



Progetto co-finanziato
Dall'Unione Europea



**UNIVERSITÀ
DI PARMA**

DIPARTIMENTO DI SCIENZE
ECONOMICHE E AZIENDALI



*Prefettura di Parma
Ufficio Territoriale del Governo*



DAI CENTRI DI ACCOGLIENZA STRAORDINARIA AL SISTEMA INTEGRATO DI ACCOGLIENZA IN PROVINCIA DI PARMA



**LINEE GUIDA E STRUMENTI
OPERATIVI PER LA
TRANSIZIONE**

**FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE
2014-2020**

-PROG-1721-



Questo lavoro è il frutto della collaborazione tra la Prefettura di Parma e il Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali dell'Università di Parma

Responsabile scientifico:

Nadia Monacelli, Università degli Studi di Parma

Responsabile del progetto:

Sergio Pomponio, Vice Prefetto Vicario, Prefettura di Parma

Referente monitoraggio:

Costanza Trenta, Prefettura di Parma

Referente contabile:

Edvige Trapanese, Prefettura di Parma

Gruppo di lavoro:

Maria Ciaramella, Livia Cocimano, Giancarlo D'Antonio, Nicoletta Del Franco, Laura Maritano, Giuseppina Tomasello, Marco Magnani.

Con il contributo di Giuseppe Forlani, Prefetto di Parma.

Per ulteriori informazioni sulla pubblicazione rivolgersi a:

Nadia Monacelli

Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali Università di Parma

Via J.F. Kennedy, n. 6 - 43100 Parma

tel. +39 0521 902459; e-mail: nadia.monacelli@unipr.it

INDICE:

1. Introduzione e finalità	5
2. I riferimenti scientifici.....	6
3. Una questione di spesa pubblica.....	8
4. Alcune proposte operative.....	9
4.1. Gestione dei servizi fondamentali.....	9
4.2. Organizzazione funzionale dei rapporti tra Prefettura, gestori e territori: CPG.....	13
4.3. Organizzazione funzionale all'interno delle strutture e il coordinamento tra i diversi gestori.....	16
4.4. Una proposta di modellizzazione dal basso verso l'alto: diagramma funzionale.....	19
4.5. Il sistema di monitoraggio.....	23
4.6. Osservazioni sul grado di applicabilità del modello proposto	25

1 – Introduzione e finalità

Il progetto proposto alla linea di finanziamento FAMI 2014-2020 Capacity building (Obiettivo nazionale 2.3 - Obiettivo Specifico 2) era finalizzato a migliorare e a rafforzare le capacità organizzative e operative degli Uffici della Prefettura di Parma nell'allestimento e nella gestione del sistema di prima accoglienza delle persone richiedenti asilo e protezione internazionale. La proposta intendeva delineare interventi finalizzati al potenziamento e alla qualificazione del sistema di prima accoglienza che avrebbero favorito l'integrazione, l'autonomia, l'empowerment e l'inserimento socioeconomico dei migranti, così come previsto dal Piano Nazionale d'Integrazione per i Titolari di Protezione Internazionale proposto dal Ministero dell'Interno (2017).

Il carattere straordinario e emergenziale dell'accoglienza era ormai superato dal perdurare degli eventi e richiedeva, pertanto, che le strategie di accoglienza si trasformassero in azioni ordinarie, prevedibili e condivise da tutti gli attori istituzionali coinvolti. Questa trasformazione, nel maggior interesse di tutte le parti in gioco, si proponeva di limitare la fatica istituzionale in termini di mezzi e tempo, favorendo parallelamente una riduzione della conflittualità sociale e un rafforzamento di legami tra cittadini e istituzioni.

Tuttavia, prima ancora che fossero avviate le prime attività progettuali, profondi cambiamenti nelle politiche di accoglienza italiane hanno portato a una ridefinizione drastica degli obiettivi e delle modalità di attuazione delle strategie rivolte alle persone richiedenti asilo e protezione internazionale, modificando, nella sostanza, i compiti sia delle Prefetture sia dei gestori.

Per evitare che la realizzazione del progetto si riducesse ad una mera ricerca “storica”, è stato necessario declinare gli obiettivi in base alla nuova situazione.

Scopo del lavoro è stato quindi quello di arrivare a formulare una serie di proposte per la **messa a sistema delle competenze acquisite in questi anni** da parte tutti gli attori coinvolti nell'accoglienza.

Si è trattato di **definire le linee di un possibile modello di accoglienza che si fondi sulla capitalizzazione di quanto realizzato fino ad ora**, sviluppandolo e potenziandolo, al fine di definire un sistema in grado di funzionare sia in un contesto di gestione ordinaria (numero programmato e limitato di arrivi di persone richiedenti asilo), sia di resistere e reagire di fronte a cambiamenti importanti, come un possibile nuovo stato d'emergenza.

Al di là delle particolari contingenze politiche, infatti, i fenomeni migratori rimangono una questione insita nella storia dell'umanità e le attuali condizioni geopolitiche lasciano pensare che un altro periodo di "emergenza" non costituisca un'ipotesi tanto remota. Si tratta, pertanto, di fare tesoro dell'esperienza e delle conoscenze fin qui acquisite in modo da potervi ricorrere qualora le circostanze lo richiedessero, risparmiando la fatica di dovere "reinventare il mondo ogni mattina".

