



## Gruppo di lavoro tematico su “Cittadini stranieri, richiedenti asilo e rifugiati”

di Francesca Biondi Dal Monte \*

13 novembre 2020

---

\* Il documento è stato redatto dall’Autore quale frutto dello scambio e del confronto tra: Tiziana Tarzia, Università di Messina; Enrico Gargiulo, Università di Bologna; Sonia Schellino, Assessore del Comune di Torino; Chris Tomesani, Responsabile ufficio di Piano e servizio sociale territoriale - Area welfare e promozione del benessere della comunità del Comune di Bologna; Mahmoud Marwa, Componente del Consiglio comunale del Comune di Reggio Emilia; Francesca Biondi dal Monte, Università Sant’Anna di Pisa; Cosimo Palazzo, Direttore Area emergenze sociali del Comune di Milano; Marta Nalin, Assessore del Comune di Padova; Angelo Moretti, Presidente del Consorzio Sale della Terra; Lapo Bechelli, Cittalia. I lavori del Gruppo sono stati seguiti da Samantha Palombo, Chiara Poli, Chiara Minicucci, Camilla Caliento, Camilla Orlandi, Monia Giovannetti, Annalisa Gramigna, Marco Accorinti e Stefania Maselli.

## 1. Il quadro delle trasformazioni che la Legge n. 328/2000 ha portato nel sistema dei servizi sociali

La Legge n. 328/2000 ha delineato un sistema integrato di interventi e servizi sociali finalizzato alla creazione di una struttura reticolare di apporti, risorse e risposte sociali, nella quale assumono un rilievo centrale il piano regionale e il Piano di zona, predisposti rispettivamente da Regioni ed enti locali ai fini della programmazione degli interventi sociali da realizzare sul territorio, richiamando a tal proposito i seguenti principi: il coordinamento e l'integrazione degli interventi sociali con quelli sanitari, dell'istruzione, della formazione e dell'avviamento e reinserimento al lavoro; la concertazione e la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali e tra questi e i soggetti del Terzo settore<sup>1</sup>. Al centro di tale sistema integrato è posta la persona, indipendentemente dalla nazionalità e dalle condizioni sociali, economiche e lavorative, e dunque anche i cittadini stranieri.

Nonostante sia poi intervenuta solo dopo un anno la riforma del Titolo V della Costituzione, la Legge n. 328/2000 ha fortemente influenzato l'assetto organizzativo dei servizi sociali sui territori regionali e continua tuttora a costituire un riferimento variamente ripreso e declinato dalle singole Regioni nelle proprie legislazioni di sistema. Del resto già prima di tale riforma, la legislazione statale relativa al trasferimento di funzioni amministrative aveva affidato a Regioni e enti locali rilevanti compiti nella predisposizione di servizi e prestazioni di natura sociale, dedicando una particolare attenzione alle funzioni amministrative relative ai servizi sociali<sup>2</sup>, con riferimento a tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi o prestazioni economiche destinate a «rimuovere le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona incontra nel corso della sua vita»<sup>3</sup>.

Nell'affermare che “il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha carattere di universalità”, la Legge n. 328/2000 ha, inoltre, introdotto nel nostro ordinamento il principio dell'universalismo degli interventi e delle prestazioni, prevedendo la possibilità di graduarne le priorità di accesso (c.d. universalismo selettivo). In questo contesto, la legge quadro ha richiamato un concetto di “bisogno” scevro da una particolare

---

<sup>1</sup> Cfr. articolo 3, comma 2, Legge n. 328/2000. Per un'analisi del sistema integrato si rinvia, *ex multis*, a E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori, *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla Legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, II ed., Giuffrè, Milano, 2007.

