

#AccoglienzaToscana



Regione Toscana



Libro Bianco

*sulle politiche di accoglienza di richiedenti
asilo politico e protezione internazionale*

abstract

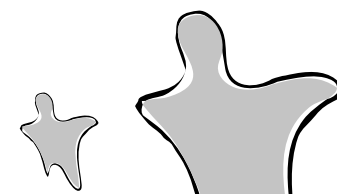


PRINCIPI

1- Riconoscere che il fenomeno migratorio non è emergenziale ma strutturale

I numeri e la costanza dei flussi migratori che interessano l'Europa in questa fase storica mettono in luce come questo debba essere considerato un fenomeno strutturale. Siamo di fronte ad un processo di cambiamento continuo e costante che, in quanto tale, non può più essere considerato meramente "emergenziale". Non è più possibile guardare a questo fenomeno come qualcosa che stupisce, a cui la Società si dichiara "impreparata". In questo quadro naturalmente si inserisce anche la necessità di politiche di lungo respiro che lavorino anche sul piano della cooperazione territoriale rafforzando le relazioni con i paesi di origine per agire sulle cause profonde della migrazione. Ciò detto, è innegabile che gli effetti di tali azioni sono necessariamente di lungo periodo e che le risposte alla crisi umanitaria in atto vanno date oggi. Ed è per questo che oggi è prioritario interrogarsi su come rispondere a questa domanda di accoglienza. Sotto questo profilo è necessario effettuare un cambio di rotta, riportando l'attenzione, da una parte, alla responsabilità ad intervenire in nome di principi universali che fanno riferimento alla comune appartenenza alla famiglia umana, dall'altra, alla necessità che questo avvenga lavorando alla costruzione di politiche pubbliche orientate ad un obiettivo condiviso e primario: quello della Coesione Sociale.

2



2- Riconoscere nel migrante prima di tutto la persona

Guardare al fenomeno migratorio come fenomeno strutturale significa declinare secondo una diversa prospettiva l'insieme delle misure volte all'accoglienza. Significa spostare l'attenzione dalla prima azione di "soccorso" al complesso delle esigenze che riguardano le persone accolte, non in quanto migranti ma in quanto persone in uno stato di vulnerabilità. Significa d'altra parte non limitarsi a guardare al migrante come a colui che necessita di "essere aiutato" e "assistito", delegando alla comunità accogliente il soddisfacimento dei suoi bisogni e delle sue richieste, ma guardare ai bisogni della Comunità nella sua complessità, considerando ciascuno dei suoi membri come potenziale portatore di bisogno, tanto quanto di valore. Nella pratica delle politiche pubbliche questo principio si traduce nel rafforzare i servizi rivolti alle persone in stato di vulnerabilità, si traduce nel promuovere azioni volte al creare relazioni tra persone accolte e comunità accogliente e nel considerare la persona accolta come potenziale vettore di valore e competenze con le quali può concorrere al benessere della comunità di cui entra a fare parte.

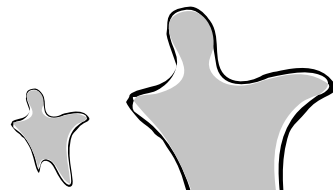
3. Promuovere un sistema fondato sulla responsabilità diffusa e condivisa

Considerare l'immigrazione una realtà ordinaria, da governare attraverso politiche pubbliche di ampio respiro, significa gestire gli interventi in maniera programmata e strutturale. Da tempo l'accoglienza e la sistemazione dei migranti in arrivo sono oggetto di forme di collaborazione tra Stato e l'assetto delle Autonomie

locali. Il sistema delineato ha potuto finora funzionare grazie alla fattiva collaborazione tra tutti i diversi livelli di governo coinvolti nella filiera – Stato, Regioni, Comuni. Al tempo stesso però l'entità del fenomeno migratorio ha progressivamente assunto dimensioni eccezionali, acuendone le problematiche correlate. Serve adesso una maggiore consapevolezza e un rafforzamento di responsabilità diffuse e condivise. Perché il sistema sia sostenibile occorre evitare una eccessiva concentrazione di migranti in accoglienza su uno stesso territorio e favorire al contrario una loro "diffusione" su territori diversi, attraverso il più ampio coinvolgimento dei comuni. In questo senso la programmazione rappresenta la condizione essenziale della tenuta del sistema, in particolare nella prospettiva della prevalenza di una gestione ordinaria e non emergenziale del fenomeno. In questa cornice si ritiene che il modello dell'accoglienza diffusa basata non solo su piccoli numeri ma sulla distribuzione delle persone accolte sull'intero territorio regionale, sia l'unico capace di tenere insieme qualità e responsabilità condivisa quale chiave della coesione e della sicurezza sociale.

