

Senza (s)campo.

Lo smantellamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Un'indagine qualitativa.

**A cura di Naga
Con i contributi di Sergio Bontempelli ed Enrico Gargiulo**

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



L'accoglienza dopo il decreto Salvini

Descriviamo il nuovo capitolato d'appalto e approfondiamo l'impatto della nuova normativa sul sistema di accoglienza:

- **riduzione delle quote per persona per giorno;**
- **penalizzati i progetti di piccole dimensioni e di accoglienza diffusa;**
- **tagliati servizi per l'integrazione;**
- **impatto sugli operatori (riduzione delle figure professionali richieste e orario del personale, tra cui medici, infermieri e psicologi).**



L'ACCOGLIENZA DOPO IL DECRETO SALVINI

- **Cambiano i permessi di soggiorno:**
 - **Cancellato il permesso per motivi umanitari**
 - **Introdotti altri tipi di permesso**
- **Lo SPRAR viene riservato ai soli beneficiari di protezione, ai minori stranieri non accompagnati, ad alcune altre tipologie di permesso. NON a richiedenti asilo e protezione speciale → SIPROIMI**
- **Permesso per richiesta asilo NO ISCRIZIONE ANAGRAFICA**
- **Nuovo capitolato per centri di prima accoglienza (CAS)**



I TAGLI AI SERVIZI

- **centri \leq 50 posti: da 35 € quota pro capite a 18 €**
- **centri \geq 50 posti: da 35 € quota pro capite a 21,5 €**
- **Mediatori culturali:**
 - **10 h /settimana (48 minuti pro capite/ mese) per centri \leq 50**
 - **19,2 min pro capite/ mese per i centri di massima capienza (300 posti)**
- **Da “Supporto e Orientamento legale” a “servizio di informazione normativa”**
- **Non è più previsto il supporto psicologico. Gli psicologi rimangono negli Hotspot e nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR).**
- **Tagli a corsi di italiano, corsi professionalizzanti e attività sportive e tempo libero**



PERDITA DEL DIRITTO ALL'ACCOGLIENZA

- **Titolari protezione umanitaria (in estinzione) non hanno diritto a SIPROIMI**
- **Titolari della nuova protezione speciale non hanno diritto a SIPROIMI**
- **Dinioghi di protezione internazionale passati dal 48% (Giugno 2017 – Maggio 2018) al 68% (Giugno 2018 – Maggio 2019). Chi non fa ricorso, o in caso di esito negativo del ricorso, **NON** avrà diritto all'accoglienza.**



I DATI DEL VIMINALE

DECISIONE	Giugno 2017 – Maggio 2018		Giugno 2018 – Maggio 2019	
	numero	%	numero	%
Status di rifugiato	6.623	8%	8.894	9%
Status di Protezione Sussidiaria	6.360	7%	5.271	5%
Protezione umanitaria	25.669	30%	9.350	10%
Rigetto della domanda di Protezione internazionale	41.364	48%	64.454	68%
Irreperibili & Altro esito	6.202	7%	7.427	8%
Totale decisioni	86.218	100%	95.396	100%

La parola agli enti gestori

Proseguiamo l'indagine attraverso interviste dirette ai soggetti coinvolti nel sistema d'accoglienza. Emerge una generale valutazione negativa del nuovo capitolato d'appalto: l'impossibilità di garantire un livello di accoglienza serio e adeguato alle esigenze degli ospiti, causato dai tagli negli investimenti, non permette più ad alcune realtà di parteciparvi e di proseguire le attività in corso. Vengono segnalate inoltre importanti problematiche di riorganizzazione interna e occupazione, la percezione di tempi accelerati di convocazione alle audizioni dei richiedenti asilo e, tra le soluzioni comuni adottate, vi è l'accoglimento della richiesta di proroghe di gestione dell'accoglienza.