<sup>2</sup> Cfr. Legge n. 59/1997 e D.lgs. n. 112/1998. Si segnala che anche il D.P.R. n. 616/1977 aveva provveduto al trasferimento delle funzioni amministrative concernenti la materia della “beneficenza pubblica” (cfr. articolo 22). Con particolare riferimento alla materia immigrazione, si veda il D.lgs. n. 286/1998 (testo unico in materia di immigrazione), che ha affidato a Regioni ed enti locali rilevanti compiti nei settori inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale. Le leggi regionali successivamente intervenute in materia, o, più in generale, adottate in materia di assistenza sociale, hanno poi contribuito a delineare un quadro completo e specifico degli interventi a favore degli stranieri sul territorio regionale. In generale, sui servizi sociali prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e le innovazioni più significative della legge quadro n. 328/2000, cfr. E. Vivaldi, *I servizi sociali e le Regioni*, Giappichelli, Torino, 2008.

<sup>3</sup> Cfr. articolo 128 D.lgs. n. 112/1998.

categorizzazione, nella consapevolezza della transitorietà e mutevolezza delle situazioni di vulnerabilità che possono caratterizzare la vita umana. La Legge n. 328/2000 ha dunque reso possibile la “costruzione” di servizi sociali universalistici che hanno incluso anche la popolazione straniera. Ciò è stato possibile grazie alla capacità della legge quadro di cogliere la complessità dei servizi sociali locali, stimolando un intervento globale sui bisogni della persona che ha visto unire interventi sociali con altri interventi settoriali, in linea con l’approccio olistico alla migrazione.

Le differenze territoriali e le modalità con le quali le Regioni, all’indomani della riforma del Titolo V, hanno poi declinato sul proprio territorio tali principi hanno inciso sulla capacità conformativa della legge quadro rispetto a servizi sociali territoriali. In alcuni casi è mancata una stretta connessione tra politiche socioassistenziali e inserimento lavorativo, decisiva proprio in riferimento ai rifugiati e richiedenti asilo, al fine di consentire il passaggio dall’accoglienza all’autonomia. Né si può trascurare la centralità che nel processo di integrazione della popolazione straniera riveste l’accesso all’abitazione: ambito cui spesso sono dedicate normative settoriali che non hanno mancato di selezionare i beneficiari degli interventi in ragione della residenza prolungata sul territorio, con esiti discriminatori<sup>4</sup> e slegati dalla condizione di bisogno della persona.

Ai fini dell’integrazione dei migranti sul territorio occorre poi distinguere tra quelli che sono i bisogni sociali della persona in quanto tale, pienamente riconducibili all’impianto della Legge n. 328/2000 per poi verificare l’esistenza di eventuali bisogni “speciali” ai quali offrire risposte dedicate. A tal proposito la presenza nei territori di servizi come quelli relativi alla rete SPRAR/SIPROIMI, oggi ridenominata SAI (sistema di accoglienza e integrazione), ha talvolta spinto gli stessi Comuni a ripensare i contenuti dei piani di zona, integrando servizi di natura diversa. In questa direzione la presenza di servizi specialistici in materia di integrazione ha quindi rappresentato un ponte per la costruzione di servizi territoriali che necessitavano ancora di strutturarsi, permettendo dunque una maggiore integrazione tra differenti politiche, interventi e servizi. Ciò ha permesso di intercettare anche un’utenza straniera più ampia di quella coinvolta nell’ambito della rete SPRAR/SIPROIMI, che come noto interessa i richiedenti asilo, i titolari di protezione internazionale e i titolari di alcune tipologie di permesso di soggiorno.

Nel presente contributo, partendo dal ruolo che i diversi attori, pubblici e privati, hanno svolto nella programmazione e nella realizzazione dei servizi, ci si interrogherà dunque sull’impulso effettivo che la Legge n. 328/2000 – a vent’anni dalla sua approvazione – ha offerto ai servizi destinati alla popolazione migrante, individuando altresì alcune proposte e raccomandazioni per il futuro.

---

<sup>4</sup> Sul tema si vedano Corte cost. sent. nn. 222/2013, 168/2014, 106 e 166/2018, 44/2020, 9/2021.

