ADiM BLOG
Novembre 2022
ANALISI & OPINIONI

I rapporti "pubblico-privato" e "centro-periferia" nel sistema di accoglienza dei richiedenti asilo: quale futuro alla luce delle ultime riforme?

Luca Galli

Ricercatore di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Milano-Bicocca

Parole Chiave

Accoglienza – Asilo – Riforme – Sussidiarietà – Terzo settore – Enti locali

Abstract

Il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo è stato oggetto, nell'ultimo quinquennio, di ampie trasformazioni. Le principali sono sicuramente conseguenza delle riforme del 2018 e del 2020, che hanno direttamente inciso su di esso. Altre, non meno significative, sono frutto di ulteriori novità normative che, seppur operando in via incidentale, ne hanno (e ne potranno) fortemente influenzare il modo d'essere. Il presente contributo, dunque, si concentra sull'introduzione del Codice del Terzo settore – quale novella capace di incidere sui rapporti "orizzontali" di esternalizzazione al privato dei servizi di accoglienza – e sul nuovo sistema di assistenza introdotto in risposta alla crisi ucraina, quale banco di prova dei rapporti "verticali" tra amministrazioni centrali e locali.

1. Introduzione

Il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo è stato oggetto, nell'ultimo quinquennio, di significative evoluzioni. Esse lo hanno trasformato da «sistema unico ma distinto in tre fasi» (prima assistenza e identificazione; prima accoglienza; seconda accoglienza), per come disciplinato dal d.lgs. n. 142/2015, a sistema «binario, distinto in base allo status dei rifugiati» in seguito al d.l. n. 113/2018, con cui si è depotenziata la seconda accoglienza, riservandola solo ai titolari di protezione. Ancora, il d.l. n. 130/2020 ne ha garantito una parziale riespansione, con una seconda accoglienza nuovamente aperta ai richiedenti, seppur con servizi più circoscritti rispetto a quelli riconosciuti a chi abbia già ottenuto un titolo di protezione.
Al di là di questi interventi diretti sulla disciplina normativa dell'accoglienza, altre novità intercorse negli ultimi anni appaiono capaci di incidere altrettanto significativamente su tale sistema, toccando due dimensioni essenziali del suo modo di essere servizio sociale, ossia insieme di prestazioni dirette al miglioramento delle condizioni di vita dei nuovi componenti della comunità nazionale, sin dal loro ingresso sul territorio italiano.
Da un lato, il Codice del Terzo settore del 2017 sembra avere avviato un sostanziale ripensamento degli equilibri "orizzontali" del sistema di accoglienza, ossia dei rapporti tra amministrazioni pubbliche responsabili del servizio e privati a cui esso viene esternalizzato.
Dall'altro, l'articolato meccanismo di accoglienza "parallela" sorto in risposta alla crisi ucraina apre a nuove riflessioni sui corretti equilibri "verticali" interni al sistema, ovvero sull'individuazione del livello amministrativo (centrale o locale) a cui attribuire un ruolo preminente nell'assistenza dei richiedenti protezione.
Il presente scritto, dunque, mira a riflettere sulla portata di queste ultime novità, anche in un'ottica di previsione delle future evoluzioni del sistema di accoglienza.

2. La dimensione orizzontale

Che l'accoglienza dei richiedenti asilo sia servizio sociale esternalizzabile da parte delle amministrazioni trova esplicite conferme nei testi normativi. Così, gli artt. 9 e 11 d.lgs. n. 142/2015 consentono alle prefetture l'affidamento a soggetti privati dei Centri di Prima Accoglienza (CPA) e dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS). Quanto al Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), i decreti ministeriali con cui, negli anni, si sono definite le linee guida per il suo funzionamento hanno riconosciuto in modo sempre più esplicito la consolidata prassi di esternalizzazione (a chiare lettere, a partire dall'art. 6 d.m. 10 agosto 2016).
Meno univoche sono state le indicazioni sul come procedere a questo coinvolgimento dei privati al punto che, specialmente per il SAI, si è assistito al proliferare di soluzioni non

