

TAVOLO 1 -

STANDARD
DI
GESTIONE



Report dai tavoli di discussione

27 maggio 2017



TAVOLO 1 - STANDARD DI GESTIONE

Introduzione

Data la complessità e la molteplicità di questioni comprese nel macrotema “standard di gestione”, le facilitatrici hanno proposto ai partecipanti dei due tavoli di lavorare secondo una traccia comune così articolata: nella prima parte della mattina si è analizzato il sistema di **governance** - filiera dell'accoglienza, rete territoriale, rapporto tra enti gestori e attori pubblici; si è poi proseguito con l'analisi della **gestione interna** dei centri di accoglienza - servizi e attività, regolamenti interni, standard, formazione degli operatori etc...; si è quindi concluso esaminando il sistema di **monitoraggio e valutazione**. L'analisi della mattina ha fatto emergere le criticità e delineare alcune soluzioni condivise che, dopo la pausa, sono state operativizzate sotto forma di linee guida. Si illustra di seguito la sintesi della discussione.

A livello generale, emerge una difficoltà condivisa e diffusa ad agire all'interno di un **sistema disomogeneo** dovuto, da un lato, alla complessità del quadro legislativo che porta a difficoltà di interpretazione della norma, ad esempio in relazione alle procedure burocratiche di accesso ai servizi (es. vi sono posizioni discordanti sul riconoscimento del codice fiscale numerico per l'accesso ai servizi sanitari); dall'altro, alla condizione di operare su un fenomeno strutturale con strumenti emergenziali.



Facilitatori:
Giulia Maraviglia
Martina Mugnaini

TAVOLO 1 - STANDARD DI GESTIONE

I partecipanti, in particolare, fanno riferimento al **rapporto tra il sistema dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) e le strutture afferenti al Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)** che, per come si è evoluto il fenomeno migratorio e, di conseguenza, il sistema di accoglienza, necessita adesso di una ridefinizione. Per come è configurato oggi il sistema, infatti, la fase di accoglienza straordinaria gestita all'interno dei CAS ha una durata media di due anni e, stando ai dati riportati dai partecipanti, al sistema SPRAR accedono quasi esclusivamente coloro (e non tutti!) che hanno ottenuto il riconoscimento della protezione. In questa situazione, le alternative individuate dai partecipanti sono due: o si riesce a comprimere drasticamente i tempi di giudizio delle Commissioni e a potenziare il sistema SPRAR, o diventa necessario riformulare il ruolo dei CAS integrando le attività specifiche dell'accoglienza straordinaria con attività di progressiva autonomizzazione dei richiedenti asilo, propedeutiche a quelle che vengono offerte successivamente all'interno degli SPRAR.

Resta in ogni caso da affrontare, a monte, la **questione irrisolta dei migranti economici**, che rappresentano la quota preponderante dei richiedenti asilo e che, non ottenendo la protezione internazionale, fuoriescono dal sistema in seguito al noto "doppio diniego".

In tal senso si auspica una riforma, che preveda una differenziazione delle procedure di richiesta di permesso di soggiorno, con **strade alternative e complementari alla richiesta di protezione internazionale**.

Per quanto riguarda il **sistema di governance locale**, i partecipanti sottolineano una **totale disomogeneità delle procedure attivate dalle diverse prefetture** (difficoltà dei bandi di gara, degli strumenti di coordinamento, dei regolamenti forniti, degli strumenti di controllo adottati etc...) e una **forte difficoltà di relazione e interconnessione tra i Comuni e gli enti gestori dei CAS**, che porta ad una complessità nell'erogazione dei servizi da parte dell'ente pubblico e ad un'assenza di sinergia nell'azione, con un conseguente dispendio di energie e risorse. A questo si somma l'esigenza, espressa dai diversi attori, di fare un salto di qualità che sancisca definitivamente il **passaggio da risposta emergenziale a risposta strutturale**.

Questo significa trattare il richiedente asilo come una "*persona che chiede asilo*" e consente di **utilizzare nell'ambito dell'accoglienza strumenti già utilizzati da anni dagli operatori sociali** (es. Piano Educativo Personalizzato, educativa di strada, percorsi di autonomia abitativa). Ciò implica anche **costruire "percorsi personalizzati" di coesione non più solo per le persone accolte ma anche per le comunità accoglienti**.