## 2. Il ruolo dei diversi attori nella programmazione e nella realizzazione dei servizi

Una delle sfide più rilevanti del sistema integrato di interventi e servizi sociali è costituita dalla capacità delle istituzioni (con particolare riferimento agli enti locali) di intercettare la domanda sociale che emerge dal territorio. Ai fini della realizzazione degli interventi e dei servizi sociali, in forma unitaria e integrata, la legge quadro afferma “il metodo della programmazione degli interventi e delle risorse, dell’operatività per progetti, della verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni, nonché della valutazione di impatto di genere”. Si tratta di un metodo che tuttora manifesta la sua attualità ma che non può dirsi sempre pienamente attuato. Infatti, anche laddove si è proceduto all’elaborazione di piani regionali e di zona<sup>5</sup>, non sempre si è stati in grado di verificare i risultati raggiunti in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni: non si è dunque ancora strutturata una valutazione delle politiche pubbliche (anche locali), fondata sul costante apprendimento dalle esperienze realizzate, secondo una tendenza che, negativamente, è possibile rilevare anche a livello nazionale.

Sotto altro profilo, la legge quadro promuove percorsi di partecipazione alla definizione degli interventi sociali – rivolti alle persone, anche straniere, beneficiarie degli interventi sociali e alle organizzazioni del Terzo settore<sup>6</sup> – al fine di consentire una maggiore apertura della rete di servizi sociali territoriali, che lavora con e per la comunità. In tal modo può infatti essere arricchita la qualità e la varietà dei servizi offerti, stimolando una progettualità con il territorio (che potrà includere tutte le formazioni sociali variamente presenti, incluse le comunità di stranieri<sup>7</sup>) con riflessi positivi anche sul tessuto sociale e sull’integrazione di tutte le sue componenti. Si tratta di una partecipazione che sarà tanto più efficace se attivata sin dalla fase di definizione della visione strategica di sviluppo della comunità locale, per poi arrivare alla programmazione del singolo servizio. Essa necessiterà di un supporto da parte dell’amministrazione locale, che non solo avvii il processo partecipativo, ma ne segua anche gli sviluppi e ne supporti le potenzialità, sapendone anche interpretare e utilizzare gli esiti.

Le misure adottate in conseguenza della pandemia Covid-19 hanno reso evidente questa esigenza, laddove determinati servizi sono stati reinventati per poter rispondere ai bisogni sociali delle persone, sviluppando azioni innovative. In questa direzione si segnalano positivamente anche alcune esperienze di enti locali

---

<sup>5</sup> Cfr. articoli 18 e 19 Legg n. 328/2000.

<sup>6</sup> Cfr. articolo 1, commi 4 e 6, Legge n. 328/2000.

<sup>7</sup> Si vedano i rapporti annuali sulle comunità migranti in Italia, curati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione con la collaborazione di ANPAL Servizi, disponibili in <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Pubblicati-i-rapporti-2019-Le-comunita-migranti-in-Italia.aspx>.

sviluppate in co-progettazione con enti del Terzo settore, permettendo di unire fondi pubblici e privati raccolti anche tramite donazioni.

La programmazione degli interventi è, dunque, strettamente legata alla partecipazione, anche se non è estensibile a tutti i livelli e per tutte le decisioni che devono essere prese, né può essere una risposta ai limiti dei servizi sociali. Si deve peraltro rilevare come i servizi risentano, spesso, di una fatica nella programmazione a lungo termine. Alcune prestazioni risultano infatti schiacciate su risposte immediate che gli enti locali sono chiamati a offrire. Ciò non consente lo sviluppo di una programmazione di lungo periodo, che sappia connettere i diversi frammenti di una rete più ampia.