uniformi sul territorio nazionale. Ai comuni che hanno fatto rigida applicazione della disciplina in materia di appalti si sono così affiancati enti locali che, facendo leva sulla natura del servizio (appunto, sociale) e sulle caratteristiche degli operatori privati coinvolti (principalmente *non profit*), lo hanno esternalizzato ricorrendo alle previsioni più elastiche dalla legge n. 328/2000. Prassi che però hanno favorito soluzioni distorte (affidamenti diretti, proroghe indebite dei contrati, scarsa pubblicità dei bandi, ecc.), denunciate dall'AVCP/ANAC e condannate dalla giurisprudenza, generando conseguenze negative tanto sulla corretta gestione delle risorse pubbliche, quanto sulla qualità dei servizi offerti e, quindi, sul pieno soddisfacimento dei diritti dei richiedenti asilo accolti nel nostro Paese.
Una prima risposta, dunque, è stata quella di imporre il rispetto delle previsioni del d.lgs. n. 50/2016 (in questo senso, art. 10 d.m. 18 novembre 2019), irregimentando il coinvolgimento privato secondo dinamiche concorrenziali. Dinamiche sicuramente poste a garanzia dell'ampio e paritario coinvolgimento degli operatori interessati, ma non necessariamente conformi al loro essere, nella maggior parte dei casi, soggetti di natura volontaristica.
Sicché, altre modifiche normative hanno razionalizzato i margini di partecipazione degli enti del Terzo settore (ETS) sulla base di differenti dinamiche, quelle dell'amministrazione condivisa. Il rimando è, come anticipato, al nuovo Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017) e alle conseguenti modifiche al Codice dei contratti pubblici disposte con d.l. n. 76/2020, inframezzate dalla sentenza della Corte Cost., sentenza 26 giugno 2020, n. 131. Si tratta di interventi volti a dare nuovo valore al privato sociale, sottraendo gli istituti di dialogo tra amministrazioni e Terzo settore (su tutti, la coprogettazione) dalla zona grigia dei meri *escamotage* intesi solo ad eludere le rigidità della disciplina sui contratti pubblici, per farne strumenti di evidenza pubblica di pari dignità rispetto agli appalti e comunque rispettosi dei principi di economicità, trasparenza, imparzialità, partecipazione, nonché capaci di sfruttare al meglio le potenzialità del privato sociale.
L'idea è quella di aprire a spazi di ideazione dialogata dei servizi SAI che, grazie alle risorse condivise dal privato sociale, consentano un migliore soddisfacimento dei diritti dei richiedenti asilo e dell'interesse pubblico alla loro accoglienza e integrazione. Il coinvolgimento attivo dei privati, poi, potrebbe fungere da volano per una maggiore partecipazione nelle procedure di affidamento, stante i riconosciuti spazi di co-decisione circa le caratteristiche dei servizi oggetto di successiva esternalizzazione. Infine, tale partecipazione nella progettazione degli interventi di accoglienza consentirebbe un'effettiva adesione della società civile – di cui gli ETS sono enti esponenziali – ai percorsi di integrazione degli stranieri, in attuazione di un'inclusione sociale intesa come frutto dell'impegno reciproco del migrante e delle comunità locali (art. 4-bis TUI), e a cui il nuovo SAI è chiamato ad attribuire sempre maggiore rilevanza, come suggerisce la sua stessa denominazione.
Conferme del fatto che questa soluzione non debba rimanere "*law on books*" si sono già avute in esperienze pratiche di coprogettazione del Sistema di Accoglienza e Integrazione, con Tavoli di amministrazione condivisa che hanno coinvolto, oltre ai rappresentanti degli enti locali, una pluralità di ETS, dimostratisi disponibili a superare le dinamiche di competizione

per l'assegnazione dei fondi pubblici e a investire tempo e risorse in un miglioramento congiunto del servizio cittadino di seconda accoglienza (vedasi, ad esempio, il Bando Sprar 2017-2019 del Comune di Bologna).
D'altra parte, che la pari dignità tra procedure di affidamento solidali e pro-concorrenziali sia una strada percorribile per il futuro, con la conseguente possibilità di scelta rimessa agli enti locali responsabili dei singoli progetti SAI, trova da ultimo conferma nello schema preliminare del nuovo Codice dei contratti pubblici, del 20 ottobre scorso. In esso, infatti, la solidarietà e la sussidiarietà orizzontale, quale espressione tipica dei rapporti con gli ETS, sono richiamate sin dai principi generali del nuovo Codice (art. 6), legittimando la pubblica amministrazione ad «*apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di co-amministrazione* […] *fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con i privati,* […] *in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato* […sicché] *gli affidamenti di tali attività* […] *avvengono nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117* [e non dal Codice dei contratti pubblici]».