UN COMMENTO

Valutazioni, comportamenti, strategie e soluzioni comuni emersi dalle interviste:

- **valutazione negativa del capitolato del nuovo bando**
- **scelta di non partecipare al nuovo bando**
- **riorganizzazione interna del personale su altri servizi**
- **mancato rinnovo dei contratti dei lavoratori a tempo determinato e riduzione dell'orario di lavoro**
- **percezione di una accelerazione nei tempi di convocazione alle audizioni dei richiedenti asilo**
- **accoglimento della richiesta di proroghe di gestione dell'accoglienza**

**L'accoglienza secondo
Milano.**
*Le nostre osservazioni sul
campo.*

Descriviamo il progressivo irrigidimento del sistema di accoglienza nell'area metropolitana. I rimpalli tra il Centro Aiuto Stazione Centrale (CASC), la Questura di Milano e la Prefettura di Milano, insieme con l'indebolimento del ruolo degli operatori e dei centri, riflette un sistema respingente ed escludente che garantisce a sempre meno persone di accedere e mantenere il diritto all'accoglienza (basti pensare alle procedure di revoca dell'accoglienza).



MODALITÀ DI ACCESSO AL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

Articolo 14 decreto legislativo n. 142 del 15 agosto 2015

Comma 1

Il richiedente che ha formalizzato la domanda e che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con i familiari, alle misure di accoglienza del presente decreto

Comma 3

Al fine di accedere alle misure di accoglienza di cui al presente decreto, il richiedente, al momento della presentazione della domanda, dichiara di essere privo di mezzi sufficienti di sussistenza. La valutazione dell'insufficienza dei mezzi di sussistenza di cui al comma 1 è effettuata dalla prefettura - Ufficio territoriale del Governo con riferimento all'importo annuo dell'assegno sociale



INVOLUZIONE E IRRIGIDIMENTO VERSO FORME DI CONTROLLO

- **Modalità di accesso farraginose**
- **Limitazione libertà di movimento**
- **Espulsioni e allontanamenti**



INVOLUZIONE E IRRIGIDIMENTO VERSO FORME DI CONTROLLO

Modalità di accesso farraginose

- **Quota sbarchi e competenza territoriale**
- **Rimpalli tra CASC, Prefettura, Questura**
- **Chi è responsabile di segnalare lo stato di indigenza?**



INVOLUZIONE E IRRIGIDIMENTO VERSO FORME DI CONTROLLO

Limitazione libertà di movimento

- **Norma che regola l'accoglienza: dlgs 142/2015**
- **Convenzioni tra Prefettura e Centri di Accoglienza**
- **All'interno di questa normativa non vi è riferimento ad un numero massimo di assenze, nè alla giustificazione delle assenze**
- **Circolari della Prefettura di Milano, es. 23 Agosto 2019, *La gestione delle presenze – servizi di accoglienza a favore di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale*, che richiede un maggior controllo delle presenze e di riferire immediatamente alla Prefettura le assenze.**



DATI SU REVOCHE ACCOGLIENZA PREFETTURA MILANO

Dal 01/01/2018
al 31/08/2019

Revoche art. 23, d. lgs 142/2015	Numero
Comma 1, lettera a) → mancata presentazione presso la struttura individuata ovvero abbandono del centro di accoglienza da parte del richiedente, senza preventiva motivata comunicazione alla Prefettura - ufficio territoriale del Governo competente	465
Comma 1, lettera b) → mancata presentazione del richiedente all'audizione davanti all'organo di esame della domanda	3
Comma 1, lettera c) → presentazione di una domanda reiterata ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni	2
Comma 1, lettera d) → accertamento della disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti	2
Comma 1, lettera e) → violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture in cui è accolto da parte del richiedente asilo, compreso il danneggiamento doloso di beni mobili o immobili, ovvero comportamenti gravemente violenti	42
Comma 7 → Quando la sussistenza dei presupposti per la valutazione di pericolosità del richiedente (ai sensi dell'articolo 6, comma 2), emerge successivamente all'invio nelle strutture, il prefetto dispone la revoca delle misure di accoglienza	20
Totale	534

I luoghi della non accoglienza a Milano

Rivolghiamo la nostra attenzione alle tipologie di insediamenti informali (strutture coperte abbandonate, spazi all'aperto, palazzine abbandonate e giardini pubblici) per fornire un identikit delle persone fuori dal sistema di accoglienza e restituire una fotografia di queste marginalità.

