Unione Europea

Fondo Sociale Europeo

Repubblica Italiana

REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

FSE 2007-2013 POR SARDEGNA obiettivo competitività regionale e occupazione

ASSESSORATO DEL LAVORO, FORMAZIONE PROFESSIONALE,
COOPERAZIONE E SICUREZZA SOCIALE REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Direzione generale
Servizio politiche sociali, cooperazione, sicurezza sociale

ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE irs

CeSPI
Centro Studi di Politica Internazionale

CRES

"Ricerca Azione per il trasferimento di buone pratiche sull'immigrazione – P.O. FSE 2007/2013 Sardegna – Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione – Asse V Transazionalità, Interregionalità"

Politiche di accoglienza, integrazione: un'analisi comparativa di politiche locali in Francia, Spagna e Italia

DRAFT

23 novembre 2011

Indice

Introduzione 4

Capitolo 1. La mappatura dei servizi di accoglienza in Regione Sardegna: il percorso metodologico 5

Capitolo 2. Interventi e servizi rivolti alla popolazione immigrata in Sardegna: gli esiti della Ricerca-Azione 11

2.1 La popolazione immigrata in Regione Sardegna: indirizzi e tendenze 11

2.2 Interventi e servizi rivolti alla popolazione immigrata in Regione Sardegna 12

2.3 Gli esiti dell'analisi sui fabbisogni formativi 22

Capitolo 3. Le politiche di accoglienza, integrazione e asilo in Italia, Francia e Spagna: analisi del quadro normativo e della distribuzione delle competenze tra livello centrale e locale 30

3.1 La normativa su accoglienza e integrazione in Italia, Spagna e Francia 31

3.2 La distribuzione delle competenze nella gestione delle politiche di accoglienza e integrazione 36

3.3 Il sostegno alle categorie deboli 43

Capitolo 4. Buone pratiche e gestione multilivello delle politiche di integrazione dei migranti nella comunità autonoma andalusa 46

4.1 Le Politiche di accoglienza in Andalusia: obiettivi strategici e distribuzione delle competenze a livello regionale, provinciale e comunale 46

4.2 Buone pratiche di accoglienza: un'analisi delle lezioni apprese 48

4.3 Fattori di forza e debolezza delle politiche di accoglienza secondo l'opinione di operatori e policy makers 57

4.4 Quali possibili partenariati per la Regione Sardegna? 59

Capitolo 5. Buone pratiche e gestione multilivello delle politiche di integrazione dei migranti nella Regione Sicilia 61

5.1 Le politiche di accoglienza in Sicilia: obiettivi strategici e iniziative 61

5.2 Buone pratiche di accoglienza: un'analisi delle lezioni apprese 66

5.3 Quali possibili partenariati per la Regioni Sardegna? 72

Capitolo 6. Buone pratiche e gestione multilivello delle politiche di integrazione dei migranti nella Regione Regione Provenza-Alpi-Costa Azzurra – PACA 78

6.1 Le politiche di accoglienza nella Regione PACA: obiettivi strategici e distribuzione delle competenze a livello regionale, provinciale e comunale 78

6.2 Buone pratiche di accoglienza: un'analisi delle lezioni apprese 80

6.3 Fattori di forza e debolezza delle politiche di accoglienza secondo l'opinione di operatori e policy makers 84

Capitolo 7. Le sfide per Regione Sardegna: elementi di replicabilità delle best practices 87

7.1 Osservazioni preliminari sui sistemi vigenti nei Paesi oggetto di comparazione 87

7.2 Raccomandazioni per il sistema italiano e trasferibilità delle esperienze straniere nella Regione Sardegna 88

7.3 Azioni sperimentabili nel territorio della Regione Sardegna 91

Capitolo 8. Dalla ricerca alla predisposizione di un documento attuativo per le politiche migratorie in Sardegna 92

8.1. Caratteristiche, punti di forza e criticità delle politiche per l'integrazione degli immigrati in Regione Sardegna 93

8.2. Un documento di indirizzo per la realizzazione di attività formative e azioni sperimentali nel campo delle politiche migratorie in Regione Sardegna. 95

Bibliografia 103

Allegati

Gli strumenti utilizzati

Gli atti del convegno

Introduzione

Questo studio nasce nell'ambito del progetto "Ricerca Azione per il trasferimento di buone pratiche sull'immigrazione" finanziato dal Fondo Sociale Europeo (P.O. FSE 2007/2013 Sardegna). L'obiettivo della ricerca è stato quello di approfondire il quadro normativo e soprattutto operativo all'interno del quale operano diversi attori implicati nei processi di accoglienza e integrazione degli immigrati e dei richiedenti asilo in tre paesi della sponda sud dell'Unione Europea: l'Italia, la Francia e la Spagna per poi giungere a comparare le diverse realtà esaminate con i dati emersi da un monitoraggio sui servizi per l'integrazione e l'accoglienza in Regione Sardegna. Obiettivo della ricerca è stato anche identificare possibili partenariati per la Regione Sardegna, che si è concentrata sulle regioni dell'Andalusia, della Provenza e della Sicilia e, in particolare, nelle città di Marsiglia, Siviglia, Caltanissetta e Messina.

Nel primo capitolo di questo lavoro viene descritto il percorso metodologico adottato: come messo in rilevo da alcuni esperti, l'analisi dei contesti locali risulta particolarmente difficile perché è proprio dalla relazione di prossimità con i cittadini e di rete con i vari attori del territorio che nascono le politiche di integrazione e accoglienza. Si tratta di conseguenza di un universo estremamente vasto e differenziato che non può essere analizzato in profondità solo attraverso lo studio delle norme e della distribuzione formale delle competenze (Caponio 2006). Proprio per questo motivo nell'analisi dei contesti locali è stata utilizzata una metodologia di ricerca empirica, attraverso interviste qualitative con funzionari e dirigenti delle istituzioni locali e operatori dei servizi.

Nel secondo capitolo invece vengono evidenziati i risultati emersi dalla mappatura in Sardegna ponendo particolare attenzione al quadro degli interventi e dei servizi rivolti alla popolazione immigrata in regione Sardegna e ai fabbisogni formativi degli operatori.

Nel capitolo secondo verrà descritto come in Francia, Spagna e Italia vengono gestite le politiche di integrazione e accoglienza dei migranti. Nello specifico, saranno analizzate le leggi e i programmi che regolano tali interventi e sarà messo a fuoco, in chiave comparativa, il ruolo del governo, delle amministrazioni locali e del terzo settore nella gestione di tali politiche. Particolare attenzione verrà data alle politiche di accoglienza degli stranieri in condizioni di bisogno: soprattutto richiedenti asilo, minori non accompagnati e vittime di tratta.

Seguiranno tre capitoli che contengono un'analisi approfondita dei contesti locali dove è stata portata avanti la ricerca empirica: Marsiglia, Siviglia, Caltanissetta e Messina. In particolare verranno analizzate le politiche di accoglienza che in Sicilia, Andalusia e Provenza vengono promosse a livello regionale, provinciale e comunale e si darà conto di alcune buone pratiche intraprese. L'analisi prenderà in considerazione l'opinione di operatori e *policy makers* riguardo ai fattori di forza e debolezza delle politiche di accoglienza e si concluderà con alcune proposte e raccomandazioni rispetto all'istituzione di possibili partenariati con la Regione Sardegna.

Nel settimo e ottavo capitolo verranno offerte alcune analisi conclusive. Le *best practices* raccolte attraverso i singoli casi studio verranno analizzate mettendo a fuoco le principali differenze e le possibili replicabilità con riferimento alla Regione Sardegna. A partire da questa analisi verranno fissate alcune *policy reccomandations* per migliorare la politica d'integrazione e accoglienza della Regione Sardegna e si preciserà il possibile ruolo di partenariati transnazionali per lo sviluppo di un tale obiettivo.