2 – I riferimenti scientifici

Il progetto, in linea con il contesto sopra descritto e con le preoccupazioni espresse dal Programma Nazionale del FAMI 2014-2020, si è proposto il seguente obiettivo generale:

Contribuire a rafforzare la capacità gestionale della Prefettura e degli altri soggetti istituzionali in funzione della messa a sistema delle strategie di accoglienza delle persone richiedenti asilo e protezione internazionale (d'ora in poi indicate come RA) e del superamento del carattere emergenziale che le contraddistingueva.

Nello specifico ci si è proposti di identificare aree per il miglioramento delle politiche e delle pratiche gestionali dei soggetti istituzionali attraverso la valutazione dell'efficacia, efficienza ed economicità degli interventi in ambito CAS a Parma e provincia. A questo scopo si sono svolte azioni finalizzate a:

- a) ottenere un quadro dettagliato delle strutture, dei servizi erogati e delle reti sociali e istituzionali coinvolte;

- b) valutare la loro efficacia rispetto agli obiettivi del FAMI e rispetto ai bisogni espressi sia dai richiedenti asilo sia dai soggetti coinvolti nella gestione;
- c) valutare il rapporto costi-benefici degli interventi e la loro sostenibilità sociale.

Considerati i molteplici settori coinvolti nel sistema d'accoglienza, si è deciso di creare un panel multidisciplinare di professionisti, costituito da psicologi, economisti e antropologi. In tal modo, si è cercato di garantire uno sguardo complesso che tenesse conto degli aspetti organizzativi, socio-economici e psicosociali dell'intero sistema. In particolare, il gruppo di ricerca ha voluto adottare un approccio emico, al fine di fare emergere la prospettiva interna al sistema, mettendo in comunicazione tutte le voci dei principali attori del processo di accoglienza e valorizzando le identità culturali e professionali di tutti gli interlocutori. Da un punto di vista metodologico, ciascun professionista ha potuto adottare gli strumenti più idonei agli obiettivi dati e al proprio stile di ricerca. Pertanto, si è ottenuto un insieme di risultati derivanti dalla messa a confronto dei metodi e delle differenti interpretazioni.

Nello specifico sono stati coinvolti: i responsabili degli enti gestori dei CAS, gli operatori, i RA, alcuni dei servizi territoriali maggiormente implicati e il personale della Prefettura. Rispetto ad ognuno dei partecipanti sono state applicate metodologie differenziate: questionari, interviste individuali, focus groups, ecc.

Gli elementi metodologici e la descrizione dettagliata dei risultati sono reperibili sul sito

della Prefettura di Parma, all'indirizzo:
<http://www.prefettura.it/parma/multidip/index.htm>

del Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali dell'Università di Parma: <https://sea.unipr.it/it>

3 – Una questione di spesa pubblica

La questione dei costi dei servizi di accoglienza, alla stregua di quelli di tutti gli altri servizi pubblici, ha dominato il discorso pubblico e politico in tutti questi anni. Il tema del rapporto accettabile, o auspicabile, tra spesa pubblica e servizio reso è tema evidentemente troppo ampio per essere affrontato in queste poche pagine. Può essere utile, tuttavia, condividere alcuni dei dati rilevati dalla ricerca e che possono contribuire ad arricchire i termini del dibattito.

Al momento della ricerca, la spesa pro-capite/pro-die per ogni RA era di € 34.

Secondo i dati della Prefettura di Parma, risulta che le spese pro-capite/pro-die fossero così ripartite:

€ 2,50 (7,35%): *pocket money*

€ 6,33 (18,6%): vitto

€ 15,93 (46,85%): stipendi degli operatori dei CAS

€ 9,24 (27,2%): comprendono gli affitti (90% delle strutture CAS erano affittate) e altre spese.

In questa prospettiva, appare che i RA erano beneficiari diretti del 7,35% della quota pro-capite/pro-die (*pocket money*). Beneficiavano senz'altro anche del vitto, degli alloggi e del lavoro degli operatori, ma in ultima analisi, erano i commercianti (vitto), i proprietari degli immobili (canoni di locazione) e gli operatori, attraverso il loro stipendio, a recepire la quota maggiore dei finanziamenti destinati all'accoglienza.

Considerando che anche le spese relative ai corsi di lingua o di formazione professionale gravavano sulla quota di 9,24€, risulta che **la quasi totalità della spesa destinata all'accoglienza dei RA contribuiva al reddito di cittadini italiani che svolgevano attività professionali o commerciali sul territorio.**

4 – Alcune proposte operative

Al fine di definire alcune linee operative per la gestione del sistema CAS, si può considerare il lavoro dell'accoglienza su tre diversi livelli organizzativi, necessariamente interconnessi:

- 4.1. Gestione dei servizi fondamentali
- 4.2. Organizzazione dei rapporti funzionali tra Prefettura, gestori e territori
- 4.3. Organizzazione funzionale all'interno delle strutture e coordinamento tra i diversi gestori

4.1. Gestione dei servizi fondamentali

In una situazione in cui il numero di nuovi RA non si presenta con carattere esponenziale, ma assume un andamento ragionevolmente costante e prevedibile, la salute, l'istruzione, la formazione e la ricerca di impiego dovrebbero essere gestiti dalle strutture pubbliche già esistenti. Le risorse messe a disposizione dell'accoglienza dovrebbero servire a potenziare quei servizi, piuttosto che a crearne di nuovi estemporanei.