Le persone incontrate hanno status giuridici diversi e provenienze eterogenee: da stranieri nell'iter di richiesta di protezione internazionale, a titolari di protezione, a stranieri con permesso di soggiorno in corso di validità, a cittadini italiani.

Il minimo comune denominatore: l'instabilità abitativa, la precarietà occupazionale e salariale e la quasi totale assenza di tutele.



I LUOGHI DELLA NON ACCOGLIENZA - 1

- **2.608 senza fissa dimora a Milano secondo il censimento 2018 RacContami**
- **Insedimenti informali in cui è difficile calcolare il numero di chi ci vive.**
 - **Poca visibilità degli insediamenti**
 - **Stato di costante mobilità**
 - **Spazi poco raggiunti da associazioni, unità di indagine etc**
- **Il Naga ha visitato: strutture coperte abbandonate (es capannoni); spazi aperti (parchi, cavalcavia, scali ferroviari); palazzine abbandonate; giardini pubblici.**



I LUOGHI DELLA NON ACCOGLIENZA - 2

- **Diversi livelli di strutturazione e organizzazione degli spazi e di organizzazione interna**
- **In base a questi fattori cambia la condizione di sicurezza e la stabilità dell'insediamento, la vivibilità all'interno, e la possibilità di negoziazione con l'esterno (abitanti, istituzioni, polizia)**
- **Rischio di sgomberi e allontanamenti vs emarginazione e isolamento: si è più al sicuro nella visibilità o nell'invisibilità?**



IDENTIKIT DEI FUORI ACCOGLIENZA

- **richiedenti asilo**
- **titolari di protezione internazionale**
- **cittadini stranieri intenzionati a richiedere protezione internazionale**
- **cittadini stranieri che hanno perso il permesso di soggiorno dopo lunghi periodi di permanenza regolare**
- **cittadini stranieri ancora in possesso di permesso di soggiorno**
- **rom cittadini rumeni o bosniaci che vivono a Milano da decenni**
- **rom di origine rumena o bosniaca che hanno ottenuto la cittadinanza italiana**
- **cittadini italiani**



LE RAGIONI DELL'ESCLUSIONE

- **reddito insufficiente: lavoro saltuario in nero, contratti di lavoro atipici e precari, contratti a tempo indeterminato sottopagati**
- **mercato dell'affitto a prezzi esorbitanti**
- **disoccupazione**
- **mancanza di reti di protezione familiare**
- **impossibilità di lavorare per problemi di salute**
- **recente arrivo in città per ricerca lavoro**
- **mancanza della residenza (sportelli senza fissa dimora)**

La risposta politica della giunta di Milano: gli sgomberi

Riprendiamo il *Dossier Sgomberi* pubblicato dal Naga nel marzo 2019 e approfondiamo l'aspetto normativo e di disciplina degli sgomberi, la sua evoluzione negli ultimi due anni e le conseguenze sul territorio di Milano. L'indagine sottolinea l'emergenza abitativa nella città e descrive le esperienze di associazioni del terzo settore, comitati di quartiere e organizzazioni politiche che tentano di offrire una risposta.

Concludiamo con una rassegna degli strumenti predisposti dal Comune di Milano per rispondere all'emergenza abitativa.