TAVOLO 1 - STANDARD DI GESTIONE

In questa ottica, i partecipanti ritengono che il sistema di coordinamento attuale, basato sui tavoli prefettizi, risponda ancora alla logica emergenziale, orientato alla soluzione di problemi urgenti più che alla creazione di una rete di gestione, una **filiera per la presa in carico dei richiedenti asilo e rifugiati** che si occupi anche del “post accoglienza” per anticipare la condizione di povertà assoluta in cui spesso cade chi esce dal sistema di accoglienza, andando a gravare esclusivamente sui servizi sociali del Comune.

La proposta è quindi quella di **aggiornare e rinforzare il sistema di coordinamento creando tavoli di lavoro territoriali e regionali**, sia **tecnici che politici**, che, secondo un assetto tematico, riescano a coinvolgere a “geometria variabile” i diversi stakeholders coinvolti nel sistema di accoglienza.

Il **livello di coordinamento territoriale**, dovrebbe occuparsi della **costruzione e gestione di una rete operativa**, che metta insieme la pubblica amministrazione, i gestori e gli enti pubblici che erogano i servizi per una presa in carico integrata dei richiedenti asilo e rifugiati, sotto la supervisione della Prefettura. Mentre, il **livello di coordinamento regionale**, dovrebbe assumere una **funzione di indirizzo politico** finalizzata a dirimere le criticità sistemiche e “tracciare la prospettiva” e una **funzione tecnica**, individuando e promuovendo linee guida

uniformi in merito alle questioni normative e amministrative. Nello specifico, i partecipanti sentono l'esigenza di un **intervento regionale “forte” nel coordinamento con il tavolo regionale delle prefetture** per condividere indicazioni omogenee sui servizi che devono essere erogati dai CAS a livello locale, far dialogare i bandi di selezione degli enti gestori con la normativa regionale in materia di strutture per l'accoglienza sociale e individuare requisiti di ammissibilità per i soggetti operanti.

Solo a livello regionale e di concerto con le Prefetture, infatti, è possibile trovare soluzioni di sistema che garantiscano una qualità diffusa del servizio senza però inibire la partecipazione degli operatori economici alle gare rischiando di impossibilitare la collocazione sul territorio dei richiedenti asilo.

Sul fronte della **gestione interna** e della **qualità dei servizi** si manifesta prioritariamente una necessità di equiparazione dei regolamenti interni ai centri di accoglienza a livello regionale per quanto concerne l'erogazione del servizio e il rispetto delle regole di base. In tal senso, posta la necessaria differenziazione in termini di ruoli e obiettivi tra i due sistemi di accoglienza, secondo molti dei gestori presenti al tavolo **gli strumenti gestionali utilizzati nel sistema SPRAR possono essere facilmente riadattati alla gestione dei centri CAS.**

TAVOLO 1 - STANDARD DI GESTIONE

A tal proposito, risulta condivisa la necessità di sistematizzare percorsi di **formazione e professionalizzazione degli operatori dell'accoglienza**, con l'attribuzione di **certificazioni** riconosciute a livello nazionale. Alta priorità viene data alla costituzione di equipe multidisciplinari composte da professionisti qualificati per esperienza sul campo e professionisti qualificati per percorsi formativi specifici. Una specifica attenzione si chiede in particolare per la gestione delle vulnerabilità: le vittime di tratta, le persone con problemi psichiatrici, i minori non accompagnati e i ragazzi tra i 16 e i 24 anni (per i quali ad esempio è stato attivato il programma regionale "appartamenti per l'autonomia").

Per quanto riguarda il sistema di **monitoraggio**, emergono posizioni discordanti. Vi è chi sostiene sia sufficiente il monitoraggio delle prefetture (nel caso CAS) e chi sostiene sia necessario un ente di monitoraggio esterno super partes e regionale, che non sia coinvolto nel processo delle gare di appalto. Condivisa è invece la richiesta di **formalizzare strumenti per la valutazione dell'operato degli enti gestori**.