Capitolo 1. La mappatura dei servizi di accoglienza in Regione Sardegna: il percorso metodologico[1]

Il progetto di Ricerca-Azione per il trasferimento di buone pratiche sull'immigrazione di cui presentiamo in questo documento una sintesi dei principali risultati, è stato finalizzato a supportare lo sviluppo di capacità di accoglienza e di inserimento dei migranti nel tessuto sociale e produttivo della Regione. Può essere considerato come progetto pilota propedeutico alla realizzazione del trasferimento di buone pratiche, sperimentate a livello nazionale ed europeo, al personale coinvolto, direttamente ed indirettamente, nel processo di accoglienza degli immigrati in Sardegna.

Queste le linee di lavoro in cui è stato articolato e di cui proponiamo di seguito una sintesi delle azioni previste:

LINEA 1. *Mappatura del territorio sardo al fine di individuare gli attori coinvolti nel processo di accoglienza degli immigrati.*

LINEA 2. *Individuazione e analisi delle buone prassi esistenti a livello nazionale ed Europeo.*

LINEA 3. *Supporto all'istituzione di partnership con i territori in cui sono individuate le buone prassi da trasferire.*

LINEA 4. *Predisposizione strumento attuativo.*

Linea 1. la mappatura del territorio sardo al fine di individuare gli attori coinvolti nel processo di accoglienza degli immigrati.

Questa linea di lavoro ha realizzato la mappatura completa degli attori coinvolti nel sistema dei servizi di accoglienza agli immigrati in Sardegna in raccordo con quanto si sta realizzando nell'attività finanziata dall'Assessorato del Lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale. La mappatura va considerata un tassello fondante del lavoro in rete per il contributo che offre alla raccolta d'informazioni sui servizi presenti, sugli attori coinvolti e sul tipo di rapporto che intercorre tra questi.

L'obiettivo raggiunto, in questa fase, è stato quello di realizzare una ricognizione di tutti gli attori presenti sul territorio regionale che sono coinvolti nel processo di accoglienza degli immigrati, al fine di rilevare, per ciascuno di essi: ***1)*** *Le tipologie di servizi offerti da ciascuna organizzazione;* ***2)*** *Il target raggiunto;* ***3)*** *Le figure professionali coinvolte;* ***4)*** *Le attività e i percorsi formativi che hanno visto la partecipazione del proprio personale per tematiche trattate.*

L'attività di mappatura ha interessato la ricognizione dei seguenti attori coinvolti nel processo di accoglienza degli immigrati:

[1] La stesura del presente capitolo è a cura di Lucetta Milani (CRES).

a) i Centri di mediazione linguistica e culturale, i Centri Servizi per l'Immigrazione e gli altri centri con analoghe finalità;

b) il mondo dell'associazionismo (sia associazioni di immigrati che associazioni italiane) e del volontariato (cooperative sociali, patronati, ecc.);

c) il Centro di prima accoglienza per migranti;

d) Asl, le Prefetture, CSL e Centri servizi per l'inserimento lavorativo (CESIL);

e) Centri di accoglienza/strutture per minori non accompagnati;

f) Case di fuga (ex art. 18 del D.lgs. n. 286/1998) e case famiglia/comunità protette.

Dal punto di vista metodologico la ricerca ha visto un'alternarsi di metodi e strumenti quanti-qualitativi. Nello specifico:

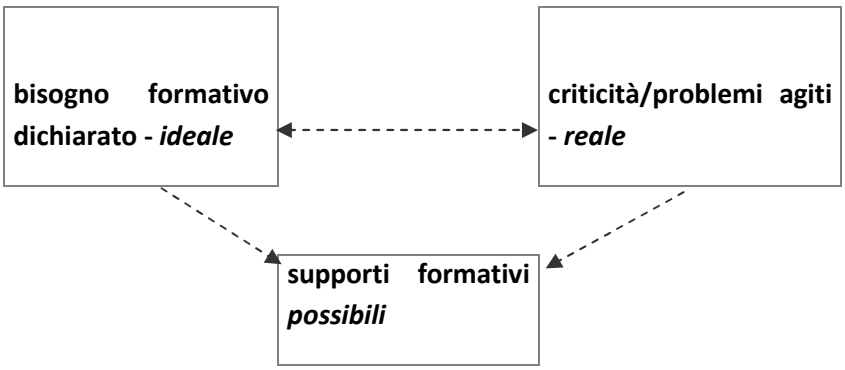
- la mappatura dei servizi di accoglienza è stata condotta attraverso la somministrazione di una scheda di rilevazione appositamente costruita per la compilazione a cura degli enti/soggetti coinvolti nel processo di accoglienza degli immigrati è stata diffusa in questa fase dando avvio alla rilevazione;

- parallelamente alla somministrazione della scheda di rilevazione ai servizi si è dato avvio ad una seconda rilevazione finalizzata ad ottenere una puntuale e approfondita analisi dei fabbisogni formativi e delle competenze necessarie al personale impegnato nell'accoglienza, nell'assistenza, nell'inserimento e nella formazione degli immigrati. Accanto al quadro dell'attività formativa già svolta, fornito dagli stessi enti, si è prevista la somministrazione di un ulteriore strumento di indagine rivolto a tutto il personale interno agli enti coinvolti nella mappatura al fine di rilevare i fabbisogni formativi espressi dagli operatori e comprendere la tipologia di interventi necessari ad evitare una duplicazione degli stessi e rispondere alle loro effettive esigenze di crescita professionale.

- la conduzione di *focus group* che hanno visto la partecipazione di: referenti delle prefetture di Cagliari, Oristano, Nuoro e Sassari; mediatori culturali provinciali; una rappresentanza di referenti delle Associazioni di immigrati e dei referenti del mondo dell'associazionismo e del volontariato. Nelle realtà più piccole, dove non si è riusciti a formare gruppi numericamente significativi (inferiori ai 4 partecipanti), l'alternativa è stata quella di raggiungere gli interlocutori disponibili attraverso la realizzazione di interviste *face to face*. Questi i temi affrontati nei momenti di confronto calendarizzati: *a) La prima accoglienza dei migranti, b) L'accesso ai servizi della popolazione immigrata, c) Le politiche e interventi per l'abitare, d) Le politiche e interventi per il lavoro, e) Le politiche e interventi socio-sanitari, f) Le politiche e interventi in ambito educativo e culturale, g) Le forme di partecipazione della popolazione straniera: consulte e associazionismo.*

- La realizzazione di focus *group* con un campione di operatori coinvolti nella fase di indagine precedente con la finalità di meglio definire il ventaglio di proposte formative che potranno essere successivamente calendarizzate in ciascun territorio. La Figura 1.1 illustra lo schema teorico di riferimento per la conduzione dei focus group.

Figura 1.1. Schema teorico di riferimento per i *focus group* sui fabbisogni formativi



Linea 2. Individuazione e analisi delle buone prassi esistenti a livello nazionale ed europeo

I territori in analisi

Il lavoro è partito dal presupposto che, sia pur con modalità e caratteristiche diverse, il fenomeno dell'immigrazione ha interessato in modo significativo i paesi della sponda sud UE (Italia, Spagna, Francia), rendendo necessario l'intervento dei diversi livelli di governo, sia a livello normativo che di politiche concrete attuate a livello nazionale e locale.