SGOMBERI

- **Cambia la normativa**
- **Nuovi poteri al sindaco**
- **Tavoli di coordinamento, pianificazione degli sgomberi con obiettivi politici**
- **Retorica della sicurezza e del decoro**



MODALITÀ OPERATIVE

- **nessun preavviso ufficiale, o ufficioso e funzionale ad allontanare le persone in anticipo**
- **assistenti sociali solo in presenza di minori e non sempre**
- **effettuati anche in assenza di proposte alternative**
- **nessuna interlocuzione ufficiale: solo soggetti organizzati indipendenti**
- **poca attenzione alle condizioni di marginalità e fragilità**
- **non considerazione di povertà estrema ed emarginazione**
- **pianificazione risponde a esigenze di sicurezza urbana e privilegia i luoghi di interesse economico e/o politico**
- **CAT (Centro accoglienza temporanea) come unica proposta**



SGOMBERI DEL 2018/2019

- **30 marzo 2018 - magazzini all'angolo tra via Olivieri e via della Rovere**
- **2 aprile 2018 - ex scuola Mazzini in via Zama**
- **7 maggio 2018 - Scalo Porta romana su via Lorenzini**
- **maggio-luglio 2018 - parco della Memoria industriale**
- **12 giugno 2018 - via Palmanova**
- **9 luglio 2018 - giardini di viale Vittorio Veneto**
- **dicembre 2018 - via Corelli**
- **gennaio 2019 - ex Palasharp a Lampugnano**



LE REALTÀ SOLIDALI

- **Ci Siamo!:** occupazioni organizzate di stabili e appartamenti
- **Residence Sociale Aldo Dice 26X1:** occupazione di stabili e contrattazione per l'accesso alle case popolari di nuclei familiari aventi diritto
- **Comunità di Sant'Egidio:** mette a disposizione le proprie strutture per rispondere alle situazioni d'emergenza nel periodo estivo
- **Diaconia valdese:** attiva nel settore abitativo con due progetti che offrono soluzioni a persone che non riescono ad accedere all'affitto a prezzi di mercato



EMERGENZA ABITATIVA A MILANO - 1

- **2.845 sfratti a Milano e provincia (nel 2018 – nel 2017 erano stati 410)**
- **25.000 richieste per edilizia residenziale pubblica**
- **859 alloggi assegnati**
- **Emergenza abitativa o difficoltà strutturale?**



EMERGENZA ABITATIVA A MILANO - 2

A FRONTE DI 2.845 SFRATTI (nella provincia di Milano): 160 ALLOGGI VERI (nel Comune di Milano)

- **Ospitalità in hotel per famiglie sfrattate: 25 famiglie nel 2018**
- **Collocazione presso Residenzialità Sociale Temporanea: 500 alloggi nel 2018**
- **Assegnazione case popolari in deroga: 25% delle 859 assegnazioni del 2018**
- **Polmone Abitativo (messa a disposizione di alloggi temporanei – 6 mesi - a costi limitati a famiglie sfrattate o in emergenza abitativa): 21 unità abitative**
- **Recupero alloggi sfitti dati al terzo settore per famiglie in emergenza abitativa: 64 unità abitative**
- **Albergo sociale diffuso: 35 alloggi sottosoglia (< 28 mq)**
- **Ponte abitativo: 32 alloggi per persone in emergenza abitativa**

Il problema della residenza per i richiedenti asilo

di Enrico Gargiulo

L'autore approfondisce il tema della residenza e del domicilio, ponendo l'attenzione sulle persone che non vivono in contesti abitativi "normali" e "decorosi" o che non sono radicate in un Comune in maniera stabile. In linea con l'indagine del report, l'autore afferma quanto le discriminazioni anagrafiche promuovano un programma di *selezione*, che va a punire la povertà e l'indigenza come se fossero colpe e a reprimere modi di vivere considerati inappropriati, e acuiscano le tensioni sociali.

La nostra rassegna stampa

Rileviamo quanto emerso dall'analisi delle notizie dei media e di alcuni siti web, selezionati da un servizio dedicato e circoscritti alla città di Milano e provincia (sono però stati esaminati anche articoli che non si limitano all'area di interesse), da gennaio 2018 a settembre 2019. Il lavoro di analisi ha individuato e sviluppato alcune tematiche su cui concentra l'indagine: i costi (ambito migrazione), la cronaca e le politiche di gestione dell'immigrazione, gli insediamenti informali e le occupazioni, i numeri sul fenomeno della migrazione nel suo complesso, gli sgomberi, le testimonianze dirette dei migranti e le buone pratiche.