Raccomandazioni

1. Governance

1.1. Strumenti di rete

- Costituire un **tavolo di lavoro regionale a partecipazione allargata** composto da: Regione Toscana (con i diversi assessorati competenti), Conferenza dei sindaci, Comuni, ANCI, ASL, SdS, enti garanti dei diritti umani, Associazioni di categoria, Prefetture, Questure, rappresentanti degli enti gestori, Università. Il Tavolo dovrebbe riunirsi periodicamente convocando, sui diversi temi, gli stakeholders interessati con un metodo a "geometria variabile".
- Costruire **tavoli di lavoro territoriali** composti da: rappresentanti degli assessorati comunali coinvolti (pubblica istruzione, servizi sociali, anagrafe...), Prefetture, ASL, Centri per l'Impiego, enti gestori (sia CAS che SPRAR), **rappresentanti dei richiedenti asilo**. I tavoli dovrebbero raccogliere le criticità, costruire soluzioni condivise e collaborative, monitorare l'andamento degli interventi.

TAVOLO 1 - STANDARD DI GESTIONE

A tal proposito i partecipanti suggeriscono di: individuare la **dimensione territoriale ottimale**, **adeguare strumenti già esistenti** (come il Consiglio Territoriale o la Conferenza dei Servizi) e **interagire in modo sistematico con la Prefettura**, interfaccia territoriale del Ministero, che dovrebbe dotarsi di un'unità operativa dedicata al tema dei migranti per garantire una maggiore presenza di personale e un'attività di promozione e raccordo nel sistema di governance.

***Esperienza di riferimento 1:** Tavolo provinciale di Grosseto gestito dalla Società della Salute presso la sede della Prefettura. Partecipano: ASL, Centro Impiego, CPIA, Gestori CAS. Nasce con l'obiettivo di creare percorsi individuali per i richiedenti asilo. Per adesso sono stati effettuati 3 incontri durante i quali è stata predisposta una scheda personale per bilancio di esperienze che i richiedenti asilo possono autocompilare attraverso un link. E' previsto il coinvolgimento di associazioni di categoria.*

***Esperienza di riferimento 2:** Tavolo del comune di Firenze sulla microcriminalità (prostituzione, spaccio, accattonaggio). Gli enti gestori sono stati convocati dall'Amministrazione, sono state individuate strategie di intervento in cui i diversi attori (gestore, polizia municipale, etc) avevano un ruolo preciso.*

Sono stati progettati sistemi di monitoraggio.

- Al Tavolo di Coordinamento Regionale delle Prefetture i partecipanti suggeriscono di: promuovere **incontri a livello regionale a cadenza regolare tra Questure e Prefetture** per agevolare l'equiparazione delle procedure burocratiche e la risoluzione tecnica delle dinamiche legate ai permessi di soggiorno e, in senso generale, all'iter di richiesta di asilo (tempi, modi, metodi congiunti); equiparare le procedure di **revoca dell'accoglienza** per i titolari di protezione in una delle sue tre forme (tempi di revoca, modalità di inserimento in percorsi della seconda accoglienza, eventuali meccanismi da attivare); redigere, sulla base dei regolamenti unici già presenti in alcune prefetture (es. Prato, Pistoia, Firenze...) un **regolamento unico per i CAS**.
- Alla Polizia di Stato, si richiede di trovare **procedure comuni** da parte delle Questure sul rilascio dei **titoli di viaggio** ai titolari di protezione (in una delle sue tre forme) anche in **assenza di passaporto**.

TAVOLO 1 - STANDARD DI GESTIONE

- Costruire **una rete di coordinamento tra gli enti gestori dei CAS** per condividere problemi e soluzioni (alcuni chiedono che la rete “intra CAS” sia promossa dalla Prefettura che è l’unico attore che può imporre la partecipazione a tutti gli enti gestori, anche quelli meno sensibili). Creazione di una **piattaforma per la messa in rete di tutti gli enti gestori** regionali all’interno della più ampia Piattaforma “Portale P.A.eS.I.” Obiettivo: informazione, scambio pratiche e modelli, condivisioni normative, scambio soluzioni per problematiche procedure amministrative.
- Promuovere a livello regionale l’esperienza dell’**HUB gestito dalla Croce Rossa** - presente ad esempio nelle Province di Prato e Grosseto - che si occupa di andare a prendere i richiedenti asilo in arrivo presso le stazioni di servizio e i caselli autostradali, effettuare i primi screening sanitari e redigere una cartella sanitaria, distribuire in modo razionale le persone presso i centri di accoglienza del territorio. A tal proposito si sottolinea l’**assoluta importanza di limitare il tempo di permanenza nell’Hub a un massimo di 3 giorni**.