In caso di condizione emergenziale, potrebbero essere definiti alcuni nuclei operativi temporanei in grado di gestire i bisogni in quel particolare momento. Una quota a parte calcolata sul numero di RA accolti da ogni gestori potrebbe servire a finanziare questo nucleo.

Prenderemo in considerazione alcuni servizi, irrinunciabili nel rispetto dei diritti umani fondamentali, da garantire in ogni condizione ai RA oltre a quelli della mera sussistenza.

- a. La mediazione linguistica e culturale
- b. L'accesso alla salute
- c. Il supporto psicologico
- d. L'assistenza legale

a. La mediazione linguistica

La questione della mediazione linguistica costituisce un pilastro fondamentale di tutto il processo di accoglienza. Nella maggior parte dei casi, la comunicazione tra operatori e beneficiari si svolge in inglese o in francese. Per quante queste lingue possano essere le lingue ufficiali dei paesi di origine dei RA, esse sono generalmente acquisite attraverso la scolarizzazione e non corrispondono alla lingua usata nella loro comunicazione quotidiana. Considerando il livello relativamente basso di scolarizzazione della popolazione dei RA, ci si può aspettare, pertanto, che **le lingue ufficiali non siano sufficientemente padroneggiate per garantire una comunicazione efficace**. Un problema analogo può presentarsi con le competenze linguistiche degli operatori i quali, nella maggior parte dei casi, hanno una conoscenza strettamente scolastica delle stesse lingue. In queste condizioni, si pongono **problemi che vanno al di là della semplice comprensione lessicale**, poiché una comprensione condivisa dei significati risulta difficilmente raggiungibile. In particolare, **l'ingaggio richiesto ai RA**, all'ingresso nelle strutture, con la loro firma apposta al regolamento mette al riparo da un punto di vista formale, ma rischia di non permettere il raggiungimento dello scopo, ovvero quello di **ottenere l'adesione sostanziale alle regole di comportamento** a seguito della loro comprensione e condivisione. Infine, occorre accertare se, e in che misura, la richiesta di sottoscrizione di un documento, che risulta di fatto incomprensibile a colui che deve apporre la propria firma, sia accettabile sul piano del diritto.

Investire maggior tempo nelle fasi iniziali nella costruzione del patto di collaborazione facilita la gestione delle fasi successive dell'accoglienza. Il ricorso alla mediazione linguistica appare, come vedremo, altrettanto **fondamentale in relazioni alle questioni sanitarie e giuridiche**. La possibilità di condurre un'anamnesi efficace e di predisporre una memoria precisa e completa non può prescindere da una buona comprensione tra operatori e beneficiari.

Tuttavia, il ricorso alla mediazione linguistica/culturale **presenta alcune criticità** delle quali occorre tenere conto per non comprometterne l'efficacia. Si è riscontrato che, in molti casi, la mediazione linguistica era assicurata da altri RA o da immigrati insediati da tempo. Ora, **la semplice provenienza dallo stesso paese d'origine non è sufficiente a garantire la qualità dell'intervento**. Infatti, senza una formazione adeguata, i mediatori possono incorrere in comportamenti inadeguati come il rischio di tralasciare nella traduzione elementi che ritengono inutili, di sovra-interpretare quanto riportato dalla persona alla luce della propria esperienza o di assumere atteggiamenti altamente giudicanti nei confronti dei loro connazionali. Considerando la delicatezza della situazione, il fatto che i RA siano chiamati a condividere aspetti molto intimi e delicati della loro esistenza, occorre che la relazione con i mediatori e con gli operatori sia percepita come fundamentalmente sicura, rispettosa e confidenziale.

Il ricorso ad un **personale qualificato** garantisce i **diritti** fondamentali dei RA e allo stesso tempo rende più **agevole e efficace l'intervento degli operatori**. Da questo punto di vista, la questione della **qualità del percorso formativo dei mediatori linguistici/culturali** andrebbe posta a livello politico **a monte** della specifica questione dell'accoglienza.

b. L'accesso alla salute

L'opportunità di potere usufruire di uno spazio salute dedicato alle persone di recente immigrazione rappresenta un punto di forza del sistema di accoglienza studiato. Questa scelta organizzativa va a vantaggio sia del paziente sia del servizio sanitario territoriale. La capacità di raccogliere, interpretare e definire il bisogno di salute di queste persone richiede competenze specifiche, in termini, non solo di capacità di individuare patologie regionali, ma anche di un approccio interculturale alla salute. Occorre considerare, infatti, che i RA

provengono spesso da luoghi in cui l'accesso alla salute non è garantito e il sistema sanitario non presenta un'organizzazione complessa come la nostra. Le stesse concezioni di salute e di cura e le diverse usanze legate alla gravidanza, al parto e all'allevamento dei figli, nei casi delle donne richiedono che il personale sanitario abbia competenze interculturali specifiche.

Un operatore sanitario, sia esso medico, infermiere, ostetrico, specializzato e formato in questo settore avrà gli strumenti per lavorare bene e garantire la cura ai suoi pazienti. È probabile che un operatore non formato possa esasperarsi per la non *compliance* del paziente e che il paziente a sua volta non sia o non si senta preso in carico.