I tre Stati interessati condividono il protagonismo e la centralità del ruolo degli enti locali e regionali in tema di accoglienza ed integrazione, scandita, a seconda degli equilibri istituzionali e della distribuzione di competenze tra enti territoriali, in termini di allocazione di funzioni specifiche, di *decentramento* e *deconcentrazione*.

METODOLOGIA DI LAVORO

La ricerca si è articolata intorno ad una metodologia che ha integrato analisi documentale a interviste e focus group sul campo.

Queste le fasi di lavoro previste.

1. **Raccolta e analisi fonti secondarie sul sistema di accoglienza e informazione nelle regioni in analisi (Sicilia, Andalusia, Provenza Alpi Costa Azzurra).**

In questa fase, è stato approfondito il quadro normativo e soprattutto operativo di riferimento all'interno del quale operano i diversi attori implicati nei processi di accoglienza e integrazione degli immigrati e dei richiedenti asilo.

2. **Ricerca desk per <u>l'identificazione</u> delle realtà locali maggiormente coinvolte nei processi di accoglienza e integrazione di immigrati e rifugiati nelle regioni in analisi**

Questa fase ha visto la scelta di un *case study* per ognuna delle regioni interessate dal bando. Nella scelta dei case studies si sono privilegiate quelle realtà locali che presentino una somiglianza, per attori implicati e strutture coinvolte, con il caso Sardegna.

3. **Ricerca desk relativa ai *case studies***

Questa fase ha visto un'analisi in profondità dei rapporti/ricerche/studi esistenti sui casi in esame. Sono state realizzate interviste telefoniche o in teleconferenza con membri di network pre-esistenti[2] per l'identificazione degli attori istituzionali e non (Stato/Regioni-Comunità autonome/ entità territoriali) direttamente coinvolti nei 5 ambiti in cui si iscrive l'accoglienza e il primo processo di integrazione (prima accoglienza – politiche e interventi per l'abitazione – il lavoro / la salute e il welfare/ l'educazione/ la partecipazione) nei *case studies* identificati.

4. **Mappatura degli attori identificati**

In continuità e coerenza con le azioni indicate nella Linea 1, questa azione di mappatura ha interessato le tipologie di servizi erogati/il numero e profilo professionale delle risorse umane coinvolte/ le attività e i percorsi formativi a cui hanno aderito/ il bacino di utenza (quantità e tipologia)/ la sinergia e la coerenza con gli interventi degli altri attori individuati. Come strumento di ricerca per la mappatura è stata utilizzata una scheda di rilevazione inviata previamente, nel caso di attori individuati e contattati nella fase di ricerca desk, mentre per quegli attori la cui importanza è emersa durante la missione di ricerca è stata somministrata durante la missione stessa.

5. **Analisi del funzionamento del sistema multilivello di *governance* dell'accoglienza nei *case studies*.**

Questa fase ha visto l'analisi di fonti secondarie e la realizzazione di interviste semi-strutturate in profondità con testimoni privilegiati individuati attraverso e durante l'esercizio di mappatura. In questa fase si sono realizzate interviste *face to face* in profondità con testimoni privilegiati scelti fra quelli individuati nella fasi precedenti e attivi nei 5 ambiti di intervento, suddivisi secondo l'appartenenza a: **1)** differenti livelli di governo attivo sul territorio (Nazionale/regionale/locale), **2)** Attori appartenenti alle istituzioni e al mondo non governativo (associazioni di immigrati-associazioni terzo settore – NGO).

Obiettivo delle interviste è stato quello di valutare il grado di trasferibilità delle buone prassi nel contesto sardo (sempre tenuto conto dei diversi contesti legislativi). Le interviste hanno avuto come finalità anche l'indagine e la valutazione dell'apporto dei territori di riferimento alla costruzione di uno spazio unico europeo in materia di immigrazione e asilo.

Il prodotto finale è stato il rapporto avente ad oggetto l'analisi delle buone prassi riscontrate e la valutazione della trasferibilità delle stesse sul territorio sardo, confrontando i risultati delle analisi sui casi studio con i risultati dell'analisi della Linea 1.

Linea 3. supporto all'istituzione di partnership con i territori in cui sono individuate le buone prassi da trasferire.

[2] Ad esempio" European network of cities for local integration policies for migrants".

A partire dall'analisi realizzata è stata prevista la costruzione di partnership con le regioni dell'UE.

Questa l'articolazione della linea 3:

1. **Assistenza al comitato di pilotaggio per l'avvio della costruzione della partnership**

In diversi incontri di lavoro con il comitato di pilotaggio della ricerca azione e i settori dell'amministrazione regionale interessati dal progetto si è proceduto con: **a)** la realizzazione, a partire dall'analisi delle buone prassi, una selezione dei soggetti delle regioni interessate coinvolgibili nella partnership; **b)** l'individuazione di scopo, oggetto e funzioni della richiesta di partnership; **c)** la definizione, a partire da esigenze e input emersi dalle prime fasi di lavoro, del percorso di costruzione della partnership.

Avviate le partnership si è proceduto all'organizzazione di due giornate di scambio tra i territori coinvolti nei partenariati.

1. **Il workshop rivolto agli amministratori**

Il workshop, si è tenuto presso i locali messi a disposizione dall'assessorato al lavoro, ha coinvolto il Comitato di pilotaggio, gli amministratori e i tecnici regionali (in ipotesi, oltre alla Consulta Regionale per l'Immigrazione, le politiche del lavoro, casa, salute, politiche sociali) e i referenti delle regioni con cui si sta avviando la PS.

Con il supporto dell'ente proponente, in ruolo di facilitatore del processo, durante il workshop:

a. Sono stati illustrati i risultati della ricerca azione relativamente sia al contesto sardo sia agli altri contesti esaminati
b. Si è dato spazio ai relatori invitati per presentare le relative esperienze di buone pratiche realizzate in altri territori
c. Si sono illustrati i termini della PS stipulata e della proposta di bando attuativo
d. Sono state raccolte indicazioni e si formuleranno ipotesi per il mantenimento e lo sviluppo del partenariato
e. Si è proceduto alla strutturazione di un disegno di monitoraggio e valutazione della neonata partnership

2. **Confronto con i territori**

Alla giornata di confronto sono stati invitati tutti i soggetti (pubblici, privati, associazionismo) che sul territorio sardo si occupano di politiche e interventi di accoglienza e integrazione rivolti a cittadini immigrati. E' stato chiesto, inoltre, a 3 attori del territorio, opportunamente selezionati in accordo con il comitato di pilotaggio sulla base di quanto emerso dalla mappatura, di presentare le proprie esperienze in un'ottica di valorizzazione dell'esperienza sarda.

Nel pomeriggio si sono realizzati dei workshop tematici di confronto tra territori dai quali far scaturire una lettura specifica dell'esperienza sarda in relazione ad altre esperienze presentate.
In ogni workshop è stata assicurata la presenza di referenti del comitato di pilotaggio, di relatori di altri contesti territoriali, di un relatore esperto in tema di immigrazione.

Linea 4. predisposizione strumento attuativo.

Coerentemente con quanto definito nella proposta progettuale, in seguito della costituzione della partnership e della realizzazione delle giornate di scambio si è proceduto a realizzare una analisi che, a partire dai contenuti emersi nella mappatura e nella ricerca sulle buone prassi consentisse di individuare alcuni ambiti di intervento utili allo sviluppo delle politiche per l'immigrazione in Regione Sardegna.