Conclusioni e proposte

Nelle conclusioni emerge uno scenario sempre più difficile, dove l'erosione dello spazio di diritto va a incidere su tre dimensioni, fondamento di qualsiasi percorso di integrazione: la casa, il lavoro, i documenti. In questi due anni il Naga ha osservato tali aspetti distorcersi e spingere inesorabilmente le persone dentro circuiti di marginalità.

La richiesta alle istituzioni responsabili "dell'emergenza senza fine" è quella di invertire la rotta e iniziare a costruire politiche di sostegno, al fine di concretizzare realmente il diritto alla casa e operare una revisione strutturale del diritto dell'immigrazione, trasformando un sistema respingente in Accoglienza. In questa direzione vanno le proposte che chiudono il report.



CONCLUSIONI E PROPOSTE - 1

- venga garantito un sistema di accoglienza sin dalla prima presentazione della domanda di protezione internazionale e anche per i titolari di protezione speciale;
- vengano garantiti la presenza di psicologi e counselor, la consulenza legale, la scuola di italiano e tutti quei servizi assistenziali di base progressivamente eliminati dai capitolati;
- venga creata una rete di collegamento con i servizi sul territorio;
- venga eliminato il "doppio sistema" fondato sull'accoglienza prefettizia (CAS) e SIPROIMI;



CONCLUSIONI E PROPOSTE - 2

- si ponga fine alla pratica di revocare le misure di accoglienza senza valutazioni obiettive, imparziali, motivate e proporzionate alla particolare situazione del richiedente;
- venga garantita l'accoglienza a tutti i senza fissa dimora;
- venga attuata una politica regionale specifica per l'inserimento lavorativo dei richiedenti asilo, dei titolari di protezione e dei cittadini stranieri;
- venga garantita l'assistenza sanitaria ai richiedenti asilo, a parità di trattamento con i cittadini italiani, con iscrizione al SSR e medico di medicina generale fisso;



CONCLUSIONI E PROPOSTE - 3

- **vengano aboliti tutti i centri di detenzione amministrativa per migranti (CPR) e qualsiasi luogo di trattenimento forzato (come gli *hotspot*) e che il Comune di Milano prenda provvedimenti contro la riapertura del CPR sul suo territorio;**
- **i criteri di valutazione delle Commissioni Territoriali tengano in considerazione il radicamento dei richiedenti sul territorio;**
- **i richiedenti asilo vengano iscritti all'anagrafe;**
- **vengano tollerate le occupazioni di insediamenti informali e queste non vengano sgomberate fino a quando non siano messe a disposizione concrete soluzioni alternative;**



CONCLUSIONI E PROPOSTE - 4

- a ogni sgombero effettuato segua una proposta di soluzione abitativa valida e che garantisca il mantenimento dell'unità familiare;
- vengano censiti tutti gli stabili vuoti presenti sul territorio del Comune di Milano che potrebbero essere messi a disposizione di tutti i senza fissa dimora;
- venga sospeso quanto previsto dall'art. 5 del cd. Decreto Lupi del 2014, che prevede l'impossibilità di chiedere allacciamento di utenze e residenza per chi vive in stabili occupati;



CONCLUSIONI E PROPOSTE - 5

- **la casa sia un diritto per tutti e venga quindi attuata una politica abitativa, oggi estremamente carente ed escludente;**
- **venga istituita la figura del Garante per garantire un servizio pubblico gratuito per sostenere gli attuali canoni di mercato;**
- **vengano reintrodotti i contributi previsti per sostenere le spese di affitto una volta che i richiedenti asilo/beneficiari di protezione sono usciti dal sistema di accoglienza.**

GRAZIE!