Occorre, inoltre, tenere conto del fatto che negli ultimi anni, molte delle persone che arrivano sono state vittime di torture e di gravi violenze fisiche, psicologiche e sessuali. Anche in questo caso, l'approccio con i pazienti deve fondarsi su competenze specifiche che, prima di tutto, tutelino queste persone dal rischio di vittimizzazioni secondarie.

c. Il supporto psicologico

Per le esperienze drammatiche e il rischio di morte al quale sono stati ripetutamente esposti, il bisogno di supporto psicologico ai RA deve essere considerato uno dei servizi inderogabili. La sottovalutazione della loro probabile fragilità psicologica può compromettere seriamente il loro stato di salute e può rendere molto difficile sia la convivenza nella struttura sia il lavoro dell'operatore, fino a comportare, per quest'ultimi, il rischio di *burnout*. Per le stesse ragioni evocate al punto precedente, esso deve essere assicurato da personale con una preparazione specifica. Un buon coordinamento tra i gestori potrebbe consentire loro di investire, secondo il loro bisogno, in una figura professionale comune. In particolare, potrebbe assicurarsi un operatore "psi" reperibile in orario notturno e nei gironi festivi, quando i servizi pubblici sono più difficilmente raggiungibili.

d. *L'assistenza legale*

L'assistenza legale, elemento essenziale della vita del RA, deve essere assicurata da persone esperte. La qualità dell'assistenza non può dipendere da fattori casuali come il fatto di capitare da un gestore piuttosto che da un altro. Le competenze disponibili dovrebbero essere accessibili a tutti. I gestori possono coordinarsi per finanziare insieme questo servizio.

4.2. Organizzazione funzionale dei rapporti tra Prefettura, gestori e territori: CPG

Dall'esperienza rilevata, emerge la necessità, il vantaggio, di prevedere una gestione dei CAS distribuita tra diversi soggetti giuridici. A fronte di un'apparente semplificazione organizzativa associata alla figura di un gestore unico, i vantaggi derivanti dalla pluralità di interlocutori appaiono di rilievo. La capacità di monitoraggio e di controllo, da parte della Prefettura, sulle scelte operative è favorita dal fatto di non avere un rapporto di necessità vincolato a un unico interlocutore gestionale: di fronte a una violazione degli accordi, al non rispetto delle condizioni definite dal capitolato, la Prefettura ha facoltà di risolvere il contratto d'appalto con l'ente gestore. La presenza di altri soggetti consente di procedere senza il rischio di mettere in discussione l'intero sistema di accoglienza sul territorio di competenza.

La pluralità degli enti gestori richiede tuttavia la necessità di un coordinamento robusto tra loro e la stessa Prefettura. Un'organizzazione non sistematica, che prevede scambi essenzialmente bilaterali tra Prefettura e singoli gestori, moltiplica le necessità di intervento da parte della Prefettura, affatica l'intero sistema e rischia di allentare il rapporto di trasparenza e fiducia tra l'istituzione e gli stessi gestori.

In questa prospettiva diventa utile strutturare canali comunicativi e spazi di confronto fra le parti che siano sistematizzati, prevedibili e di facile accesso attraverso, ad esempio, l'istituzione di un tavolo permanente e sistematico di **Coordinamento tra i Gestori e la Prefettura**. Nel riquadro successivo, è presentato un modello organizzativo possibile:

COORDINAMENTO TRA I GESTORI E LA PREFETTURA

- 1:** Prevedere una calendarizzazione sistematica di incontri mensili. Ad esempio, istituire che il secondo martedì del mese alle ore 15.00-17.00, il CGP si riunisce in un determinato luogo. All'incontro partecipano
 - il personale dedicato della Prefettura
 - i gestori o i rappresentanti degli stessie, secondo necessità dell'ordine del giorno,
 - i rappresentanti dei servizi territoriali invitati per l'occasione.
- 2:** La partecipazione a questi incontri deve essere **obbligatoria** per il personale della Prefettura e per i gestori o i loro rappresentanti (possibilmente sempre gli stessi) e **già prevista nel contratto di affidamento** del servizio.
- 3:** Per ogni incontro, si definisce un **Ordine del Giorno condiviso**. La Prefettura invia una proposta di O.d.G. a tutti i partecipanti, i quali possono suggerire nuovi punti da aggiungere. Nel caso di proposte troppo numerose per essere affrontate in un solo incontro, si definisce una scaletta di priorità.
- 4:** A seconda delle problematiche suggerite dall' O.d.G., possono essere invitati, di volta in volta, **rappresentanti dei servizi territoriali pertinenti** (salute, impiego, formazione, forze dell'ordine, ecc.)
- 5:** All'inizio di ogni incontro viene individuato il segretario che avrà il compito di stendere un verbale sintetico dell'incontro

6: Al termine dell'incontro, si delineano i possibili punti all' O.d.G. di quello successivo.

7: Il verbale, insieme alla proposta di O.d.G., saranno inviati nei giorni successivi (max. una settimana) a tutti i partecipanti. Sarà quindi possibile integrare sia il verbale proposto sia ovviamente i punti all' O.d.G.

8: Il verbale sarà approvato all'inizio dell'incontro successivo.