Capitolo 2. Interventi e servizi rivolti alla popolazione immigrata in Sardegna: gli esiti della Ricerca-Azione[3]

2.1 La popolazione immigrata in Regione Sardegna: indirizzi e tendenze[4]

Gli stranieri residenti in Sardegna al 1 gennaio 2011 sono 37.853 su un popolazione complessiva di 1.675.411 abitanti, ossia una percentuale pari al 2,2%. Nello stesso riferimento temporale la popolazione straniera residente in tutta Italia è di 4.570.317 unità su una popolazione complessiva di 60.626.422: la popolazione immigrata costituisce dunque circa il 7,5% della popolazione. La Regione Sardegna, come si può vedere, si colloca al di sotto della media nazionale ma mette in evidenza un fenomeno in costante crescita che supera, percentualmente, quella delle aree maggiormente toccate dal fenomeno, come le regioni del Nord Est e del Nord Ovest. Si pensi a titolo esemplificativo che nell'arco di 8 anni, tra il 1 gennaio 2003 e il 1 gennaio 2011, la popolazione immigrata in Regione Sardegna è più che triplicata.

Siamo di fronte ad un fenomeno che si sta progressivamente stabilizzando, dato confermato anche dal processo di femminilizzazione in corso: le donne risultano essere il 55,4% della popolazione straniera residente al 1 gennaio 2011, con una crescita del 14% rispetto all'anno precedente. La Tabella 2.1 offre un interessante panorama evolutivo del fenomeno negli anni 2002-2008.

Tabella 2.1 La popolazione straniera residente in Sardegna – Bilancio 2002-2008

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bilancio demografico							
Popolazione straniera residente al 1º gennaio	10.637	11.686	14.371	15.972	17.930	19.445	25.106
Iscritti per nascita	136	139	168	198	235	290	355
Iscritti da altri comuni	641	766	935	1.141	1.213	1.282	1.670
Iscritti dall'estero	991	2.898	1.966	2.177	1.864	5.951	5.155
Altri iscritti	308	109	221	244	236	186	229
Totale iscritti	2.076	3.912	3.290	3.760	3.548	7.709	7.409
Cancellati per morte	28	29	27	29	36	26	27
Cancellati per altri comuni	620	692	884	1.133	1.065	1.214	1.626
Cancellati per l'estero	45	66	111	97	118	99	170
Acquisizioni di cittadinanza italiana	147	206	233	200	321	480	544
Altri cancellati	187	234	434	343	493	229	611
Totale cancellati	1.027	1.227	1.689	1.802	2.033	2.048	2.978
Popolazione straniera residente al 31 dicembre	**11.686**	**14.371**	**15.972**	**17.930**	**19.445**	**25.106**	**29.537**
Minorenni	1.984	2.321	2.623	3.085	3.411	4.137	4.762
Nati in italia	..	..	..	..	1.994	2.230	2.639

[3] La stesura del presente capitolo è a cura di Cecilia Guidetti e Carla Dessi (IRS).

[4] Cfr. *"Rapporto sulle migrazioni in Sardegna – 2009"*, a cura di M. Zurru, Edizioni CUEC - University Press, 2010 e www.istat.it

Le maggiori nazionalità presenti in Sardegna sono Romania, Marocco, Cina, Senegal e Germania, che rappresentano da sole il 55% del totale dei residenti.

Tabella 2.2 Le principali nazionalità presenti in Sardegna

Nazionalità presenti	Presenze al 1 gennaio 2009
Romania	6.658
Marocco	3.834
Cina	2.314
Senegal	2.046
Ucraina	1.383

La popolazione immigrata si è distribuita sul territorio sardo in modo molto disomogeneo, concentrandosi soprattutto nelle Province di Cagliari, Oristano, Olbia Tempio e Sassari, con una netta prevalenza nel capoluogo regionale. Nella Provincia di Cagliari, infatti, è presente quasi un terzo della popolazione straniera residente in tutta la Regione, con un'ampia rappresentanza di Romania, Filippine, Senegal, Marocco e Cina Popolare, che complessivamente superano il 50% delle presenze sul territorio provinciale.

La presenza di cittadini stranieri impatta quindi in modo molto diversificato sulle varie aree territoriali della Sardegna, alcune delle quali sono molto sollecitate a trovare e costruire risposte ai bisogni di queste popolazioni mentre altre sono solo lievemente toccate dal fenomeno. Le caratteristiche specifiche della regione comportano quindi lo sviluppo di un sistema di risposte diversificato e territorialmente caratterizzato.

Tabella 2.3 La distribuzione della popolazione straniera per Provincia

Popolazione straniera per Provincia	Dato al 1 gennaio 2011
Cagliari	12.510
Carbonia-Iglesias	1.381
Medio-Campidano	877
Nuoro	3.210
Olbia-Tempio Pausania	10.197
Ogliastra	885
Oristano	2.244
Sassari	6.549
TOTALE	**37.853**

2.2 Interventi e servizi rivolti alla popolazione immigrata in Regione Sardegna

Il sistema di risposta ai bisogni della popolazione straniera che si è costruito e sviluppato in Sardegna in questi anni si configura come un sistema ricco e composito nel quale, a fronte di un importante investimento istituzionale del livello regionale e locale nella promozione di interventi e servizi, si sono

costruite competenze e ruoli vari e diversificati anche nel privato sociale e nel mondo del volontariato che agiscono a livello territoriale.

Complessivamente la mappatura ha individuato 127 soggetti del pubblico, del privato sociale e dell'associazionismo che intervengono nel territorio sardo per fornire risposte alla popolazione straniera nel campo della protezione e dell'accoglienza e per lavorare con tutta la popolazione presente sul territorio sardo con obiettivi di integrazione.

I soggetti che intervengono in questo settore sono sintetizzati nella Tabella 2.4.

Tabella 2.4 Enti che intervengono nell'ambito della protezione e accoglienza della popolazione immigrata

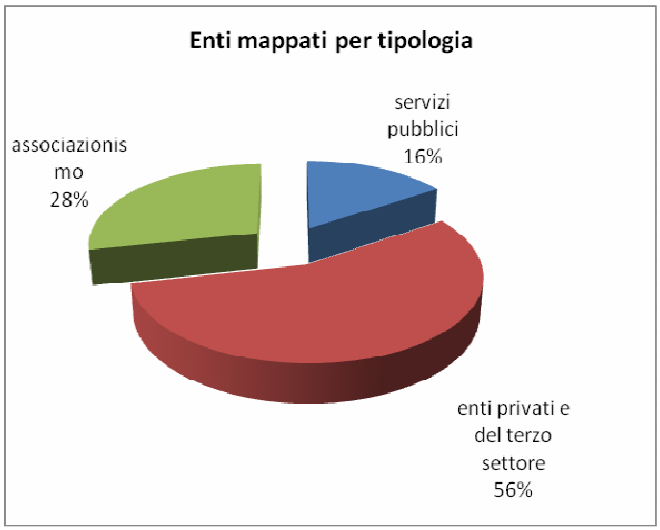
Ente	Principali funzioni
Regione Autonoma della Sardegna e Consulta regionale per l'Immigrazione	*Regolazione e indirizzo attraverso la produzione delle Linee guida triennali e i Piani Annuali per l'immigrazione* *Erogazione dei finanziamenti a valere sul POR o altri fondi Europei o ministeriali* *Osservatorio Regionale per l'Immigrazione*
Prefetture e questure	*Direzione dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione* *Gestione delle pratiche di ingresso e relative ai permessi di soggiorno* *Gestione della pubblica sicurezza nell'emergenza profughi*
Protezione Civile – livello regionale	*Gestione emergenza profughi*
Province	*Gestione degli sportelli Polifunzionali per l'Immigrazione dislocati presso le Sedi del C.S.L* *Osservatori provinciali per l'immigrazione* *Progetti di sensibilizzazione* *Corsi di formazione* *Sportelli di consulenza legale* *Interventi straordinari di Solidarietà Sociale* *Segretariato Sociale*
Comuni	*Segretariato Sociale* *Progetti di sensibilizzazione*
Consigli territoriali per l'Immigrazione	*Monitoraggio dei flussi migratori* *Individuazione delle problematiche e delle priorità di azione a livello territoriale*
Azienda Sanitaria	*Prevenzione* *Tutela della salute e dell'equità di accesso alle prestazioni*
Scuole	*Progetti di sensibilizzazione* *Integrazione scolastica dei bambini stranieri* *Alfabetizzazione* *Educazione interculturale*
Diocesi e parrocchie	*Progetti di sensibilizzazione* *Gestione di punti di ascolto e sportelli di aiuto*
Terzo settore	*Gestione di servizi di prima e seconda accoglienza* *Gestione di patronati, sportelli di orientamento, di supporto al lavoro e di consulenza legale* *Gestione di punti di ascolto* *Alfabetizzazione* *Progetti di sensibilizzazione e promozione interculturale*