- **Incentivare il Sistema SPRAR.** Se da un lato si annuncia un’operazione nazionale di potenziamento del sistema SPRAR, dall’altro appare evidente lo scarso proattivismo degli enti locali sia per motivi legati alla gestione del consenso (“il CAS si subisce, lo SPRAR si vuole”) sia al mancato rispetto della clausola di salvaguardia sia, ancora, alla complessità legata alla progettazione e alla rendicontazione del sistema. Sebbene sia stato di fondamentale importanza “aprire il bando” rispetto alle scadenze di presentazione delle domande, risulta necessario un’**azione di supporto ai comuni**. In tale senso si ribadisce l’importanza di creare una **task force, coordinata dalla Regione Toscana e da ANCI, per supportare le Unioni di Comuni nella co-progettazione dello SPRAR**.

1.2. Ridisegnare in modo complessivo il sistema CAS

- **Ridefinire gli obiettivi dei CAS** che, nei due anni di accoglienza, dovrebbero poter sviluppare le **competenze di cittadinanza** dei richiedenti asilo. I servizi da offrire per rispondere a questo obiettivo sono: gestione delle prime pratiche legate all’accoglienza, consulenza e orientamento ai servizi socio sanitari, consulenza e orientamento ai servizi legali, formazione

TAVOLO 1 - STANDARD DI GESTIONE

linguistica, formazione delle soft skills, orientamento al territorio, costruzione di competenze per la ricerca attiva di lavoro.

- Promuovere a livello regionale, di concerto con il Ministero, un **manuale procedurale - operativo** (mutuato dal manuale SPRAR) che contenga indicazioni chiare su procedure burocratiche, iter di accesso ai servizi, processo di richiesta di asilo. Il manuale dovrebbe essere fruibile da parte di tutti gli operatori e gli stakeholders dell'accoglienza.
- Ripensare i **Bandi di Gara** in un'ottica di **superamento del DM 21 Novembre 2008**, costituito per la redazione dei bandi di gara della prima accoglienza (CARA, CDA, CPSA) e utilizzato per i bandi dell'accoglienza straordinaria (CAS). Nello specifico, i partecipanti suggeriscono di: **dare uniformità** a livello regionale; redigere bandi **condivisi** da Prefetture, Regione, Comuni; inserire **requisiti di ammissibilità strutturali, organizzativi e professionali** in conformità sia alla legge regionale in materia di strutture di accoglienza (l.r. 41/2005) sia al Codice del Terzo Settore che sta per essere pubblicato; richiedere il CV degli operatori che costituiranno lo staff; **modificare**

i criteri di aggiudicazione di gara abolendo l'articolo 95 comma 2 D.Lgs 50/2016 relativo all'aggiudicazione della gara di appalto in relazione all'offerta economica più vantaggiosa e **dare priorità all'offerta tecnica**; stabilire tetti massimi per l'accoglienza (e l'alloggiamento) salvaguardando il Regolamento Regionale sugli Ostelli; inserire nei bandi di gara una **proporzione numerica operatore/utente**; fissare e rispettare una **base d'asta comune**; indicare in modo più stringente le caratteristiche che devono avere i partenariati; attribuire **premialità ai concorrenti che presentano l'offerta di servizi integrati** tra enti gestori profit e no profit, associazionismo ed enti pubblici; attribuire premialità ai partenariati che coinvolgono gli enti pubblici; ridefinire la richiesta dei **servizi** necessari in un'accoglienza che non è più straordinaria (perché si attesta su una media di 2 anni), innalzare gli standard obbligatori e introdurre **disposizioni per la gestione dei casi vulnerabili con relativa differenziazione delle rette**; applicare in tutti i suoi punti della **"Carta della Buona Accoglienza"** firmata in data 18 Maggio 2016.