Lo scopo del CPG è garantire un flusso di informazione costante e omogeneo tra gli enti gestori e il personale della Prefettura. La compresenza di tutte le parti aumenta il grado di trasparenza comunicativa e favorisce il rapporto di fiducia tra le stesse. In particolare:

Il Coordinamento Prefettura-Gestori

1) La possibilità per i gestori di inserire punti all' O.d.G. aumenta il loro grado di coinvolgimento e di partecipazione. Dall'altra parte, in questo modo, gli incontri hanno maggiore probabilità di affrontare questioni rilevanti nelle attività di accoglienza.

2) Le questioni di ordinaria amministrazione possono essere affrontate con sistematicità e le esperienze condivise possono essere utili ad un generale accrescimento e consolidamento delle competenze reciproche.

3) Possono essere definite le modalità con le quali i gestori possono condividere le risorse per acquisire determinati servizi, che i soggetti pubblici non sono in grado di soddisfare (mediazione linguistica, reperibilità sanitaria, esperti legali, ecc).



4) La possibilità di un invito esteso ai rappresentanti dei servizi territoriali rafforza il legame tra territorio e sistema di accoglienza, offre l'occasione di definire, assieme a tutte le parti coinvolte, la stipula di nuovi accordi in modo da rispondere in modo programmatico e tempestivo ai bisogni e alle esigenze emersi.

5) Durante questi incontri, il personale della Prefettura ha la possibilità di acquisire una visione d'insieme dello stato del servizio di accoglienza, rilevando già in quella sede le eventuali criticità o buone prassi che emergono e che possono essere oggetto di ulteriori approfondimenti.

In caso di **recrudescenza della domanda di accoglienza**, il CPG è uno strumento importante per affrontare una nuova emergenza a partire dalle risorse e dalle competenze già in opera.

1) Si potranno verificare le possibilità di **aumento delle capacità ricettive** dei gestori esistenti;

2) Si potrà definire in quella sede la composizione e le modalità di funzionamento di un eventuale **Nucleo operativo di emergenza** che possa rispondere all'aumento improvviso di servizi;

3) Potrebbe essere la sede in cui sono invitati i **rappresentanti degli Enti Locali** in caso di necessità di ampliamento della diffusione dell'accoglienza sul territorio provinciale.

4.3. Organizzazione funzionale all'interno delle strutture e il coordinamento tra i diversi gestori

Un aspetto critico del sistema di accoglienza è emerso in relazione ai compiti degli operatori. Reclutati sull'onda emergenziale, è servito tempo per individuare quali fossero le competenze richieste e capire quale fosse l'organizzazione del lavoro più funzionale. Ogni gestore ha nel corso degli anni modificato il suo modo di lavorare per tentare di rispondere al meglio ai bisogni emergenti. Al termine di questo lavoro, e tenendo conto delle loro diverse esperienze, proponiamo un possibile modello organizzativo e funzionale della gestione interna dei CAS.

Tralasciando le funzioni strettamente amministrative e contabili che dovrebbero essere svolte da persone dedicate avendo una formazione o una competenza specifica, l'intervento di ogni operatore dell'accoglienza si svolge su due dimensioni psicosociali che, per brevità di linguaggio, saranno definite *individuale* e *collettiva*.

Operatore di Riferimento (ORI). In relazione alla **dimensione individuale**, l'operatore è chiamato a gestire i bisogni specifici dei singoli RA in merito agli aspetti sanitari, all'accompagnamento e al monitoraggio degli aspetti legali e, nella misura del possibile, anche a quelli relativi ai processi di integrazione come l'apprendimento della lingua, la formazione professionale e le possibilità di impiego. Ogni operatore dovrebbe essere il *case manager* di un **numero definito di RA**, un **Operatore di Riferimento (ORI)**, "esperto" dei casi di cui è responsabile e interlocutore privilegiato degli stessi.

In questo modo, il rapporto "uno a uno" (dal punto di vista del RA) può garantire una maggiore efficacia nel monitoraggio dei singoli percorsi e una minore dispersione di informazioni che spesso affatica gli operatori e produce nei RA uno stato di incomprensione e una sensazione di incertezza che rischia di destabilizzare il loro equilibrio psicofisico.

Operatore di Raccordo (ORA). La **dimensione collettiva** fa invece riferimento alla necessità di coordinare le attività all'interno di ogni struttura e tra le stesse. Queste attività riguardano sia la gestione e l'organizzazione della quotidianità, sia il sostegno alle relazioni di convivenza. Per quanto riguarda gli aspetti meramente gestionali, le criticità rilevate dai gestori e dagli operatori in termini, ad esempio, di organizzazione della raccolta dei rifiuti e di utilizzo adeguato dei sistemi di riscaldamento, sembrano denotare, anche in questo caso, una lettura autoreferenziale e mono-culturale della questione. I gestori, e i loro operatori, dovrebbero acquisire la consapevolezza di quanto l'organizzazione della vita quotidiana sia diversa tra i paesi di origine

dei RA e l'Italia. Semplicemente, sarebbe necessario dedicare tempo all'apprendimento della gestione di quelle che, per i RA, sono nuove e sconosciute necessità. Anche l'acquisizione di queste competenze si inserisce nel processo di integrazione e dovrebbe perciò essere considerata parte integrante del lavoro degli operatori.