4. Riconoscere il ruolo centrale del soggetto pubblico come garanzia di qualità ed equità del sistema

Per superare l'approccio emergenziale al fenomeno migratorio e iniziare a costruire un solido profilo di politica pubblica, occorre rivedere il ruolo del soggetto pubblico in generale e del governo locale in particolare. Perché le politiche di accoglienza siano occasioni di generazione di nuova coesione sociale è necessario che



la governance del sistema di accoglienza sia saldamente ancorata al territorio e lo sia attraverso un ruolo di regia e coordinamento che deve essere assunto dagli enti di governo locale possibilmente in forma coordinata e con una dimensione di area.

Ripensare in questo modo il ruolo del soggetto pubblico significa costruire nuovi assetti di governance in cui la parte pubblica possa svolgere, anche per l'accoglienza straordinaria, un ruolo di coordinamento, definizione degli indirizzi, ma soprattutto di monitoraggio rispetto ai diversi attori coinvolti, della qualità e equità delle azioni messe in atto. Nel sistema ordinario, rappresentato dallo SPRAR, la governance pubblica deve assicurare una gestione efficace ed efficiente delle risorse, mirando gli interventi verso il raggiungimento dell'autonomia degli ospiti, attraverso percorsi strutturati in ambito formativo, lavorativo, alloggiativo, fino all'uscita dal progetto, valorizzando nel contempo le reti territoriali e la sinergia positiva con il terzo settore.

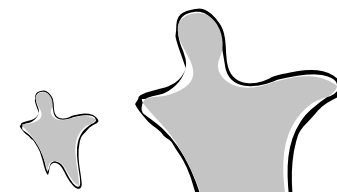
5 - Mettere il territorio al centro del sistema di governance

Accoglienza significa prima di tutto capacità di includere le persone accolte nella comunità locale riconoscendole come parte di una comunità più ampia. A questo fine occorre porre il territorio al centro, in quanto cardine di un sistema di governance che vuole essere improntato alla solidarietà e alla coesione sociale. Questo significa sostenere e incoraggiare progettualità basate sulla collaborazione territoriale che sappiano far leva sulla rete degli attori che storicamente rappresentano il tessuto sociale di

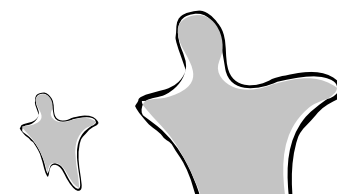
un territorio accanto agli enti di governo locale: associazioni di volontariato, terzo settore, associazioni di categoria, Università, istituti scolastici... Per raggiungere questo obiettivo diviene centrale impostare il disegno istituzionale del sistema di accoglienza definendo ambiti territoriali ottimali grazie ai quali favorire, da un canto, la collaborazione tra Comuni e, dall'altro, incoraggiare quella sussidiarietà orizzontale che consente di dispiegare al meglio il valore che ciascun territorio può esprimere per rispondere ai bisogni di tutti i membri della sua comunità.

6 - Garantire procedure e servizi omogenei e coordinati

Parlare di accoglienza e integrazione significa parlare delle condizioni di vita degli immigrati, a partire da quelle basilari fino ad arrivare a quelle che permettono la possibilità di costruirsi una vita dignitosa. La normativa in materia è tutt'oggi frammentata e stratificata e il nostro sistema di accoglienza trova risposta attraverso il sistema SPRAR, gestito dai Comuni e dal terzo settore, e il circuito di accoglienza straordinaria attivato dalle Prefetture. Nonostante l'aumento copioso dei posti SPRAR in tutto il territorio nazionale, grazie all'aumento delle risorse messe a disposizione dal Ministero dell'Interno e dall'intervento di ANCI e del Servizio Centrale, gli aumenti ingenti di arrivi dal nord Africa hanno fatto sì che attualmente la maggior parte degli immigrati richiedenti asilo che arrivano sui nostri territori è ospitata in strutture di accoglienza straordinaria (i CAS). Strutture pensate come "temporanee e straordinarie" stanno di fatto assicurando la tenuta del sistema di accoglienza, che deve tuttavia tendere alla