Associazionismo	*Alfabetizzazione* *Advocacy* *Progetti di sensibilizzazione e promozione interculturale* *Gestione di patronati, sportelli e punti di ascolto*

Un dato interessante emerso dalla mappatura è relativo alla ricchezza e alla varietà dei soggetti che intervengono in questo ambito sul territorio regionale. Se infatti da una parte i soggetti pubblici, e in particolare Provincia e Asl, sono presenti in tutti i territori con le loro funzioni e ruoli specifici, dall'altra si registra l'attività di moltissimi soggetti privati del privato sociale, del volontariato e dell'associazionismo che operano e intervengono con diverse azioni e interventi per favorire la protezione delle fasce più deboli e una buona accoglienza e integrazione dei cittadini stranieri presenti in Sardegna.

Particolarmente interessante è il dato relativo all'associazionismo, che vede una forte presenza di associazioni e comunità straniere che da una parte realizzano azioni di accoglienza, orientamento, accompagnamento ai servizi e all'integrazione, dall'altra costituiscono un'importantissima forma di partecipazione e di voce dei cittadini stranieri verso le istituzioni e la cittadinanza sarda.

Figura 2.1 – Enti mappati per tipologia – Distribuzione percentuale



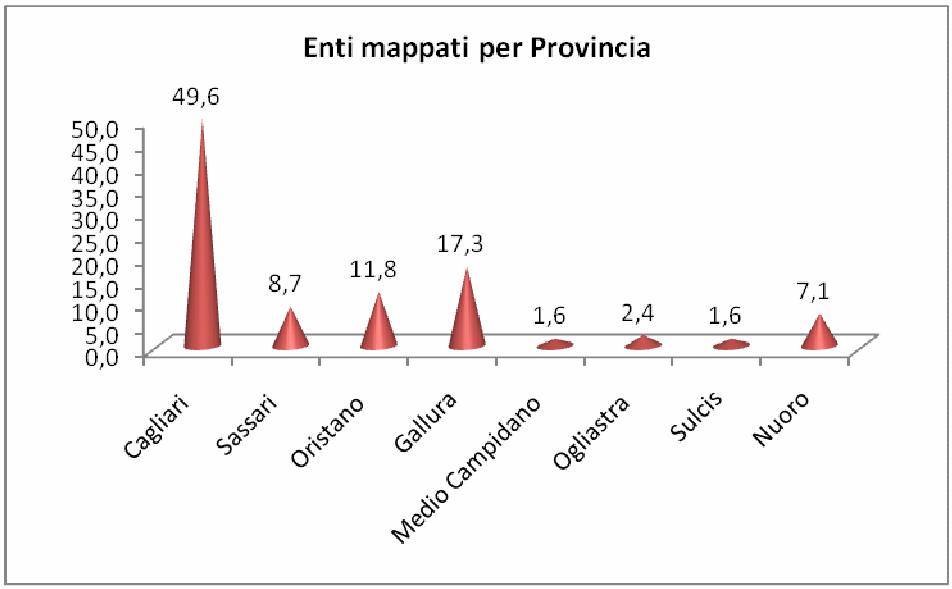
I soggetti mappati sono distribuiti in modo disomogeneo sul territorio regionale (cfr. Figura 2.2), dato coerente con quanto già esposto relativamente alla distribuzione della popolazione straniera: in relazione alla concentrazione dell'immigrazione su 4 province in particolare si sono differenziati anche i sistemi di risposta, più o meno stimolati dal contesto e dalla domanda.

Si evidenziano, dunque, alcuni territori in cui sono presenti diversi soggetti attivi nel campo degli interventi a favore della popolazione straniera e in cui si sono sviluppate e diffuse pratiche di azione e competenze specifiche. Si tratta dunque di territori *"di eccellenza"* in cui spesso si sono sperimentate e costruite buone prassi di intervento e di lavoro di rete.

Altri territori, invece, risultano meno "attrezzati", proprio perché poco stimolati ad agire in questo ambito dalla scarsa incidenza di cittadini stranieri residenti. Si tratta dunque di territori in cui, dal punto di vista degli enti pubblici si sono certamente sviluppate meno competenze rispetto alla gestione del fenomeno

migratorio e la presenza di enti del terzo settore e dell'associazionismo dedicati a questo ambito di intervento è molto limitata.

Figura 2.2 – Enti mappati per Provincia – valori percentuali



Dalla mappatura e dalle interviste realizzate emerge dunque un quadro positivo del territorio sardo, come capace di offrire diverse risposte e di proporre molteplici iniziative sia alla popolazione immigrata sia alla popolazione autoctona, in parte grazie alla buona capacità di accoglienza della popolazione e in parte grazie al consolidamento di interventi e servizi che riescono ad avere un buon impatto anche grazie alla bassa incidenza della popolazione immigrata sul totale della popolazione.

> *"Il territorio sardo è accogliente per natura, io ho avuto modo di vedere tanti altri territori e posso garantirti che il territorio sardo è ricco del suo valore di accoglienza, questo può essere dovuto al fatto che i sardi tanti anni fa sono stati immigrati e sanno cosa significa stare in un paese straniero lontano dalla propria terra."*[5]

> *"Ci troviamo in un'isola di 1.600.000 abitanti e c'è una consulta sull'immigrazione, ci sono 1.200.000 euro a favore delle politiche migratorie, anche se gli immigrati non superano le 30.000 unità. Ci troviamo su un'area vasta con poca popolazione, quindi possibilità ce n'è tante anche per accedere a corsi, lavoro, soprattutto rispetto ad altri immigrati che stanno in grandi città. Noi immigrati in Sardegna vediamo tante possibilità."*[6]

La ricchezza, in senso lato, di questo sistema e la numerosità non troppo elevata dell'utenza stanno consentendo inoltre ai servizi di non avere un'eccessiva pressione e di lavorare modo non standardizzato, con molta attenzione alle necessità del singolo o del gruppo.

[5] Estratto dall'intervista a un mediatore della Provincia di Cagliari.
[6] Estratto dal focus group con i mediatori della Provincia di Cagliari.

"In quel periodo, ho fatto 2.000 km, nel giro di una settimana con la mia macchina, per trovare una sistemazione a queste persone. Con la Caritas abbiamo lavorato per un mese a pieno ritmo, abbiamo arredato tutte le case che nel frattempo avevamo trovato per i senegalesi. Abbiamo preparato contratti fatti in modo particolare per convincere i proprietari ad affittare l'appartamento, abbiamo lavorato molto con risultati soddisfacenti visto che li abbiamo sistemati quasi tutti." [7]

Si caratterizza dunque un sistema di risposte vario e efficace, che riesce ad agire qualitativamente costruendo relazioni e risposte soprattutto nel campo dell'accoglienza. Più critico sembra, invece, il fronte dell'integrazione, soprattutto di tipo occupazionale, che seppure connesso alle caratteristiche economiche e produttive della regione, rischia di vanificare gli sforzi e le capacità di accoglienza.