L'accoglienza nei migranti sul territorio è un esempio efficace di come le esperienze più virtuose siano quelle in grado di creare una circolarità e continuità degli interventi. Occorre infatti promuovere una programmazione che coinvolga in termini partecipativi e "strategici" anche i migranti verso una nuova visione della città e dei suoi servizi. Ciò anche al fine di promuovere progetti individuali di autonomia che sappiano coinvolgere gli stranieri in maniera trasversale: non solo con riferimento alla programmazione dei servizi sociali e non solo nella gestione emergenziale. I cittadini stranieri, le comunità della diaspora, le seconde generazioni di migranti possono, infatti, divenire protagonisti attivi anche nella definizione di interventi in settori diversi da quello dei servizi sociali (come in quello del lavoro, dell'urbanistica, della cultura, ecc.).

Di grande rilevanza è poi il ricorso a procedure di co-programmazione/co-progettazione che hanno visto il coinvolgimento di enti del Terzo settore (ETS), soprattutto nell'ambito dei progetti SPRAR. Tali procedure dapprima richiamate all'articolo 5 della Legge n. 328/2000, hanno trovato una prima regolamentazione nel D.P.C.M. 30 marzo 2001 (Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'articolo 5 della Legge 8 novembre 2000, n. 328), per poi trovare una compiuta disciplina all'articolo 55 del Codice del Terzo settore (CTS)<sup>8</sup>.

Proprio nell'ambito dell'integrazione dei migranti la co-progettazione con enti del Terzo settore ha permesso agli enti territoriali di acquisire una serie di esperienze, saperi e risorse (anche in termini umani, strutturali ed economici) che hanno innovato il sistema locale degli interventi, sia nelle procedure (oltre gli schemi tipici del Codice dei contratti pubblici), che nelle soluzioni sperimentate. A tal proposito, con la

---

<sup>8</sup> Ai sensi dell'articolo 55 del D.lgs. n. 117/2017, la co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. La co-progettazione è, invece, finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti. Sul tema, già prima della riforma del Terzo settore, cfr. M. Accorinti, *Terzo settore e welfare locale*, Carocci, Roma, 2008.

sentenza n. 131/2020, la Corte costituzionale ha chiarito che l'articolo 55 del Codice del Terzo settore pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall'articolo 5 del medesimo CTS (in cui si richiamano, tra i vari, gli interventi e servizi sociali di cui alla Legge n. 328/2000). Significativo a tal proposito il richiamo della Corte costituzionale alla Legge n. 328/2000, laddove si afferma che è «in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all'ultimo comma dell'articolo 118 Cost., che l'articolo 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria – strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale, nell'articolo 1, comma 4, della Legge 8 novembre 2000, n. 328».

Grazie a tale decisione è stata definitivamente superata la qualificazione del Terzo settore come player economico al pari degli altri<sup>9</sup>, riconoscendone il ruolo peculiare: un ruolo che certamente è divenuto centrale nell'erogazione di servizi a favore della popolazione migrante, nei molteplici aspetti della vita sul territorio: dall'accoglienza alla piena integrazione sul territorio nazionale (con particolare riferimento alla formazione linguistica, all'inserimento lavorativo, al supporto nella ricerca di un alloggio, ecc.). Ciò ha anche permesso di mettere “in sistema” differenti competenze (di attori pubblici e privati) e fonti di finanziamento, verso la configurazione di un ente locale più “progettista” (*rectius* co-progettista) degli interventi che erogatore dei servizi. In questa direzione, e a vent'anni dall'entrata in vigore della Legge n. 328/2000, si rileva tuttavia la necessità di investire maggiormente sulla *capacity building* del personale degli enti locali, per la programmazione e progettazione degli interventi. L'impianto di molti enti locali risulta, infatti, tuttora incentrato sull'erogazione di servizi (in termini di assetto organizzativo e competenze interne), quando in verità tali enti sono spesso chiamati a compiti di *governance* territoriale e controllo dell'operato di altri attori.