3. La dimensione verticale

Passando ai rapporti centro-periferia, il sistema introdotto nel 2015 si caratterizza per una netta predominanza del centro, con un'accoglienza nei CAS governativi, sulle esperienze di accoglienza diffusa del SAI, di competenza comunale. Gli interventi del 2020 non sembrano avere superato questi disequilibri, imputabili a una costante gestione emergenziale di un fenomeno oramai fisiologico per l'ordinamento italiano. Si continua così a sacrificare la dimensione più consona alla gestione degli interventi di assistenza ai migranti, appunto quella locale, in cui i percorsi di accoglienza e integrazione sono chiamati a svilupparsi.
Su questo tema, interessanti novità provengono dalla recente formazione di un sistema di accoglienza "parallelo" a quello "ordinario" dei d.lgs. n. 142/2015 e d.l. n. 416/1989, in risposta al massiccio afflusso di richiedenti protezione dall'Ucraina. Sistema parallelo in cui l'esigenza di unità di azione a fronte dell'emergenza, dichiarata con Delibera del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2022, ha giustificato l'enfatizzazione del ruolo delle amministrazioni centrali (su tutte, il Dipartimento della Protezione civile), a partire dalla proliferazione della decretazione d'urgenza e dell'ampio esercizio dei poteri di ordinanza.
Quanto a questo nuovo sistema di accoglienza – e ai rapporti centro-periferia che lo caratterizzano – si possono sostanzialmente distinguere tre fasi.
Una prima fase riconducibile al d.l. 28 febbraio 2022, n. 16 e alle ordinanze n. 872-873/2022, in cui il netto sbilanciamento in favore del ruolo delle amministrazioni nazionali trova immediata conferma nell'istituzione di due organismi in seno al Dipartimento della Protezione civile, il Di.Coma.C. e il Comitato di coordinamento, entrambi volti ad assicurare la corretta e uniforme attuazione a livello locale degli indirizzi centrali.
Ancora, ai Presidenti delle regioni viene riconosciuto l'incarico di commissari delegati dell'emergenza, con potere di intervento in materia di trasporto, assistenza sanitaria e

assistenza immediata post-ingresso, mentre l'accoglienza vera e propria resta di competenza delle prefetture, con la presa in carico dei migranti tramite CAS e SAI, oppure procedendo al reperimento di nuove strutture (art. 3 o.d.p.c. n. 872/2022).
La seconda fase è invece condensata nell'art. 31 d.l. 21 marzo 2022, n. 21, le cui previsioni sono specificate nell'ordinanza n. 881/2022 e nel Piano nazionale per l'accoglienza e l'assistenza alla popolazione ucraina, formulato sempre dalla Protezione civile.
Tale fase si caratterizza per l'effettiva introduzione del sistema "parallelo" di accoglienza diffusa, finanziato con fondi pubblici ma sostanzialmente rimesso, nella sua ideazione e gestione, ai soli enti del privato sociale. L'attivazione di questi nuovi progetti di accoglienza è passata attraverso la pubblicazione di un avviso di manifestazione di interesse di rilievo nazionale (11 aprile 2022), cui ha fatto seguito una selezione tra gli ETS e una stipula di convenzioni, il tutto sempre sotto l'egida delle amministrazioni centrali. È poi il già menzionato Di.Coma.C. ad occuparsi della redistribuzione dei migranti nelle regioni, chiamate (solo) a questo punto a intervenire nella gestione dei titolari di protezione loro affidati.
D'altro canto, che le istanze di coinvolgimento delle comunità locali si siano fatte più pressanti traspare dalla necessaria sottoscrizione di accordi di partenariato tra gli ETS e i comuni in cui i progetti di accoglienza troveranno svolgimento pratico, prima che si possa arrivare alla conclusione delle menzionate convenzioni nazionali.
Il sistema così ideato si è però dimostrato complicato nella sua attuazione (vedasi l'o.d.p.c. 921/2022), con consistenti ritardi frutto delle difficoltà di gestione centralizzata degli elevati numeri della "nuova accoglienza" (sia in termini di migranti beneficiari che di soggetti privati attuatori), ma pure del mancato coinvolgimento di regioni disponibili a ricevere richiedenti protezione (così per Sicilia, Calabria e Basilicata). D'altra parte, anche le modalità di partecipazione delle amministrazioni comunali – secondo una dinamica volontaristica, analoga a quella prevista per il SAI – ha contribuito a quella che già appare come una "mancata nascita" del nuovo meccanismo di accoglienza.
Infatti, con i progetti destinati a chiudersi il 31 dicembre, solo 12 convenzioni sulle 29 siglate sono state attivate, con poco più di 5000 posti concretamente offerti ai richiedenti protezione sui 17.000 selezionati. Il tutto, non va dimenticato, a fronte di oltre 170.000 arrivi, tuttora principalmente altri affidati a impegno e risorse di ETS e famiglie.
Da ultimo, un tentativo di salvataggio *in extremis* sembra provenire dall'o.d.p.c. n. 937/2022 del 20 ottobre scorso, con cui si autorizzano i Presidenti di regioni a stipulare autonomamente convenzioni con enti del Terzo settore per l'attivazione, direttamente a livello locale, del nuovo sistema di accoglienza diffusa. Pare così aprirsi una terza fase, in cui si assiste al riconoscimento del ruolo, difficilmente rinunciabile, dei livelli amministrativi periferici nell'attuazione dei percorsi di accoglienza e inclusione sociale.