Destinato a queste funzioni è l'**Operatore di Raccordo (ORA)**. Egli, in ciascuna struttura, coadiuva i RA nella scelta delle **modalità migliori per gestire la casa, il cibo e gli spazi comuni**.

L'**ORA** deve inoltre avere competenze in ambito di mediazione sociale che gli consentono di intervenire nella **gestione di eventuali conflitti tra i RA** e tra questi e il personale. Deve inoltre fungere da **mediatore sociale con il territorio** ogni qualvolta ne emerga la necessità.

L'**ORA** è responsabile di un numero definito di strutture.

La distinzione dei ruoli degli operatori consente di definire in modo chiaro gli obiettivi lavorativi di ognuno, di calendarizzare le attività, di avere un monitoraggio costante dello stato delle cose sia a livello individuale (ORI) sia a livello di organizzazione e funzionamento delle strutture (ORA). Questa organizzazione consente anche un passaggio di consegne puntuale qualora si renda necessaria la sostituzione di un operatore.

Rappresentante dei Richiedenti Asilo. L'adesione da parte dei RA al progetto di accoglienza in tutti i suoi aspetti è facilitata da una precisa attribuzione di responsabilità agli stessi. Tanto più le persone sono messe nella condizione di essere parte attive nei processi decisionali che li riguardano, quanto più esse si preoccuperanno di aderire al progetto stesso.

In ogni struttura, si suggerisce un'organizzazione per la quale i RA si riuniscono una volta alla settimana per pianificare bisogni e organizzazione delle attività collettive. Nelle strutture di piccole dimensioni essi possono riportare tutti insieme il frutto di queste discussioni all'ORA. Nelle strutture di maggiori dimensioni (più di 10),

gli stessi RA saranno invitati a individuare 2 Rappresentanti (RRA) che si faranno portavoce di tutti presso l'ORA. È bene prevedere in ogni caso 2 RRA per ogni struttura in modo da diminuire il rischio di una monopolizzazione del potere in una sola persona.

Il RRA diventa il referente delle istanze, dei bisogni e delle necessità dei richiedenti asilo residenti nella struttura.

4.4 Una proposta di modellizzazione dal basso verso l'alto: diagramma funzionale

Proponiamo di seguito una descrizione “dal basso verso l'alto” del modello funzionale proposto.

1) Livello singole strutture.

1.1. I RA di ogni struttura sono tenuti una volta alla settimana a riunirsi per il fare il punto sullo stato della gestione della casa, le problematiche da affrontare e i bisogni emergenti. Nel caso di strutture con un numero maggiore di 10 RA, questi sono chiamati a individuare 2 loro rappresentanti (RRA).

1.2. Una volta alla settimana l'ORA incontra i RA (strutture piccole) o i loro RRA per affrontare le questioni da loro proposte e pianificare le attività della settimana.

1.3. Ogni RA ha il suo ORI, diverso dall'ORA. Sarà compito dell'ORI tenere aggiornato il progetto relativo ad ogni RA e calendarizzare gli incontri secondo necessità.

1.4 Il contributo di personale volontario, in termini di compiti da svolgere e modalità, dovrà essere definito e concordato con gli ORI e gli ORA.

2) Raccordo tra le diverse strutture

2.1. Sede del raccordo tra le strutture sono le riunioni di equipe. In regime di ordinarietà, tali riunioni possono avere cadenza quindicinale. Si suggerisce di mantenere una scansione relativamente

ravvicinata, anche se le riunioni possono essere di breve durata. È utile, infatti, che gli operatori e il gestore abbiano un monitoraggio costante dell'intero sistema per potere agire in modo tempestivo in caso di necessità.

2.2. In quella sede si predispongono le informazioni che andranno a costituire la relazione mensile da consegnare alla Prefettura. Lo strumento già in essere rappresenta un'occasione importante per trasmettere l'informazione qualitativa di come viene gestita l'accoglienza da ogni gestore. Queste relazioni potrebbero essere di due tipi. Uno, redatto dagli ORI che segnalano informazioni rilevanti rispetto ai singoli RA, l'altro redatto dagli ORA, che metta in rilievo gli aspetti gestionali (non amministrativi) del funzionamento delle strutture: gestione della casa, qualità della relazione della convivenza in ogni struttura, rapporti con il vicinato, ecc.

2.3. L'equipe individua la persona che parteciperà alle riunioni mensili del CPG. Questa persona dovrà portare le istanze dell'intera equipe all'attenzione del CPG. Avrà inoltre il compito di riportare quanto discusso nel CPG nella riunione di equipe successiva.

3) Coordinamento tra i gestori.