In via generale, occorre poi che enti locali e Terzo settore agiscano in via coordinata, per evitare di duplicare gli interventi e per realizzare un'effettiva co-progettazione degli stessi. In particolare, occorre lavorare per la creazione di una maggiore consapevolezza di cosa sia davvero co-programmare, co-progettare e soprattutto pianificare azioni insieme al territorio, considerando che laddove il Comune è forte anche il privato sociale riesce ad avere maggiore impatto. Le fasi di *policy-making* implementazione delle azioni devono essere strettamente legate nella pratica: la progettazione dovrebbe essere intesa come un flusso continuo, nell'ambito del quale la fase di ascolto deve essere sempre presente. Occorre dunque identificare dei dispositivi che consentano all'ente locale e al Terzo settore di ascoltare e comprendere i

---

<sup>9</sup> Si ricorda sul punto la posizione del Consiglio di Stato con il parere n. 2052 del 2018 e il parere n. 3235 del 2019. Sul punto si veda L. Gori, *La “saga” della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *Federalismi.it*, n. 14/2020.

bisogni sociali. Del resto, la co-progettazione può essere utile proprio quando non si è ancora definito il tipo di azione da realizzare e è necessario ampliare il confronto con altri attori e con il territorio.

### 3. L'eredità della Legge n. 328/2000: luci e ombre

Il quadro sopra delineato evidenzia la funzione “paradigmatica” svolta dalla Legge n. 328/2000 nel corso dei vent’anni successivi alla sua entrata in vigore. Tale legge si innesta oggi in uno scenario caratterizzato da nuove competenze a livello regionale, dalla ridefinizione del ruolo degli ETS da parte di un Codice dedicato, da un nuovo sistema di finanziamento degli interventi per l’integrazione dei migranti, anche di matrice europea<sup>10</sup>.

Nonostante il mutato quadro istituzionale e legislativo, la Legge n. 328/2000 ha consegnato in eredità due principi – quello dell’integrazione tra differenti politiche e interventi e quello della concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, e tra questi e i soggetti del privato sociale – che mantengono tuttora la loro capacità conformativa del sistema dei servizi sociali, orientando il welfare locale anche dinanzi a nuovi e più complessi bisogni sociali.

Tali principi sono chiaramente declinati nell’ambito del sistema SPRAR, che contribuisce a realizzare sul territorio il modello delineato dalla Legge n. 328/2000. Come noto, il sistema SPRAR è stato istituzionalizzato dalla l. n. 189/2002, che ha modificato il D.l. n. 416/1989, convertito dalla Legge n. 39/1990 (articoli 1-sexies e 1-septies), al fine di introdurre un sistema di accoglienza diffuso su tutto il territorio italiano basato sulla realizzazione di progetti di “accoglienza integrata”, con il coinvolgimento delle istituzioni centrali e locali e di enti del Terzo settore. In particolare, gli enti locali aderiscono al sistema su base volontaria e attuano i progetti con il supporto delle realtà del Terzo settore, accedendo al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo (FNPSA). Il sistema SPRAR, che – come sopra anticipato – è stato da ultimo ridenominato SAI<sup>11</sup>, è considerato una “buona pratica” a livello europeo, poiché i singoli progetti territoriali costituiscono il connubio tra la metodologia di “accoglienza integrata” – basata su un approccio olistico ai servizi<sup>12</sup> e sulla costruzione di percorsi individualizzati di integrazione – e le

---

<sup>10</sup> Sui cambiamenti avvenuti nei vent’anni dall’approvazione della legge quadro e su una nuova primavera delle politiche sociali, cfr. L. Turco, *La legge 328/2000 «Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi» venti anni dopo*, in *Politiche sociali*, n. 3/2020, p. 518.

<sup>11</sup> Si veda l’articolo 4 del D.l. n. 130/2020, convertito con modificazioni dalla Legge n. 173/2020, che ha previsto l’ampliamento della platea dei potenziali beneficiari una differente articolazione dei servizi da erogare nei centri. Per un approfondimento cfr. M. Giovannetti, *L’accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale. il nuovo sistema di accoglienza e integrazione*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 155 ss.