"Secondo il quarto rapporto annuale del CNEL sull'immigrazione extracomunitaria, la Sardegna - ed in particolare la Provincia di Cagliari - si colloca la primo posto per il potenziale di integrazione, in quanto riesce a garantire maggiore equità tra cittadini italiani e stranieri nei processi di inserimento occupazionale e sociale. Ciò è probabilmente legato alla capacità delle realtà medio piccole di valorizzare relazioni umane e sociali. Cionondimeno, permangono le difficoltà connesse alla difficile congiuntura economica ed alla fragilità del tessuto economico e produttivo locale. Il mercato del lavoro non ha sufficiente capacità di assorbimento dell'offerta, sia autoctona che straniera."[8]

2.2.1 I servizi di protezione

I servizi di protezione presenti in Sardegna sono rivolti a tre fasce di popolazione specifiche:

- I rifugiati e richiedenti asilo, accolti presso il Progetto SPRAR in Provincia di Cagliari;
- Le donne vittime di tratta e sfruttamento ex art.18 del testo Unico sull'immigrazione, intercettate tramite l'azione di unità di strada e accolte presso strutture di prima e seconda accoglienza;
- I minori stranieri non accompagnati, accolti dalla rete di comunità di accoglienza per minori presenti sul territorio.

Rispetto a questi tre target specifici sono dunque disponibili alcune strutture, tutte gestite da enti del terzo settore e del volontariato, che, pur non essendo molto numerose, sembrano riuscire a dare una buona risposta ai bisogni di protezione di chi arriva sul'isola.

Il primo elemento importante nel costruire e sviluppare buoni interventi di protezione attiene alla costruzione di buone reti di relazioni collaborative con altri soggetti che, al di là dell'accoglienza, possano supportare il processo di inserimento e integrazione nella società ospite.

[7] Estratto dall'intervista a un mediatore della Provincia di Cagliari.
[8] Estratto dall'intervista ad un operatore sociale della Provincia di Cagliari.

In questo senso i servizi intervistati sembrano essersi costruiti delle solide reti di collaborazione soprattutto con le Prefetture, le Questure, i Carabinieri e le Asl, che consentono un buon passaggio di informazioni che favorisce l'efficacia del processo di accoglienza.

Un po' meno solide e strutturate sembrano invece le relazioni con gli enti locali, e in particolare con i comuni, e con altri soggetti privati, del terzo settore o dell'associazionismo: le strutture di accoglienza e protezione hanno alcune relazioni *"privilegiate"* con servizi o progetti che offrono agli ospiti interventi specifici, ma non sempre riescono a sfruttare tutte le opportunità presenti sul territorio, forse anche per un problema di scarsa visibilità e conoscenza del fenomeno.

> *"Il rapporto di collaborazione con le istituzioni è buono, soprattutto se rapportato ad altri contesti regionali italiani. In Questura, ad esempio, abbiamo proprio dei referenti, cosa che non accade altrove. Rispetto al privato sociale, l'aspetto critico è legato alla scarsa capacità di impostare un reale lavoro di rete e collaborazione tra i diversi soggetti."*[9]

> *"Abbbiamo stipulato diversi Protocolli di Intesa con soggetti pubblici e privati operanti nel settore, primi fra tutti la Questura. Dopo un lungo periodo in cui le Questure non rilasciavano permessi, un anno fa c'è stata una grossa apertura - sopratutto da parte della Questura di Cagliari - che ha fatto si che i permessi venissero rilasciati entro il termine massimo di sei mesi. I tempi di rilascio da parte della Questura di Sassari rimangono più lunghi, ma in generale il territorio sta cominciando ad adeguarsi ai bisogni del sistema di protezione. Ora l'arrivo dei richiedenti asilo sta determinando un rallentamento da parte delle Questure. "*[10]

Resta infatti un punto poco risolto il tema dell'inserimento e dell'integrazione, successivo alla prima fase di accoglienza e protezione. Se da un punto di vista abitativo le risorse del territorio, e in particolare della Provincia di Cagliari dove sono collocati la maggior parte dei servizi di protezione, sono ben utilizzate e si riesce dunque a far fronte alle necessità, l'inserimento lavorativo resta un nodo scarsamente risolto che diventa ancora più essenziale a fronte della temporaneità dei programmi di protezione.

> *"L'ambito più critico rimane quello dell'inserimento lavorativo, sia perché il mercato del lavoro locale è in crisi - soprattutto nei piccoli paesi – sia a causa dei pregiudizi culturali e delle resistenze ad affidare una persona cara alla cura di un soggetto estraneo, per di più di nazionalità straniera. Abbiamo comunque registrato col tempo una minore difficoltà nell'inserimento delle ragazze come badanti. Il mercato è molto concorrenziale: ci sono tante donne straniere che cercano lavoro nel settore della cura. E poi le nostre ragazze sono molto giovani. Le donne ucraine, meno giovani, risultano più rassicuranti per le famiglie. Pertanto, per migliorare la qualità di vita delle ospiti, è' auspicabile un'apertura verso altri ambiti lavorativi che diano maggiore stabilità e sicurezza."*[11]

> *"Ho bisogno di tutto, di soldi. Non ho niente. Lo SPRAR mi sta aiutando tantissimo , mi servirebbe un lavoro r spero di poter avere presto i documenti per svolgere un'attività lavorativa. Sono fortunato perché ho una casa. "*[12]

[9] Estratto dall'intervista ad un'operatrice del servizio protezione della Provincia di Cagliari.
[10] Estratto dall'intervista ad un'operatrice del servizio protezione della Provincia di Cagliari.
[11] Estratto dall'intervista ad un'operatrice del servizio protezione della Provincia di Cagliari.
[12] Estratto dall'intervista ad un'ospite di un servizio protezione della Provincia di Cagliari.

Sul fronte della protezione è poi particolarmente attivo in questo momento la Protezione Civile Regionale che ha in gestione l'emergenza profughi dal Nord Africa. Nonostante i numeri siano ancora contenuti (586 arrivi a settembre 2011) questa emergenza sta mettendo un po' alla prova le reali capacità di accoglienza del territorio sardo, anche in relazione alla possibilità di doverne accogliere a breve altri 800.

Il territorio sardo ha mostrato buone capacità di accoglienza, e i richiedenti asilo sono stati collocati quasi tutti in strutture di accoglienza gestite dal terzo settore,mentre solo un numero ristretto è stato accolto presso strutture alberghiere che non consentono una vero e proprio lavoro di accoglienza e accompagnamento all'inserimento sociale.

In questo senso una delle criticità riscontrate è stata la scarsa collaborazione istituzionale e la scarsa volontà di mettere in comune le risorse che si è verificata in alcuni territori da parte degli enti locali, che fanno fatica a percepire i richiedenti protezione internazionale come di loro competenza.

> *"Tra i comuni interessati dalla presenza di migranti solo due hanno attivato i propri servizi assicurando ai migranti accolti presso le strutture alberghiere azioni di mediazione culturale, alfabetizzazione della lingua italiana, animazione sportiva, in linea con gli standard dei centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo e Rifugiati"*[13]

Per questo si auspica sempre più la creazione di un tavolo tecnico che possa armonizzare la distribuzione dei profughi riuscendo a fare una maggiore programmazione e ad attivare effettivamente le risorse presenti a livello locale per consentire un maggiore accompagnamento all'inserimento e all'integrazione sul territorio.

