

SISTEMA DI ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE: VALUTAZIONI E PROPOSTE DI CGIL, CISL, UIL EMILIA-ROMAGNA

Richiedenti protezione internazionale: dimensione europea e nazionale

Premessa

Sono sempre di più le persone in fuga da Paesi come Siria, Afghanistan, Libia, Iraq, Pakistan, Nigeria, Eritrea, che arrivano sulle sponde del Mediterraneo e ai confini a Est dell'Europa e cercano protezione nel territorio dell'Unione Europea. Una crisi umanitaria che si inserisce in uno scenario mondiale che ha visto nel 2015 il più alto numero di profughi dopo gli anni della seconda Guerra mondiale. Per la prima volta dall'inizio della crisi dei migranti e rifugiati in Europa, inoltre, i bambini e le donne in movimento sono in maggioranza, rispetto ai maschi adulti, rappresentando oggi il 60% del flusso totale di profughi che varcano il confine Idomeni (Grecia) e Gevgelija, nella ex repubblica jugoslava di Macedonia. Siamo quindi di fronte ad una rapida evoluzione e intensificazione del processo migratorio riguardante persone che fuggono dai numerosi e diffusi scenari di guerra. La progressiva chiusura del corridoio balcanico (dal quale sono passati circa 850.000 richiedenti asilo, nel 2015, degli oltre 1 milione complessivi diretti verso l'Europa) determinerà un probabile spostamento verso percorsi di attraversamento del Mediterraneo, diretti verso il territorio italiano, con un altrettanto probabile incremento degli sbarchi. E' evidente che tutto il sistema, per quanto attiene il nostro Paese, sarà chiamato a dare risposte quantitativamente più rilevanti, con probabili ricadute anche in questa regione.

La politica europea

Cgil, Cisl e Uil nazionali, in una nota dello scorso 11 marzo, hanno fermamente condannato l'accordo Ue con la Turchia: "l'Unione Europea e gli Stati membri rispondono alle numerose tragedie e morti (4000 morti in mare dall'inizio della crisi), erigendo nuove barriere e trasformando un problema umanitario in una materia di scambio politico ed economico con il governo della Turchia, scambio che si configura come un possibile grave respingimento collettivo delle vittime di guerra. (...) L'Unione Europea deve ritrovare nel suo modello sociale e nei suoi principi originari la chiave per una risposta a questa emergenza in linea con gli accordi internazionali; risposta fondata sulla solidarietà e sul principio di accoglienza, per evitare che la questione dei rifugiati - al pari delle politiche economiche sbagliate, dell'insistenza sull'austerità cieca, del crescere delle disuguaglianze e del disagio sociale - divenga un possibile elemento di disgregazione dell'Europa stessa e di crisi irreversibile del processo di integrazione, oltreché un costo inaccettabile di vite umane".

Il sistema di accoglienza in Italia

Nel corso del 2015 **il quadro normativo e delle politiche di accoglienza messe in atto dal nostro Paese ha subito modifiche significative:**

- l'approvazione del D. Lgs. 142/2015 ha stabilizzato la struttura del sistema di accoglienza, recependo i contenuti delle Direttive UE, oltre a superare la fase "sperimentale" che si era avviata successivamente all'intesa definita il 10.07.2014 tra Stato, Regioni ed Enti Locali in sede di Conferenza Unificata. Il suddetto Decreto ha altresì modificato alcune delle condizioni di base, ad esempio l'inserimento lavorativo dei richiedenti protezione internazionale;

- l'Agenda Europea sulle migrazioni sta determinando scelte che vanno oltre le previsioni del D. Lgs. 142/15, in particolare con la creazione degli **hotspot** e il tema **Cie**. Nello stesso tempo, permane una fortissima difficoltà nel far procedere i meccanismi di ricollocamento dei richiedenti asilo, con conseguenti fortissime penalizzazioni per i due paesi più esposti, Grecia e Italia. Il 2015 ha quindi visto un aumento del numero dei Cie in Italia (ora 6), che si vorrebbero ulteriormente ampliare, e l'attivazione dell'approccio hotspot a Lampedusa, Trapani, Pozzallo e Taranto.

Nel "Rapporto sui Cie in Italia" elaborato dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, pubblicato nel febbraio 2016, si legge: "**Il bilancio del nuovo approccio hotspot** a quasi cinque mesi dall'avvio, analizzando i dati e quanto emerso nel corso della visita, **non può che considerarsi deficitario** ed evidenzia un sostanziale fallimento del programma di ricollocamento e dell'attuazione dei rimpatri, le due direttrici principali su cui è articolato il piano europeo. (...) La difficoltà maggiore rappresentata dalla procedura hotspot è quella dell'identificazione certa delle persone che giungono in Italia. Ciò non significa solo la determinazione dell'identità ma anche dello status e, dunque, delle motivazioni che le hanno portate a emigrare. Il rischio è che il tempo a disposizione, unitamente all'ingente mole di lavoro, incidano negativamente su tali procedure portando a una cernita sommaria di chi può e chi non può fare ingresso in Europa basata su automatismi più che su attente valutazioni che tengano conto degli elementi soggettivi e della storia individuale della persona sbarcata."