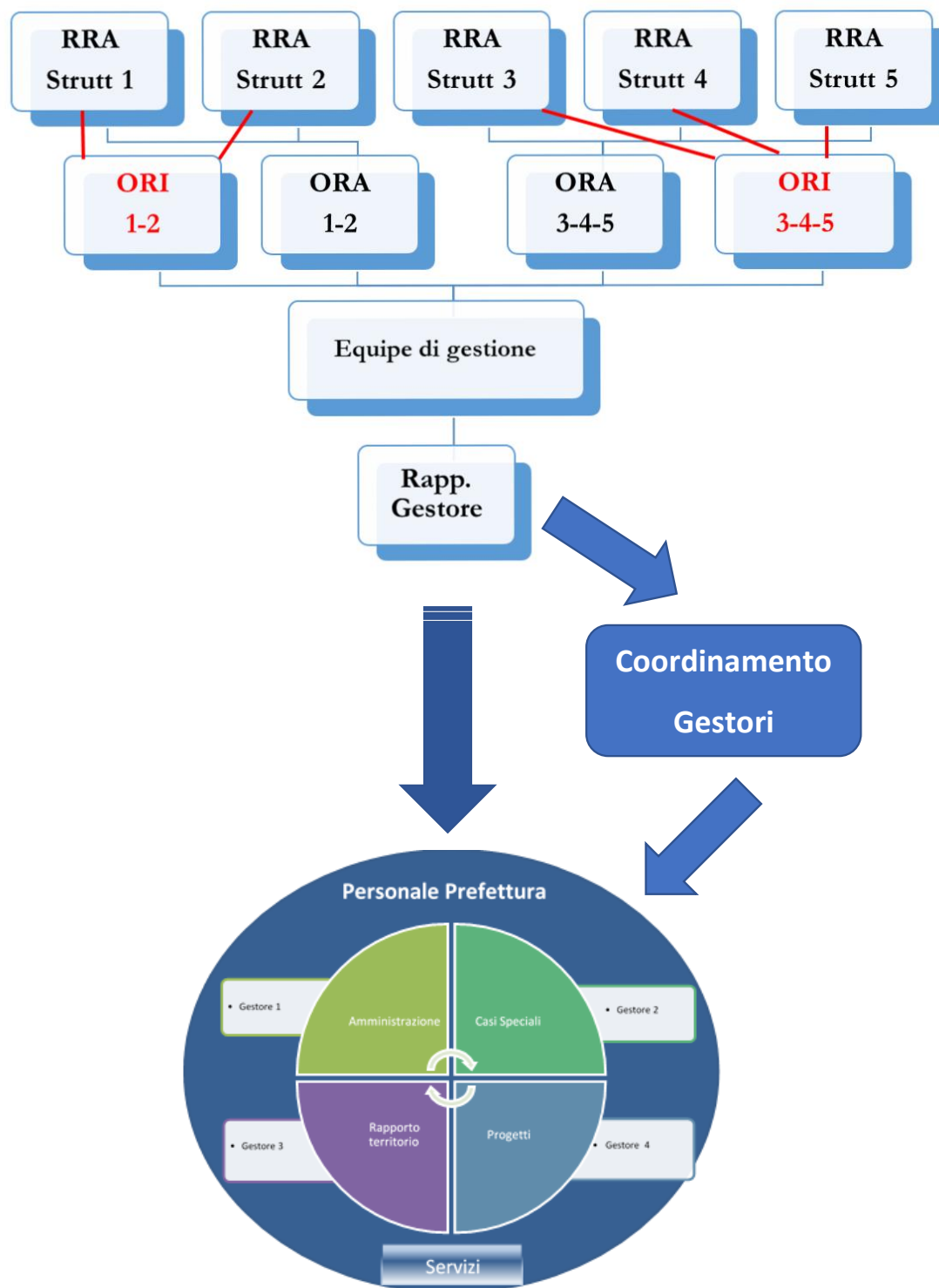
I diversi gestori, o comunque i loro rappresentanti, hanno modo di confrontarsi mensilmente in sede del CPG. Tuttavia potrebbe essere utile prevedere un incontro annuale tra i Gestori finalizzato all'individuazione e alla programmazione dei servizi da gestire in comune. L'incontro annuale permette di valutare l'efficacia di quanto realizzato, riprogrammando le attività dell'anno successivo in base all'esperienza e a eventuali nuovi bisogni.

La condivisione delle risorse tra i gestori non solo può garantire la prosecuzione di servizi già esistenti e consolidati nelle pratiche d'accoglienza dei CAS, ma anche la promozione di nuovi. A titolo di esempio, l'istituzione della figura dello psicologo reperibile sembra rispondere a una delle preoccupazioni maggiori degli operatori. Molti di loro infatti si sono trovati a dovere affrontare episodi di scompenso

psicologico o psichiatrico senza avere gli strumenti adeguati. Questi episodi possono avere conseguenze anche drammatiche in termini di comportamenti violenti e sono in ogni caso fortemente destabilizzanti per tutte le persone che in qualche modo ne sono coinvolte. Un intervento tempestivo di un professionista permetterebbe di proteggere da queste conseguenze il RA in sofferenza, l'operatore e tutte le altre persone coinvolte.

Infine, il CG può divenire un tavolo di programmazione di Formazione Continua per tutti i professionisti dell'accoglienza coinvolti nel sistema CAS. Si potranno in quella sede individuare specifiche esigenze formative e strumenti tecnico-operativi di cui dotarsi per il raggiungimento di un servizio di qualità. Sarà possibile condividere opportunità formative tra i diversi gestori, così da contribuire ulteriormente alla formazione di una cultura professionale, ma anche proporre nuove strategie formative multi-professionali e tra equipe di CAS diversi.