<sup>12</sup> Si richiamano a tal proposito i seguenti profili: accoglienza materiale; mediazione linguistica e interculturale; 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.

caratteristiche del territorio ospitante. In tal modo vengono a crearsi “progetti di accoglienza strutturati sulla vocazione, sulle capacità e competenze degli attori locali, tenendo conto delle risorse (professionali, strutturali, economiche), degli strumenti di welfare e delle strategie di politica sociale sperimentate negli anni sul territorio stesso”<sup>13</sup>.

Oggi tale sistema costituisce un modello anche per gli altri servizi sociali di competenza locale, portando innovazione nella co-progettazione a livello locale e non solo. Tale sistema ha altresì costituito per i territori un fattore importante di sviluppo, la cui regolazione è divenuta un interesse cruciale per le istituzioni del governo locale anche ai fini del rilancio delle aree interne.

Permangono tuttavia significative differenze territoriali, sia in riferimento all’adesione degli enti locali alla rete SPRAR/SIPROIMI/SAI che, più in generale, sull’organizzazione dei servizi territoriali, con conseguenti effetti sulla condizione dei destinatari finali dei predetti servizi. Ciò è l’inevitabile portato dell’autonomia territoriale, oltre che della capacità concreta di ciascun ente di programmare e attuare i servizi sul proprio territorio. Occorre peraltro considerare le difficoltà che spesso gli enti locali incontrano nel reperire le risorse finanziarie necessarie a rispondere ai bisogni emergenti sul territorio:

- i servizi sociali sono talvolta costruiti su determinate categorie di beneficiari (si cerca di adattare il bisogno delle persone allo strumento a disposizione), e la stessa progettazione è spesso “adattata” alla fonte finanziaria disponibile;
- i finanziamenti destinati ai Comuni avvengono spesso per “canne d’organo”, separate e settoriali, e molti enti locali non riescono a gestirli a causa della carenza di personale e delle difficoltà organizzative;
- i bandi competitivi per il reperimento di fondi richiedono un grande sforzo degli enti locali in termini di progettazione;
- il reperimento di risorse basato su progetti specifici pone problemi di coordinamento con la progettualità di lungo periodo.

Per la promozione e il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale, la Legge n. 328/2000 prevede che lo Stato ripartisca le risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali<sup>14</sup>, la cui dotazione è andata invero diminuendo nel corso degli ultimi anni, assestandosi nel 2020 a 383.258.592,00<sup>15</sup>. Si deve tuttavia rilevare come nel corso degli ultimi anni siano stati anche istituiti fondi sociali settoriali (il fondo nazionale per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale, il fondo per la non autosufficienza, ecc.) e come tuttora

---

<sup>13</sup> Si vedano Atlante SPRAR/SIPROIMI 2018 e Atlante SIPROIMI 2019, disponibili al sito <https://www.siproimi.it>.

<sup>14</sup> Cfr. articolo 20 Legge n. 328/2000.

<sup>15</sup> Cfr. Decreto interministeriale del 19 novembre 2020 (registrato alla Corte dei Conti il 9 dicembre 2020 - n. 2335). In riferimento alle dotazioni del fondo negli anni precedenti si vedano i decreti di riparto disponibili al sito web <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Fondo-nazionale-politiche-sociali/Pagine/Decreti-di-riparto.aspx>.



concorrano al finanziamento degli interventi a favore dei migranti anche il Fondo politiche migratorie, di cui all'articolo 45 del D.lgs. n. 286/1998, nonché il già citato Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

A tale ultimo proposito deve essere evidenziato come, accanto ai fondi nazionali dedicati all'integrazione, nel corso dell'ultimo decennio, anche l'Unione europea ha supportato il finanziamento degli interventi in materia di integrazione dei migranti (dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, ma anche degli enti del Terzo settore), dapprima con il FEI e poi con il FAMI<sup>16</sup>. A tali risorse dovrebbero essere affiancate, in un'ottica di complementarità, le risorse nazionali disponibili (a livello statale, regionale e locale) anche nella forma del cofinanziamento degli interventi, nonché altre fonti finanziarie dell'Unione europea, come il FSE e il FESR.