Condividendo le riflessioni elaborate dalla Commissione del Senato, **non possiamo che rammentare la scelta operata in Emilia-Romagna che ha consentito di giungere alla chiusura dei due Cie operativi a Modena e Bologna, scelta che va assolutamente confermata** anche nel quadro attuale dell'emergenza profughi. Tali chiusure, operate dal Ministero dell'Interno, sono state anche il frutto del protagonismo del sistema delle Autonomie Locali direttamente coinvolte, della Regione e delle Organizzazioni sindacali confederali, nella convinzione che, nel caso dei Cie, si fosse di fronte a strutture degradate, inadeguate e nelle quali non erano garantiti i diritti umani. Oltre a ciò, era chiaro il convincimento dei soggetti sopra citati che in questa Regione fosse ulteriormente implementabile un sistema alternativo al trattenimento amministrativo per la gestione delle procedure di identificazione e per il rimpatrio dei migranti irregolari - come poi è effettivamente avvenuto -, affermando un livello più alto di civiltà e rispetto dei diritti delle persone.

In riferimento al sistema di accoglienza dei titolari di protezione internazionale, le organizzazioni sindacali sottolineano la necessità di presidiare i **requisiti qualitativi dei bandi Sprar**, fermo restando le specificità delle diverse Stazioni appaltanti, tenuto conto che su questa materia sono intervenuti l'Anac e lo stesso Ministero degli Interni, e che è in fase di approvazione il nuovo Codice degli Appalti e concessioni. **Ad ogni livello del sistema di accoglienza è infatti necessario garantire trasparenza, legalità e diritti del lavoro.**

La dimensione regionale: l'accoglienza in Emilia-Romagna

I dati relativi alle strutture di accoglienza dell'Emilia Romagna indicano la netta prevalenza delle presenze nelle strutture temporanee in capo alle Prefetture (Cas), rispetto al sistema Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati). Le caratteristiche qualitative evidenziano situazioni disomogenee nel territorio regionale, in particolare per quanto attiene i servizi volti al supporto di percorsi di inclusione sociale (mediazione linguistico-culturale, orientamento e accesso

ai servizi del territorio, orientamento e informazione legale, servizi per l'inserimento lavorativo, servizi per la formazione, ecc...).

Nel contempo, si conferma l'adeguatezza di funzionamento della struttura dell'Hub regionale di Bologna e il suo apprezzabile livello qualitativo.

Comincia ad emergere con nettezza la problematica di coloro che, in possesso di un titolo di soggiorno per protezione internazionale o per motivi umanitari, escono dai Centri di accoglienza e rimangono totalmente privi di mezzi per il sostentamento materiale, oltre a non essere stati nel frattempo inseriti in alcun percorso di inclusione sociale. Esattamente la condizione che si è verificata al termine della "emergenza nord-Africa" del 2011, con la differenza che stiamo parlando di numeri molto più elevati e, in prospettiva, probabilmente crescenti.

E' opportuno che le attività rivolte all'inserimento sociale e lavorativo possano avviarsi già nella fase nella quale i richiedenti asilo sono inseriti nei Centri di accoglienza. Inoltre, è necessario che la presa in carico dei richiedenti asilo e l'assistenza nelle fasi successive prosegua anche oltre la conclusione dell'iter della domanda, allo scopo di monitorare i successivi percorsi di inserimento sociale.

Centralità della modello concertativo

Cgil, Cisl e Uil dell'Emilia-Romagna ritengono fondamentale **la concertazione tra Istituzioni (Regione, Enti locali, Prefettura), Parti sociali e Associazionismo sul tema dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale**. Esse ritengono che l'esperienza fatta con l'Accordo di collaborazione per la realizzazione di attività di volontariato da parte di persone inserite in programmi di accoglienza (settembre 2015), possa costituire un utile modello applicabile anche ad altri importanti aspetti del tema in questione, quali, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, i livelli qualitativi del sistema di accoglienza e i percorsi di inclusione sociale e lavorativa.

In tale contesto, **la Regione ha assunto un primario ruolo di coordinamento e regia**, che riteniamo possa rappresentare un efficace agente propulsivo per poter affrontare al meglio situazioni di emergenza spesso soggette a cambiamenti non prevedibili. Un sistema di accoglienza che veda l'approfondimento, la riflessione, l'apporto positivo di diversi componenti istituzionali e della società civile, aumenterebbe non solo la qualità, ma anche la visibilità e la trasparenza degli interventi, contrastando la diffusione di semplificazioni e generalizzazioni, se non di vere e proprie disinformazioni, che alimentano tensioni e insicurezza nella popolazione.