sua stabilizzazione attraverso il rafforzamento del sistema SPRAR come modello di accoglienza. Alla luce di queste constatazioni, si ritiene sempre più urgente il superamento di logiche emergenziali, a favore di una governance pubblica che sappia essere garanzia per il progressivo innalzamento degli standard di qualità delle strutture e dunque certezza di equità nell'accesso alle prestazioni anche per l'accoglienza straordinaria. Le politiche per l'immigrazione devono essere considerate a tutti gli effetti parte integrante dei sistemi di welfare locale, solo così sarà possibile programmare e realizzare progetti e interventi integrati, che tengano conto dei bisogni sociali delle persone accolte e forniscano risposte in termini di erogazione di servizi da parte dei *policy makers* locali. In questa chiave la definizione di procedure standardizzate ed omogenee per l'accesso ai servizi territoriali significa riconoscere a rifugiati e richiedenti asilo la titolarità di diritti esigibili e non semplicemente considerarli oggetto di una missione umanitaria della società ospitante.



IL DISEGNO DELL'ACCOGLIENZA

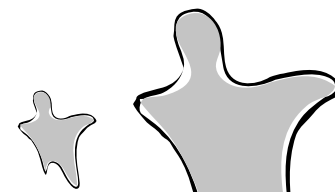
Per gestire l'impatto sul piano istituzionale e sociale del fenomeno migratorio occorre ridisegnare la struttura generale del sistema di accoglienza.

La prima parte del libro bianco è dunque dedicata proprio al **disegno** di questo modello, i cui principi sono tre:

1. **accoglienza diffusa** come unica risposta possibile per preservare il valore primario della coesione sociale;
2. centralità del **territorio** e della rete degli attori sociali che ne rappresentano il tessuto sociale e istituzionale;
3. **governance pubblica del sistema**;

Questi devono valere sia per quel che riguarda le risposte in emergenza (CAS) sia per quel che riguarda la cosiddetta seconda accoglienza (SPRAR).

Con questo libro bianco, si propone **un modello unitario di accoglienza** sia per i CAS che per gli SPRAR che faccia perno sull'individuazione di **ambiti territoriali ottimali** all'interno dei quali progettare e gestire l'accoglienza sia per l'emergenza che per l'ordinarietà.



Si parte infatti dal presupposto che “l’unione fa la forza” e quindi che, sostenendo e incoraggiando **l’aggregazione dei territori**, soprattutto nel caso dei Comuni piccoli e medi, sia possibile migliorare l’efficacia e l’efficienza dell’intero sistema. A questo scopo si incoraggia l’adesione dei Comuni al sistema di accoglienza anche prevedendo nella distribuzione dei fondi regionali un coefficiente che riconosca **risorse aggiuntive alle zone che accolgono una alta percentuale di richiedenti asilo**.

Nella cornice di questo principio, si punta innanzitutto a sostenere e diffondere lo **SPRAR come modello ottimale**. Per farlo si intende istituire una vera e propria **task force**, coordinata da Regione e Anci per **supportare e accompagnare i Comuni nella progettazione** e nella gestione dei Centri, preferibilmente a livello di area.

Tuttavia, pur sostenendo lo SPRAR come modello ottimale, una nuova politica per l’accoglienza non può ignorare che gli SPRAR riescono a coprire solo una minima parte dei bisogni di accoglienza.

Per questo occorre lavorare per qualificare anche la cosiddetta **accoglienza straordinaria (CAS)**.

A questo scopo nel libro bianco si propone la sperimentazione di un radicale cambiamento.

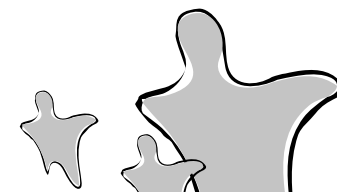
Il nuovo modello di accoglienza toscano vuole puntare sulla stipula di **convenzioni dirette tra Prefetture e istituzioni sovracomunali** (Province, Unioni di comuni, Circondari, Società della Salute) o tra Prefetture e Comuni capoluogo in modo da **assegnare al soggetto pubblico territoriale il ruolo di regia, indirizzo e coordinamento**

dei servizi di accoglienza straordinaria.