Diagramma funzionale



4.5 – Il sistema di monitoraggio

Per rispondere alla necessità di controllo e valutazione del sistema di accoglienza in Italia, il Ministero dell'Interno, attraverso i fondi FAMI, ha dato avvio, nel 2017, al progetto MI.RE.CO (Monitoring and improvement of reception conditions), con l'obiettivo di elaborare una metodologia comune per il monitoraggio sia dello SPRAR sia dei CAS, attraverso la definizione di standard quanti-qualitativi che possano essere adottati da tutte le Prefetture del Paese. In questa prospettiva, la Prefettura di Parma ha sviluppato un proprio, funzionale, sistema di monitoraggio basato su tre principali strumenti: 1) reportistica degli enti gestori, 2) visite MIRECO, 3) reportistica MIRECO.

1) Per quanto riguarda la reportistica dovuta dagli enti gestori, la Prefettura di Parma ha previsto già nel bando per l'affidamento del 2018 che siano consegnati i seguenti documenti mensili:

- 1.1. Una rendicontazione di tutte le spese sostenute, completa dei relativi giustificativi;
- 1.2. Un registro relativo all'erogazione dei *pocket money* e un registro per la fornitura dei beni, recanti le firme per avvenuta ricezione;
- 1.3. Una relazione sullo stato di attuazione della convenzione.

1.1. L'espletamento del primo compito richiede, con ogni evidenza, un personale qualificato che sia in grado di raccogliere le informazioni necessarie, di istruire i suoi colleghi affinché la documentazione risponda ai requisiti formali richiesti e abbia le competenze per organizzare, sistematizzare e inviare detto materiale. È apparso che i gestori di piccole dimensioni fossero in generale maggiormente in difficoltà rispetto agli altri. Il problema che si è riscontrato in costoro è, in generale, legato al fatto che essi non avevano previsto una persona competente e dedicata a queste attività. La necessità di rendicontazione finanziaria, soprattutto in ambito di spesa pubblica, è una priorità e occorre pertanto che gli aggiudicatari

dei relativi contratti abbiano le competenze e le risorse adeguate allo svolgimento corretto di queste mansioni.

1.2. Per quanto riguarda il secondo adempimento, potrebbe essere compito di ogni ORI quello di compilare e fare firmare ad ogni assistito il registro del *pocket money* e della consegna dei beni

1.3. Infine, il terzo documento, in genere trascurato dai gestori, dovrebbe essere invece lo spazio per la rendicontazione qualitativa delle attività. Come abbiamo suggerito in precedenza, la compilazione di queste relazioni potrebbe essere compito degli ORA e degli ORI in modo da rendere conto sia degli aspetti qualitativi complessivi delle attività svolte (ORA), sia di quelli specifici relativi ai singoli casi (ORI).

2) Nell'ambito del progetto MIRECO, sono previste visite "a sorpresa" da parte del personale della Prefettura nelle singole strutture, al fine di rilevarne le condizioni di idoneità, abitabilità e salubrità, nonché per verificare che le singole prestazioni (ad esempio: la fornitura delle derrate alimentari, la loro corretta conservazione e cottura; lo stato di usura degli effetti lettercci e degli indumenti; la pulizia e l'igiene degli ambienti; ecc.) sia correttamente effettuate. Una griglia di osservazione guida le rilevazioni del personale coinvolto.

Periodicamente delle attività ispettive, che possono comportare l'adozione di sanzioni pecuniarie a carico dei gestori, oppure la riduzione del corrispettivo quando si riscontra una prestazione inadeguata (cosa peraltro verificatasi con una certa frequenza, soprattutto nel 2018), viene informato il Ministero dell'Interno.

3) I gestori compilano e trasmettono mensilmente alla Prefettura una relazione qualitativa sullo stato di attuazione delle singole convenzioni, che rappresenta sia la chiave di lettura della documentazione contabile richiesta per i pagamenti, che la base per operare le attività di controllo e di valutazione sui percorsi di accoglienza e di integrazione.

Il CPG può agevolare il processo di monitoraggio, poiché in quella

sede possono emergere criticità che possono essere approfondite in seguito.

Nel processo di monitoraggio, mancano alcune voci, in particolare quelle degli operatori e quelle degli stessi beneficiari, i RA.

Senza gravare ulteriormente sull'intero processo, potrebbero essere previsti incontri "random" con alcuni operatori e RA.

Questi ultimi potrebbero essere convocati, separatamente, in forma riservata e garantendo il più stretto anonimato, presso la Prefettura per un breve colloquio. Queste informazioni potrebbero contribuire ad una migliore comprensione delle attività che si svolgono nelle singole strutture e della loro qualità.

4.6 – Osservazioni sul grado di applicabilità del modello proposto

Il modello proposto non è, ovviamente, vincolante per i contratti in essere con gli enti gestori. Tuttavia, la parte del CPG può essere suggerita in corso d'opera, in uno spirito collaborativo, una volta riscontrata l'efficacia anche per agevolare la regolarità e la puntualità nella resa delle prestazioni già contrattualmente previste.

È possibile invece considerare l'opportunità di inserire gli aspetti che riguardano l'organizzazione funzionale all'interno delle strutture come voce da aggiungere ai criteri sottesi alla valutazione della qualità dell'offerta tecnica in una prossima gara di appalto. In quel caso, inserita tale voce come *lex specialis* nel bando, la commissione giudicatrice potrebbe senz'altro esercitare la facoltà di valorizzare adeguatamente le proposte migliorative di quei candidati che presentassero una modellizzazione della loro organizzazione funzionale quanto più aderente a quella delineata in questa sede.