TAVOLO 1 - STANDARD DI GESTIONE

2. Gestione interna dei CAS

- Sviluppare **regolamenti interni** integrando il regolamento unico a livello regionale - co-progettato dalle Prefetture e approvato dal Ministero - con un patto di convivenza specifico per le diverse strutture. I partecipanti suggeriscono di leggere le regole in presenza di mediatori, discuterle, fornirne copia ai residenti previa sottoscrizione.
- **Introdurre elementi innovativi che puntino sul coinvolgimento attivo dei richiedenti asilo residenti nelle strutture:** ad esempio redigere in modo partecipato il regolamento interno, coinvolgere un gruppo di referenti nello staff, costruire insieme il percorso personalizzato, responsabilizzarli in alcune attività di gestione.
- Creare **informative regionali per richiedenti asilo e rifugiati** (diritti, doveri, informazioni sui servizi del territorio, tempi effettivi di accoglienza, prospettive future, Regolamento di Dublino) che possano essere comprensibili da tutti (traduzione, stesura in più lingue, metodi audio-visuali) e previsione di uno sportello informativo per richiedenti asilo e rifugiati

all'interno dei Comuni. Proposte schede di valutazione per la comprensione dell'informativa.

- **Sperimentare procedure di prevenzione delle revoche** di concerto con le Prefetture, ad esempio concordando programmi riparativi che possono essere gestiti dagli operatori.
- **Investire sulla formazione degli operatori**, sia implementando il sistema formativo con master universitari, percorsi formativi e corsi di aggiornamento professionale sul settore, sia progettando percorsi per operatori non qualificati attraverso logiche di affiancamento a operatori altamente qualificati. Nello specifico, è importante progettare percorsi formativi trasversali che diano competenze di tipo interculturale, sanitario, psicologico e legale (è di fondamentale importanza che gli operatori sappiano preparare in modo efficace le "memorie" degli ospiti in vista delle Commissioni). Costituire a livello regionale di un repertorio di figure professionali necessarie ed obbligatorie. Istituire certificazioni professionali riconosciute a livello regionale e/o nazionale in "tecnico dell'accoglienza".

3. Monitoraggio e valutazione

- Costituire un **ente di monitoraggio regionale super partes** (o **potenziamento dell'Osservatorio Sociale Regionale** istituito con L.R. 41/2005) che valuti la qualità dei servizi offerti dai gestori anche attraverso l'utilizzo di schede di rilevazione da distribuire agli ospiti per accertamento offerta dei servizi.
- Implementare il sistema di monitoraggio delle ASL per verificare l'adeguatezza delle strutture di alloggiamento.
- Creare una **piattaforma regionale congiunta delle Prefetture** per la trasparenza delle gare di appalto (pubblicazione delle gare, visualizzazione offerte, mappatura degli enti gestori regionali e distribuzione migranti -richiedenti e rifugiati - nella Regione).
- **Istituire un sistema di premialità e penalità.** Ai fini della valutazione della qualità di servizio erogato si suggerisce l'inserimento di **penalità** per le gare successive per gli enti gestori che non rispettano gli standard di servizio garantiti nella gara precedentemente appaltata.

- Inversamente, si prevedono punteggi aggiuntivi per la previsione di **equipe multidisciplinari, contratti indeterminati, figure altamente qualificate.** E' necessario quindi affiancare ad indicatori quantitativi, indicatori qualitativi che sappiano misurare non solo la qualità del servizio offerto ma anche l'efficacia e il successo delle attività proposte.

4. Misure speciali per i minori

- Ridurre i tempi procedurali per la nomina del tutore.
- Equiparare le procedure di accoglienza dei MSNA all'interno dei CAS.
- Potenziare la capacità ricettiva del sistema di seconda accoglienza dei MSNA.
- Progettare e gestire il percorso di accoglienza in un'ottica di continuità territoriale (come indicato da circolare ministeriale, che però non è conosciuta).