In questo quadro, si propone altresì la redazione di un modello di **capitolato unico regionale** per i servizi di accoglienza in modo da garantire standard omogenei su tutto il territorio e da innalzarne la qualità generale. Centrale - tra i requisiti richiesti dalla proposta di capitolato - dovrà essere la capacità del progetto di accoglienza di aggregare e valorizzare la **rete delle risorse territoriali del terzo settore presenti sul territorio**.

Inoltre, sempre nella logica del rafforzamento generale del sistema si prevede di:

- 1- **Potenziare l’Osservatorio sociale regionale** per il monitoraggio e la valutazione degli standard di servizio offerti dai centri di accoglienza.
- 2- **Creare un centro di ricerca e documentazione interistituzionale** a supporto delle politiche attive e degli enti gestori.
- 3- Impostare, attraverso uno specifico protocollo di intesa con il sistema delle **Università** toscane, percorsi di **formazione e alta formazione** per nuove professionalità chiamate a gestire questo fenomeno: **mediatori culturali, tecnici dell’accoglienza, operatori sanitari esperti in patologie legate al percorso migratorio**.



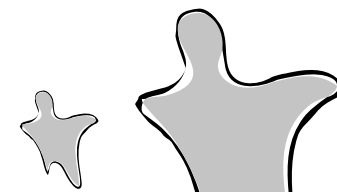
LE DIMENSIONI COMPLEMENTARI DELL'ACCOGLIENZA

La Formazione Linguistica

La formazione linguistica è il primo passo perché le persone accolte possano interagire con le comunità locali e inserirsi in modo positivo nel tessuto sociale con cui entrano in contatto, indipendentemente dalla durata della propria presenza sul territorio e dagli obiettivi del proprio percorso migratorio.

Per questa ragione è indispensabile **qualificare e omogeneizzare il sistema della formazione linguistica**. A questo fine si riconosce l'importanza dei **CPIA** (Centri provinciali di insegnamento per gli adulti) nella certificazione dei percorsi di apprendimento linguistico e per questo si fa esplicitamente **richiesta al Governo di un rafforzamento delle risorse ad essi dedicate**. Contestualmente, nella consapevolezza che non è possibile appensantarne ulteriormente la funzionalità si delinea un modello che punta a **valorizzare la collaborazione tra tutte le risorse del territorio** che possono offrire servizi di formazione linguistica.

Nel libro bianco si prevede dunque di assegnare ai **CPIA un ruolo di regia e monitoraggio** ma distribuendo in modo più efficiente tra tutte le risorse del territorio la funzione di formazione linguistica.



In particolare, nella logica della riorganizzazione “territoriale” del sistema, si punta a incoraggiare forme di collaborazione tra i Centri di accoglienza e la rete di soggetti sia pubblici che privati dedicati alla formazione linguistica già presenti sul territorio promuovendo, laddove logisticamente possibile, il **rafforzamento di servizi comuni di “area”** piuttosto che l'erogazione del servizio internamente ai singoli Centri di accoglienza.

Per farlo si sosterrà, anche utilizzando la leva del modello di capitolato regionale, la **stipula di convenzioni tra CAS, SPRAR, soggetti competenti nella didattica dell'italiano e CPIA** in modo da ottimizzare anche le risorse economiche che i Centri hanno a disposizione per la copertura del servizio di formazione linguistica.

Particolare attenzione nel libro bianco è data dunque alle esperienze che permettono alle persone accolte di entrare in contatto con la comunità accogliente, ovvero tutti quei progetti che trasformano la formazione linguistica in occasioni di interazione culturale e coesione sociale: i **percorsi formativi orientati anche all'acquisizione di competenze professionali e i progetti culturali (teatro, musica, arti performative)** che utilizzano l'espressione artistica come veicolo per l'apprendimento della lingua.