4. Conclusioni

Giungendo alle riflessioni conclusive, e guardando al futuro, un elemento sembra incontrovertibilmente emergere tanto dall'introduzione del Codice del Terzo settore, quanto dalle soluzioni adottate in risposta alla crisi ucraina.
Si tratta del ruolo sempre più centrale riconosciuto all'azione complementare della società civile nell'attuazione del sistema di accoglienza. La dimensione orizzontale di questo sistema, dunque, risulta sbilanciata in favore dell'intervento sussidiario del Terzo settore. Se questo appare sicuramente un bene in un'ottica di pieno sfruttamento delle risorse, delle competenze e dell'*expertise* del *non profit* per un migliore soddisfacimento delle esigenze di accoglienza dei richiedenti asilo, esso non dovrebbe tradursi in una mera privatizzazione dell'assistenza dei migranti. In altre parole, non può diventare concretizzazione di un disinteresse del settore pubblico per la gestione del fenomeno migratorio e, dunque, di un'inammissibile deresponsabilizzazione in relazione a un servizio indispensabile non solo per il soddisfacimento dei diritti dei migranti, ma anche per il benessere della società di accoglienza.
Quanto ai rapporti verticali, la "normalizzazione dell'emergenza" sembra condannare il sistema a uno squilibrio in favore del centro sulla periferia, per quanto la dimensione locale appare innegabilmente quella più consona all'organizzazione e all'attuazione dei progetti di accoglienza e integrazione in una società civile a cui è naturalmente più prossima. Le difficoltà di una gestione centralizzata dell'accoglienza, d'altra parte, sono chiaramente emerse anche quando si è dovuto affrontare un'emergenza vera e propria, quale quella ucraina, laddove alla paralisi delle nuove soluzioni introdotte si è cercato di dare risposta proprio ampliando il coinvolgimento dei territori.
Al centro di tutte queste tensioni rimangono sempre i richiedenti asilo, in balia delle espansioni e delle contrazioni di un sistema dal forte significato politico e che, sottoposto a continue sollecitazioni, stenta a trovare una forma e un equilibrio soddisfacenti.

APPROFONDIMENTI

Dottrina:

F. BIONDI DAL MONTE, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i diritti dei minori stranieri. Riflessioni sulla disciplina introdotta dal d.l. n. 130/2020*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, 120 ss.
P. BONETTI, *Le nuove norme italiane sul diritto di asilo: trattenimento, identificazione e accoglienza dei richiedenti asilo*, in *Studium Iuris*, 2016, 708 ss.
M. CONSITO, *L'accoglienza e il trattenimento del richiedente asilo dopo il c.d. decreto immigrazione 2020: tra (tiepidi) ritorni al passato e nuove restrizioni*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, 2020
C. CORSI., *Il diritto di asilo tra impasse, inasprimenti della disciplina e prossime riforme*, in *federalismi.it*, 2020, 4 ss.
F. CORTESE, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2019, 435 ss.
S. D'ANTONIO, *Una nuova formula per l'accoglienza dei richiedenti asilo*, in *ADiM Blog, Analisi &*

Opinioni, gennaio 2021
L. GALLI, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti. Paradigmi di coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione sociale*, Torino, 2022
M. GIOVANNETTI, *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, in *Dir. imm. cit.*, 2021, 28 ss.
M. GIOVANNETTI, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, 2 ss.
G.A. GIUFFRÈ, *Profili di organizzazione e di evidenza pubblica del sistema di accoglienza*, in *federalismi.it*, 2018, 2 ss.
F. MANGANARO, *Politiche e strutture di accoglienza delle persone migranti*, in *federalismi.it*, 2019, 2 ss.
S. PENASA, *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, in *Dir. imm. citt.*, 2017, 1 ss.
G. PIPERATA, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 318 ss.
M. SAVINO, *Il diritto dell'immigrazione: quattro sfide*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2019, 381 ss.
G. TROPEA, *La condizione amministrativa del rifugiato, nella segmentarietà della frontiera*, in *Nuove autonomie*, 2021, 633 ss.
G. TROPEA, *Potere di ordinanza, normalizzazione dell'emergenza e trasformazioni dell'ordinamento*, in *Dir. amm.*, 2021, 885 ss.
F.V. VIRZÌ, *L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: un'indagine sulle procedure di gara*, in *Dir. imm. citt.*, 2017, 1 ss.

Per citare questo contributo: L. GALLI, *I rapporti "pubblico-privato" e "centro-periferia" nel sistema di accoglienza dei richiedenti asilo: quale futuro alla luce delle recenti riforme?*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, novembre 2022.