In riferimento ai requisiti qualitativi dei **bandi di evidenza pubblica emanati dalle Prefetture** per la gestione dei Centri di accoglienza straordinaria (Cas), si ribadisce quanto indicato in riferimento ai bandi Sprar e si ritiene necessaria una armonizzazione con quanto scaturirà dal percorso legislativo di definizione del "**Testo unico su appalti e legalità**", attualmente oggetto di confronto nell'ambito della Consulta istituita dalla Regione Emilia-Romagna.

Le OOSS ritengono che l'Accordo di collaborazione per la realizzazione di attività di volontariato dei richiedenti asilo abbia messo in campo opportunità nuove e positive. È tuttavia evidente che **occorre dare una risposta anche nella fase successiva alla conclusione dell'iter della domanda di asilo. Ciò non può che avvenire mettendo in campo percorsi e progetti per l'inclusione sociale e lavorativa**.

Gli strumenti previsti dalla recente **legge regionale 14/2015** (Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e

vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari), cofinanziati dai fondi europei attraverso il Por regionale (PO FSE 2014/2020 obiettivo tematico 9 – priorità di investimento 9.1 inclusione attiva), offrono ai servizi la possibilità di progettare – in accordo coi centri di formazione accreditati -opportunità di inclusione sociale, formativa e lavorativa per i titolari di protezione internazionale o umanitaria. Nello specifico del tirocinio, l'indennità di partecipazione (450 euro mensili) riconosciuta al tirocinante, permette anche di accedere ad un reddito minimo, elemento fondamentale per qualsiasi progetto di autonomia.

In riferimento al tema dell'inclusione sociale e lavorativa dei titolari di protezione internazionale, è auspicabile un lavoro di rete intersettoriale che possa individuare gli **strumenti più adatti tra quelli già disponibili**. A titolo esemplificativo, se la previsione di posti insufficienti nello Sprar pone il problema dell'accoglienza abitativa per tutti i rifugiati, per cercare risposte attivabili con gli strumenti ad oggi disponibili e per prevenire ulteriori tensioni al sistema di emergenza abitativa o ai servizi per i senza dimora, potrebbe essere oggetto di studio e approfondimento– sulla base delle esperienze delle Agenzie per l'affitto e di housing-first – l'organizzazione di piccoli gruppi (tre, quattro persone) in coabitazione presso abitazioni date in locazione da privati. Il presupposto è la disponibilità di reddito. Potrebbe anche essere utile verificare la possibilità di costruire progetti per l'utilizzo dei beni confiscati alla mafia nel nostro territorio regionale con finalità legate alla "seconda accoglienza".

Dimensione locale dell'accoglienza

Cgil, Cisl e Uil considerano **la rete SPRAR** il punto cardine del sistema di accoglienza dei rifugiati. La rete Sprar è il sistema pubblico di asilo, finanziato con il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e dotato di una struttura di coordinamento - il Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali -, gestita da Anci. Lo Sprar garantisce appieno quegli interventi di "accoglienza integrata" finalizzata alla costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-lavorativo. Come è noto, le strutture SPRAR vengono individuate attraverso Bandi a cui partecipano gli Enti locali anche in forma associata.

E' necessario pertanto adottare tutte le strategie necessarie ad **incentivare la partecipazione ai bandi Sprar da parte degli Enti locali della nostra Regione** che in questo momento non hanno in attivo posti Sprar, per evitare concentrazioni in pochi Comuni e promuovere un'accoglienza il più possibile distribuita e di qualità, oltre che quantitativamente più rilevante.

La fase di riordino istituzionale, che nel corso degli ultimi due anni ha portato all'approvazione delle due leggi regionali 21/2014 e 13/2015 richiede una messa a punto per quanto attiene le politiche di inclusione sociale dei cittadini stranieri e la relativa **governance a livello territoriale**. Tale questione assume un carattere urgente, nello specifico del sistema di accoglienza dei profughi, allo scopo di implementare le politiche di cui sopra. Il passaggio da programmazioni di filiera a programmazioni a rete – richiamato sia nel Piano sociale e sanitario che nel Programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri e implementato nei fatti con la legge 14/2015– necessita di un luogo di coordinamento nei Comitati di distretto socio-sanitario e di un testo che ne riconosca le varie opportunità.

Il tema dell'integrazione ed interfaccia con i vari atti programmatici (Piano di Zona, Piano integrato territoriale della LR 14/2015, gli "ex" piani territoriali dell'offerta formativa, i Piani attuativi locali delle CTSS, i piani di prevenzione delle Ausl, per fare solo alcuni esempi che incidono

direttamente sull'inclusione dei richiedenti o titolari di protezione internazionale) andrà affrontato nella stesura del nuovo Piano Sociale e Sanitario Regionale, ma pare utile fin d'ora attivare una mappatura delle opportunità distrettuali che possa diventare uno strumento di supporto per tutti gli operatori dei servizi (ad es. assistenti sociali, operatori delle strutture di accoglienza, centri per l'impiego, associazionismo) impegnati nel sistema di accoglienza dei profughi.

Bologna, aprile 2016