Inserimento e integrazione che, come detto sopra, si scontrano con il problema dell'inserimento lavorativo, anche perché, oltre alle già note difficoltà di risorse occupazionali a livello territoriale, i richiedenti asilo non possono essere inseriti lavorativamente fino a quando non abbiano ottenuto un permesso di soggiorno provvisorio o il parere positivo della Commissione. Questo fa sì che molte persone si trovino per diversi mesi in una situazione di stallo senza poter agire in questo senso, anche perché non sono previste risorse per rafforzarne le competenze.

> *"Un elemento di debolezza del sistema di accoglienza messo in atto è la mancanza di risorse finanziarie per realizzare misure volte a sostenere l'occupabilità dei migranti , quali corsi di formazione professionale o l'attivazione di tirocini formativi."*[14]

Nonostante questi elementi di criticità si può però dire che la gestione di questa emergenza stia comportando una crescita e degli apprendimenti per il territorio sardo, utili in un momento di continua crescita della popolazione straniera e di probabile aumento degli arrivi di persone richiedenti protezione e non solo.

> *"La necessità di fronteggiare l'emergenza, con il conseguente potenziamento del sistema di accoglienza, ha determinato nel territorio una generale crescita culturale. L'esperienza maturata e il know how acquisito possono essere utilizzati per migliorare i servizi attualmente presenti sul territorio."*[15]

[13] Estratto dall'intervista ad un esponente della Protezione Civile Regionale.
[14] Estratto dall'intervista ad un esponente della Protezione Civile Regionale.
[15] Estratto dall'intervista ad un esponente della Protezione Civile Regionale.

2.2.2 I servizi di accoglienza

Per quanto riguarda, invece, i servizi di accoglienza rivolti a migranti che arrivano per motivi economici e di lavoro o tramite ricongiungimenti familiari, le interviste mettono in luce un primo elemento: l'accoglienza si realizza sostanzialmente tramite un lavoro di informazione e orientamento che viene realizzato, con diverse modalità da diversi soggetti e servizi. L'informazione e l'orientamento riguardano sostanzialmente le modalità di accesso ai servizi, sia di tipo amministrativo sia di tipo educativo, sociale e sanitario, verso cui gli utenti sono indirizzati e spesso accompagnati, e le opportunità presenti sul territorio relativamente all'apprendimento della lingua italiana, a iniziative di socializzazione o ad altri interventi e progetti che interessino questa fascia di popolazione.

> *"Non c'è un vero e proprio servizio di accoglienza, ma ci sono gli sportelli di informazione che è una cosa diversa. Quando siamo arrivati noi 16 o 17 anni fa non c'era niente solo si usavano le informazioni degli amici o dei conoscenti, dei vicini di casa italiani e siamo riusciti comunque a fare figli, a mandarli a scuola… Oggi ci sono invece tanti sportelli che danno informazione e anche internet, che se vuoi puoi usare per trovare informazioni."*[16]

Un secondo elemento nodale è la numerosità e la varietà di soggetti che realizzano forme di accoglienza, a partire dalle comunità e associazioni straniere, passando dai diversi patronati e sportelli e centri di volontariato, per arrivare poi ai servizi pubblici più strutturati come gli sportelli provinciali per l'immigrazione, che agiscono contemporaneamente sia sul fronte dell'accoglienza che dell'integrazione tramite interventi più ad ampio raggio che comprendono la mediazione linguistica e culturale.

> *"Su tanti fronti manca un vero e proprio servizio di accoglienza, ad esempio per dormire ci sono due o tre posti dove puoi chiamare ma se non trovi dormi per strada.*
> *Quando gli immigrati arrivano a noi sono già passati da diversi posti, quindi arrivano spesso con richieste molto precise, perché prima sono andati un po' dappertutto, prima si va ai comuni o alle circoscrizioni.*
> *Spesso poi le istituzioni non sanno dare informazioni e lì ci si trova davvero a girare a vuoto. Se invece gli operatori sapessero dare sempre informazioni chiare e precise si risolverebbero molti problemi. Ma sappiamo benissimo che gli operatori qualcuno è informato, qualcuno no e se si trova qualcuno che non da risposta ci si trova persi."*[17]

> *"Per quanto riguarda la prima accoglienza c'è, ma è molto dispersiva. Bisogna cercare di raggruppare le forze e lavorare insieme, lavorare in sinergia porta sicuramente più risultati. Le amministrazioni e tutti coloro che si occupano di questo lavorano individualmente, ci troviamo di fronte ad un pluralismo di soggetti ognuno dei quali ha un progetto specifico nell'ambito dell'accoglienza e, a mio parere, se riuscissimo ad unire le forze riusciremmo a raggiungere una perfetta efficacia ed efficienza del servizio di accoglienza. Solo in questo modo, si può parlare di una vera rete di servizi per l'accoglienza, per la sanità ecc.."*[18]

Ciò che emerge dalle interviste è un alto rischio di sovrapposizione tra questi sportelli e servizi, soprattutto in quei territori in cui ancora non si è arrivati a sviluppare un lavoro di rete che consente di definire e

[16] Estratto dall'intervista ad un mediatore della Provincia di Cagliari.
[17] Estratto dall'intervista ad un mediatore della Provincia di Cagliari.
[18] Estratto dall'intervista ad un mediatore.

differenziare adeguatamente ruoli e competenze dei vari soggetti, con un conseguente spreco di risorse e energie non adeguatamente indirizzate.

> *"Sarebbe il caso di aprire un unico sportello in cui tutti ci mettiamo in rete e ognuno offre un servizio in modo tale che chi si rivolge anche a uno solo sia in grado poi di avere le informazioni su tutti gli altri."*[19]

Nei territori più avanzati, e in particolare in Provincia di Cagliari, sebbene ancora con dei margini di miglioramento, sembra di vedere invece un interessante movimento di valorizzazione delle competenze e del ruolo delle comunità straniere come "primo punto di aggancio" che rimanda ai servizi dedicati. Le comunità straniere, infatti, sono un elemento chiave nella gestione della prima accoglienza dei neo arrivati sia per la rapidità nell'intercettarli, sia per la capacità di costruire relazioni di fiducia e di appartenenza.

In questo senso quanto più le associazioni e le comunità riescono a essere a conoscenza dell'esistente sul territorio e a diventare parte di una rete stabile di relazioni, tanto più possono realizzare invii mirati ai diversi servizi rendendo sempre più efficace il processo di accoglienza.

2.2.4 I servizi per l'integrazione

Tra i servizi volti a facilitare l'integrazione dei cittadini stranieri sono sicuramente da citare in primo luogo gli sportelli per l'immigrazione attivati dalle Province che, oltre a realizzare attività di accoglienza e di mediazione linguistica e culturale, intervengono su diversi ambiti connessi all'integrazione, come l'inserimento scolastico, l'inserimento abitativo e lavorativo.

Rispetto a questi servizi un primo elemento è la loro differenziazione a seconda delle diverse Province in cui sono attuati: in alcuni casi si tratta di servizi molto concentrati ad offrire interventi di mediazione e di orientamento, mentre in altri casi sono maggiormente orientati a offrire risposte a 360°, anche in connessione con gli altri servizi provinciali, in particolare relativi all'inserimento lavorativo, e con altri enti pubblici e del privato sociale presenti sul territorio.

