piccoli comuni organizza corsi di apprendimento della lingua italiana per 10 o più ore settimanali, avvalendosi della collaborazione degli istituti scolastici. Nel corso del 2016, sono stati oltre 3.000 i beneficiari che hanno frequentato con continuità almeno un corso di lingua italiana (in media circa 28 beneficiari per progetto). I corsi maggiormente frequentati sono

⁷Interventi che possono essere raggruppati in nove differenti aree: mediazione linguistica e interculturale; accoglienza materiale; orientamento e accesso ai servizi del territorio; formazione e riqualificazione professionale; orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo; orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo; orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale; orientamento e accompagnamento legale; tutela psico-socio-sanitaria.

⁸Per un approfondimento complessivo sull'approccio e il concetto di "accoglienza integrata ed emancipante" caratterizzante l'approccio d'intervento nell'ambito dello Sprar si rinvia a *I percorsi di inserimento socio-economico nello Sprar. Metodologie, strategie, strumenti*, http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2017/03/Percorsi-inserimento-Sprar-TU-Integrazione_agg2017.pdf.

stati i corsi base (da 1.433 beneficiari), a cui seguono quelli di prealfabetizzazione (730) e i corsi intermedi con 590 frequentanti. I corsi avanzati, come comprensibile, hanno registrato la partecipazione di meno persone, ovvero poco più di 250 beneficiari. Nello stesso periodo di riferimento, coloro che hanno terminato i corsi e ottenuto un certificato di frequenza, riconosciuto a livello regionale e/o nazionale sono stati circa 1.000.

Altro aspetto importante da analizzare è quello che riguarda la formazione professionale ovvero l'attivazione di percorsi finalizzati all'acquisizione o all'aggiornamento di competenze teorico-pratiche per lo svolgimento di determinati ruoli professionali. La realizzazione di corsi di formazione ha riguardato tutte le realtà dei piccoli comuni afferenti alla rete Sprar e coinvolto mediamente 6 beneficiari a progetto. Tra i settori più frequentati dai beneficiari, troviamo in primo luogo la ristorazione e il settore turistico (62,3%), a cui seguono, a larga distanza, l'artigianato (22,6%), l'agricoltura e la pesca (26,4%), informatica ed edilizia. A questo proposito è interessante notare che i piccoli comuni si caratterizzano per la realizzazione di corsi nell'ambito di questi ultimi due settori, rispetto a quello che accade nelle altre realtà territoriali ove, al quarto e quinto posto, troviamo il settore relativo ai servizi alla persona e quello dell'industria.

Nel corso del 2016, sono stati quasi 800 i beneficiari per i quali sono stati attivati tirocini formativi e circa 300 gli inserimenti lavorativi realizzati prevalentemente nei settori ristorazione/turismo e agricoltura/pesca. L'esperienza dei tirocini formativi e di orientamento seppur sia finalizzata ad agevolare le scelte professionali attraverso la conoscenza diretta del mondo del lavoro, risulta talvolta strategica anche per agevolare un successivo inserimento lavorativo del beneficiario.

Ultimo aspetto sul quale riteniamo utile soffermarci riguarda l'ambito dell'orientamento e accompagnamento abitativo. Queste attività sono gestite in modo del tutto autonomo dai progetti dei piccoli comuni i quali nel 2016 hanno garantito ai beneficiari complessivamente 1.106 interventi volti all'autonomia abitativa (in media oltre 10 interventi a progetto). Nel dettaglio, gli interventi che i singoli progetti hanno provveduto a fornire hanno riguardato prevalentemente gli incontri tra staff di progetto e beneficiari dedicati a presentare i diritti e i doveri degli inquilini, la selezione e la valutazione di annunci immobiliari da parte del personale dell'équipe, la locazione di singole stanze in appartamenti con connazionali e altri cittadini migranti e l'erogazione di un contributo alloggio al momento dell'uscita dell'accoglienza.