Tra gli interventi più recenti si segnala positivamente il finanziamento da parte della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di progetti dedicati all'inclusione dei cittadini di Paesi terzi nelle aree urbane a maggiore vulnerabilità sociale, a valere sul Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie 2019. Si tratta di un'azione pilota, rivolta direttamente ai territori e basata sull'analisi dei bisogni espressi dagli enti locali<sup>17</sup>. I bisogni rilevati sul territorio hanno riguardato principalmente i seguenti ambiti: potenziamento della rete dei servizi per l'integrazione; disagio abitativo; inserimento lavorativo; contrasto alla dispersione scolastica e inclusione delle nuove generazioni e dei minori; sostegno psicologico; partecipazione e cittadinanza attiva.

#### 4. Raccomandazioni e proposte per il futuro

La dimensione locale degli interventi riveste un ruolo cruciale per l'integrazione sociale della popolazione straniera, come evidenziato nella legislazione statale e regionale di riferimento e nei più rilevanti documenti strategici sovranazionali. Si ricorda a tal proposito che l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile riconosce l'importanza della dimensione locale "per rinnovare e pianificare i nostri insediamenti umani e urbani, in modo da promuovere la coesione tra le comunità, la sicurezza personale e per stimolare l'innovazione e l'occupazione"<sup>18</sup>. Nel nuovo Patto su migrazione e asilo dell'Unione europea e nel successivo Piano d'azione per

---

<sup>16</sup> A tal fine, lo Stato è chiamato ad adottare un Programma Nazionale per la definizione degli obiettivi strategici e operativi, nonché degli interventi da realizzare. La dotazione originaria prevista per l'Italia era pari ad € 310.355.777. Al momento in cui si scrive, le risorse complessive ammontano a € 399.075.470 di quota UE, cui si aggiunge una pari somma di risorse nazionali. Per un quadro dei fondi europei di riferimento, cfr. [www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei](http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei).

<sup>17</sup> Al momento in cui si scrive, l'azione ha coinvolto 29 Comuni portando alla selezione e al finanziamento di 7 progetti (Comuni di Torino, Milano, Bergamo, Parma, Bologna, Prato e Firenze) per un costo totale di 10 milioni di euro.

<sup>18</sup> Cfr. Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, § 34 (Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale della Nazioni Unite il 25 settembre 2015).

l'integrazione e l'inclusione per il periodo 2021-2027 si riconosce il ruolo chiave degli attori regionali e locali nei settori chiave dell'inclusione sociale, dell'occupazione, dell'istruzione, della salute, dell'uguaglianza, della cultura e dello sport<sup>19</sup>.

In questo contesto, lavorare in rete tra differenti attori pubblici e privati, unendo in un'ottica di complementarità le varie risorse disponibili appare oggi imprescindibile per garantire il finanziamento di interventi rispondenti alle esigenze dei territori. Per far ciò occorre, sotto un primo profilo, favorire l'apertura degli enti locali agli apporti della società civile organizzata, includendo in questa prospettiva anche le Università che nell'ambito della loro "Terza missione" possono offrire uno "spazio neutro" di incontro di competenze e di progettazione, in cui mettere a confronto le esperienze locali con quelle del Terzo settore. Sotto un secondo profilo, al fine di garantire la complementarità nell'utilizzo delle fonti finanziarie disponibili, occorre investire sulle procedure di riordino/semplificazione delle modalità di rendicontazione, al fine di omogeneizzarle per quanto possibile, riducendo gli oneri a carico degli attori della progettazione. In questa direzione lo Stato e in particolare i Ministeri competenti possono certamente supportare gli enti locali e fornire loro una preziosa cornice di lavoro.