La filiera formazione-lavoro

Sul tema del lavoro e della formazione professionale si afferma in primo luogo la necessità di promuovere presso il Governo la **revisione del Testo Unico sull'immigrazione** (D. lgs 286/1998) per favorire l'inserimento socio lavorativo dei richiedenti asilo e

rifugiati anche al fine di **contrastare il lavoro nero**.

Come Regione invece i principi a cui si ispireranno le azioni in questo ambito sono due:

1. L'affermazione del **valore dell'istruzione di base e della conoscenza delle lingua italiana come requisito per la tutela dell'individuo** (in

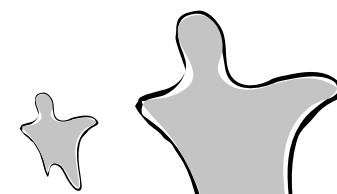
quanto canale primario per la comprensione e conoscenza dei diritti e delle norme sulla sicurezza).

2. Il riconoscimento **dell'importanza dell'inserimento socio-lavorativo** delle persone accolte, in quanto strumento per l'**emancipazione dal**

sistema di accoglienza e occasione per maturare **esperienze e competenze che potenzialmente possono essere spese nel paese di origine** in caso di rimpatrio.

Per sostenere l'istruzione di base si punta da un canto a chiedere il **rafforzamento delle risorse dedicate agli enti certificatori di tali competenze** e dall'altro ad introdurre elementi di **personalizzazione e flessibilità** che rendano il riconoscimento dell'assolvimento dell'obbligo scolastico non incompatibile coi tempi del percorso migratorio *test per il riconoscimento delle competenze pregresse che consentono di accelerare il riconoscimento dell'assolvimento dell'obbligo scolastico*.

Oltre a questo, si prevede l'istituzione del cosiddetto **Patto di Inclusione Sociale** attraverso il quale le persone accolte possano seguire esperienze formative professionalizzanti a fronte dell'impegno a concludere il percorso di adempimento dell'obbligo scolastico.



Per favorire l'inserimento socio-lavorativo si ritiene dunque utile e necessario **potenziare gli strumenti per la formazione professionale dei richiedenti asilo**. Per farlo si incoraggiano anche in questo caso la stipula di **convenzioni tra centri di accoglienza, associazioni di categoria e enti di formazione professionale** all'interno di una offerta formativa che si coordini a livello di area e che sappia rispondere ai bisogni espressi dal territorio di riferimento.

I bisogni socio-sanitari

Dal punto di vista dei bisogni socio-sanitari, il primo obiettivo per rafforzare il sistema di accoglienza in termini di qualità ed efficienza è il consolidamento di un modello di integrazione dei servizi dedicati alla popolazione migrante. Occorre dunque individuare **strumenti di governance che favoriscano il dialogo e il coordinamento fra tutti gli attori del sistema e promuovere l'utilizzo di approcci omogenei a livello regionale**.

All'interno del libro bianco si punta dunque da una parte ad individuare un **percorso chiaro ed uniforme per l'accesso e la presa in carico dei servizi** (dal primo screening all'accompagnamento, fino all'uscita dal sistema) e dall'altra a **qualificare** - attraverso la definizione di specifici percorsi formativi - **il personale** deputato all'accompagnamento, alla diagnosi e alla cura delle persone accolte, con **strumenti di rinforzo al dialogo interculturale**.

Per integrare il modello di governance le azioni fondamentali puntano a:

Individuare un soggetto deputato al coordinamento regionale in materia di salute dei migranti (**Centro di Salute Globale della Regione Toscana**).

Rafforzare la **Rete dei referenti delle Aziende USL per la salute dei migranti** come interfaccia tra il livello regionale e quello della Zona Distretto/SdS.

Diffondere l'uso di una unica **scheda anamnestica di presa in carico informatizzata** da parte di tutti i soggetti preposti al primo screening sanitario delle persone accolte.

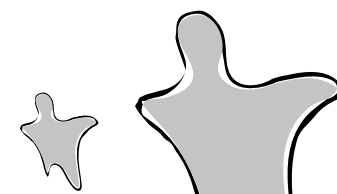
Accanto alla organizzazione di un sistema di servizi più integrato e preparato a rispondere ai bisogni specifici della popolazione migrante, una particolare attenzione è dedicata ai **casi più vulnerabili**:

A) **I minori**, rispetto ai quali si intende:

- rafforzare l'**Ambulatorio Pediatrico di salute internazionale dell'AOU Meyer come centro regionale per la presa in carico complessiva del minore** in accoglienza;
- promuovere la sperimentazione di un **approccio olistico multidisciplinare per l'accertamento della minore età**;
- **identificare percorsi di accompagnamento dei neo-maggiorenni** verso i servizi socio-sanitari per adulti.

B) Le persone in stato di **disagio psichico**, rispetto alle quali ci si impegna a:

- **rafforzare la rete dei servizi territoriali** individuando all'interno dei centri di salute mentale delle **figure di riferimento** che vengano adeguatamente formate e siano il fulcro per la gestione della salute mentale dei richiedenti asilo



- **definire protocolli**, dettagliati in termini di procedure operative, tra Prefetture, enti gestori, ASL, Comuni, SdS, **per la gestione sia dei disturbi psichiatrici** ordinari, sia di quelli in fase acuta o di emergenza (T.S.O., A.S.O., accesso alle prestazioni, dimissioni da ricoveri, trattamento e cura successivi, gestione persone uscite dai CAS...)
 - **Definire percorsi di assistenza** attraverso l'affiancamento di assistenti sociali e mediatori culturali **per coloro che fuoriescono dal circuito dell'accoglienza** anche con riferimento alla rete dei servizi rivolti ai senza dimora.
- C) **Le donne**, per le quali si punta a **rafforzare all'interno dei servizi consultoriali la presenza di personale specificamente formato** per affrontare problematiche con una forte connotazione di genere, quali quelli legati alla salute sessuale e riproduttiva, alla tratta e alle mutilazioni genitali femminili.

Comunità e cittadinanza

Nell'interazione capace di generare dialogo tra comunità migrante e comunità accogliente risiede la chiave della gestione dell'accoglienza, poiché attraverso il contatto diretto tra cittadini autoctoni e cittadini migranti si creano occasioni di conoscenza e cooperazione, reti di interrelazione, di solidarietà e di mutua partecipazione. Per questa ragione è essenziale che i progetti finalizzati a creare inclusione e coesione sociale rispondano a **requisiti di qualità che li rendano effettivamente un'opportunità di scambio reciproco, di acquisizione di competenze e di costruzione di relazioni**.

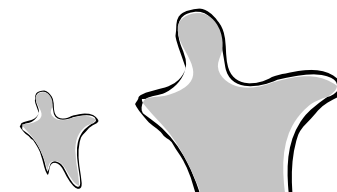
A questo scopo nel libro bianco si dedica una particolare attenzione alla definizione dei requisiti di qualità che tali progetti devono avere.

Tra questi si segnalano:

- l'essere chiaramente a carattere volontario e **non configurarsi come lavoro mascherato** o attività obbligatorie scarsamente qualificate secondo la logica dello "sdebitamento";
- l'essere **inseriti nella programmazione territoriale e avere continuità nel tempo**;
- l'avere un **carattere "misto"**, ovvero avere la capacità di coinvolgere anche la cittadinanza e non soltanto i rifugiati;
- l'avere, sulla base di indicatori specificamente definiti **ricadute positive sia per i richiedenti asilo che per la comunità locale** in termini di coesione sociale, empowerment, abilità e capitale civico dei soggetti coinvolti;
- il rappresentare un'occasione di **formazione e crescita di competenze per tutti gli attori** coinvolti;

In questo quadro, per sostenere l'adesione a questo tipo di progetti da parte di una ampia rete di attori territoriali, si propone di:

1. **Stabilire un modello di convenzione tipo** tra CAS, enti locali e associazioni di volontariato per lo sviluppo di progetti che coinvolgano i richiedenti asilo.
2. **Costruire un sistema di attestati** per i migranti coinvolti all'interno dei progetti.
3. **Costituire un sistema di incentivi non monetari** per i partecipanti alle attività (tessere per biblioteche, abbonamenti per trasporti, ecc..).
4. **Prevedere momenti di formazione degli attori** coinvolti (inclusi membri delle associazioni e migranti) in modo da favorire una progettualità più consapevole e adeguata ai bisogni.



Progetto di **Regione Toscana** e **Anci Toscana**



Regione Toscana



#AccoglienzaToscana