Peraltro, proprio con riferimento all'immigrazione, le procedure di co-progettazione richiedono spesso la partecipazione di molti soggetti, pubblici e privati, con *background* differente, al fine di arricchire conseguentemente il sistema integrato di interventi e servizi sociali. A tal proposito occorre altresì investire su progetti individuali basati su budget personalizzati (integrando risorse economiche, professionali e umane), strettamente connessi alla condizione di bisogno della persona e articolati sull'integrazione orizzontale dei servizi, anche di tipo sanitario<sup>20</sup>. In questa direzione il modello del "budget di salute" potrebbe essere replicato anche nei percorsi di autonomia, verso la creazione di "budget di autonomia" per l'integrazione della popolazione migrante, soprattutto rifugiati e richiedenti asilo.

In questo contesto, se la Legge n. 328/2000 svolge certamente una funzione di cornice, occorre promuovere la definizione di un "*framework* condiviso" o "*masterplan*" nel quale proporre la costruzione di politiche di lungo periodo per l'integrazione sociale dei migranti. Il tutto anche grazie alla fissazione da parte dello Stato dei livelli essenziali di assistenza, allocando conseguentemente le relative risorse per il finanziamento dei servizi da garantire uniformemente sul territorio, oltre a un coordinamento strategico degli interventi statali e regionali in materia di livelli essenziali, al fine di evitare la duplicazione degli interventi ovvero la frammentazione dei medesimi.

---

<sup>19</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione COM(2020)609final, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, 23.9.2020; Comunicazione della Commissione COM(2020)758final, *Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027*, 24.11.2020.

<sup>20</sup> Per un approfondimento, cfr. E. Rossi, *Il "socio-sanitario": una scommessa incompiuta?*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018.

Tale *framework* potrebbe costituire la sede di sviluppo delle progettazioni locali, consentendo anche agli Enti del Terzo settore di inserirsi con “flussi” di progettazione costante e in linea con il contesto di riferimento, anche al fine di garantire una sostenibilità futura ai progetti ritenuti meritevoli. In questa direzione potrebbe essere promosso anche un albo dei cogestori, nell’ambito del quale il Terzo settore potrebbe accreditarsi per la sua capacità di cogestire, non solo sotto il profilo soggettivo ma anche in relazione ai “progetti” realizzati. Il piano sociale di zona, fulcro degli interventi sociali secondo quanto affermato dalla Legge n. 328/2000, potrebbe dunque divenire un *hub* di sviluppo di progetti realizzati anche dal Terzo settore, superando la frammentazione degli interventi.

Un tale *framework* potrebbe svilupparsi in modo più armonico ed efficace se anche a livello nazionale fosse promossa una cornice unitaria degli interventi di integrazione sociale di tutti i migranti residenti sul territorio nazionale, non solo beneficiari di protezione internazionale. Tale cornice nazionale dovrebbe essere elaborata grazie all’apporto di tutti gli attori pubblici e privati competenti, adottando una metodologia partecipativa. Si immagina dunque un Piano fondato sull’ascolto dei territori che possa anche indicare le risorse disponibili per il finanziamento dei vari interventi di integrazione, in un’ottica di complementarità tra fondi disponibili e nel rispetto delle competenze dei vari livelli di governo.

Per far ciò occorre investire su una reale cooperazione istituzionale tra Stato, Regioni ed enti locali (ad esempio in sede di Conferenza unificata). È necessario altresì fare chiarezza sulle responsabilità e sulle disponibilità effettive delle risorse finanziarie in capo ai soggetti istituzionali chiamati a intervenire, promuovendo una sinergica collaborazione tra pubblico e privato sociale. La necessità di tale *framework* a livello nazionale e locale richiama del resto il sistema di piani già prefigurato dalla Legge n. 328/2000, che anche sotto questo profilo manifesta tuttora la sua capacità di porsi come cornice di riferimento per la definizione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Partendo da tali considerazioni potrebbe peraltro essere avviata una nuova riflessione sui contenuti della Legge n. 328/2000 che, mantenendone i principi ispiratori e il metodo proposto, sia in grado di allinearne le previsioni al nuovo quadro costituzionale e al mutato contesto normativo.