Se, dunque, in alcuni casi gli interventi sono mirati a supportare l'utilizzo dei servizi rivolti a tutti i cittadini, in altri territori la spinta è invece quella alla creazione di un servizio ad hoc rivolto agli stranieri. Ciò in parte dipende sicuramente dalle grosse differenze tra i territori rispetto all'incidenza della popolazione immigrata, in parte forse anche dalla carenza di un modello di indirizzo chiaro rispetto al quale sviluppare e rafforzare i servizi a livello regionale.

Un elemento sicuramente importante emerso dalle interviste è che in ogni caso per assicurare una buona integrazione dei cittadini stranieri sia necessario un rafforzamento delle competenze di tutti i servizi che intercettano cittadini immigrati sia relativamente alle normative sull'immigrazione sia rispetto alla gestione della relazione con le persone straniere.

[19] Estratto dall'intervista ad un operatore sociale della Provincia di Nuoro.

"L'immigrato arriva portatore di un progetto di migrazione. È una fascia forte della società perché è uno che si rifiuta di fare tante cose anche la criminalità nel suo paese, è uno che si muove per cambiare le cose e anche per dare possibilità alla sua famiglia. Non ci vuole buonismo, abbiamo bisogno che gli impiegati capiscano che stiamo andando una società diversa, anche gli insegnanti,tutti devono capire che ci sono persone diverse che hanno bisogni diversi perché sottostanno a una normativa diversa da quella degli italiani. Poi si può dire che c'è accoglienza dal punto di vista umano, ma per altri punti di vista non c'è."[20]

Relativamente al lavoro di mediazione che viene svolto dai mediatori linguistico culturali nei diversi settori (salute, lavoro, educazione, giustizia) e che è presente, seppure a diversi livelli di implementazione, in tutti i territori, la ricerca ha messo in luce l'importanza di questi interventi ma anche la necessità di definire, regolare e dare maggiore visibilità alle funzioni di mediazione .

"La criticità è che questo profilo è talmente generale che a volte è difficile anche per noi capire quali sono veramente le nostre mansioni e capire qual è il punto di partenza e il punto di arrivo"[21]

"La mediazione spesso viene intesa come semplice interpretariato linguistico perché la figura del mediatore è poco conosciuta. C'è la tendenza in presenza di un mediatore a delegare oppure a fare richieste che non hanno a che vedere col ruolo del mediatore perché non c'è consapevolezza. Ma nella scuola gli insegnanti pensano sempre che il mediatore sia un insegnante di sostegno e quindi scaricano completamente il problema e così si sentono sollevati. Le aspettative sono sbagliate, questo è uno degli aspetti più critici del servizio."[22]

Sul fronte dell'integrazione, poi restano aperti due grossi temi: come favorire l'inserimento abitativo anche in quei territori più carenti di risorse e come sviluppare politiche di integrazione lavorativa in territori già caratterizzati da alti tassi di disoccupazione e ulteriormente provati dall'attuale congiuntura economica.

Casa e lavoro restano, infatti, i due elementi cruciali che possono consentire un'effettiva realizzazione di piena integrazione delle persone straniere sul territorio sardo, anche in un'ottica di stabilizzazione e che necessiterebbero interventi specifici di sistema per coordinare quanto realizzato sul fronte della protezione e dell'accoglienza con concrete opportunità di piena integrazione.

[20] Estratto dall'intervista ad un mediatore della Provincia di Cagliari.
[21] Estratto dall'intervista ad un mediatore della Provincia di Nuoro.
[22] Estratto dall'intervista ad un mediatore della Provincia di Olbia-Tempio Pausania.

2.3 Gli esiti dell'analisi sui fabbisogni formativi

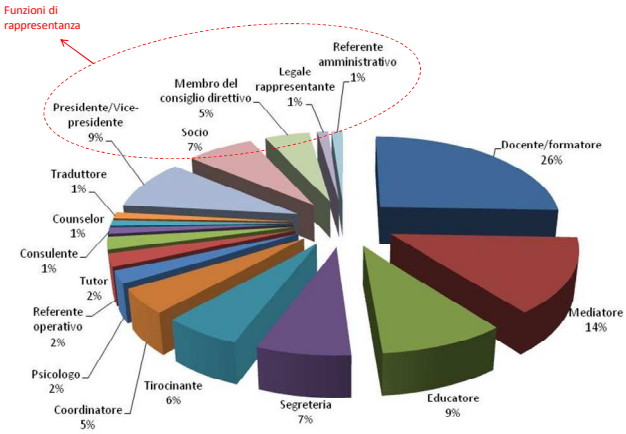
I dati che riportiamo all'interno di questo paragrafo propongono una rielaborazione delle informazioni raccolte attraverso il questionario di rilevazione dei fabbisogni formativi che è stato diffuso a tutti gli enti, pubblici e privati, che in Regione Sardegna si occupano di accoglienza e integrazione della popolazione immigrata[23]. La partecipazione all'indagine attraverso la compilazione dello strumento, seppur non esaustiva e rappresentativa di tutte le realtà presenti, ha consentito di delineare un quadro informativo interessante relativamente all'interesse che gli operatori del settore rivestono nella formazione, opportunamente integrato attraverso le interviste e i *focus group* condotti capillarmente sul territorio regionale. Esploriamo nelle pagine che seguono quanto ricostruito attraverso il diretto coinvolgimento di 71 operatori di un campione di enti/associazioni operanti sul territorio, di cui 3 Province (*Cagliari, Olbia, Ogliastra*). Questo il dettaglio degli Enti che hanno aderito all'indagine:

- Al Madrasa- Associazione interculturale per lo sviluppo delle politiche di integrazione delle comunità (Tortolì, OGLIASTRA)
- Associazione Culturale Alfabeto Del Mondo Onlus (CAGLIARI)
- Arcoiris Onlus (Quartu Sant'Elena, CAGLIARI)
- Associazione della comunità ucraina in Sardegna "BARVINOK" (CAGLIARI)
- CIF - Centro Italiano Femminile (Tempio Pausania, OLBIA-TEMPIO)
- Congregazione Figlie della Carità di San Vincenzo de' Paoli (CAGLIARI)
- Consorzio Kaisten (CAGLIARI)
- Cosas - Comitato Sardo di Solidarietà (CAGLIARI)
- La Carovana Soc. Coop. Soc. Onlus (CAGLIARI)
- Laboratorio Interculturale per L'integrazione (Olbia, OLBIA-TEMPIO)
- Associazione Culturale Orizzonte mediterraneo (CAGLIARI)
- Provincia di Cagliari
- Provincia di Olbia-Tempio Pausania
- Provincia dell'Ogliastra

Il profilo anagrafico degli operatori intercettati dalla rilevazione vede un'età media di 40 anni, per la maggior parte con una funzione/ruolo ricoperto all'interno del proprio ente di tipo operativo (nell'82,5% dei casi) invece che di rappresentanza (17,5% dei casi), come illustrato nella Figura 2.3.

[23] Per una visione dello strumento si rimanda alla lettura del materiale in allegato.

Figura 2.3. Dettaglio della funzione/ruolo ricoperto dagli operatori



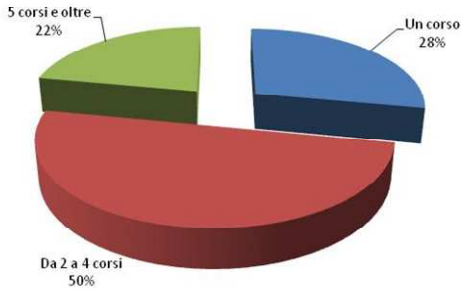
Ma quali sono le qualifiche professionali intercettate? Nella Tabella 2.5 si mette ben in evidenza, oltre alle tre qualifiche più diffuse di insegnante (in quasi un caso su tre), mediatore (circa uno su cinque) e operatore/educatore (circa uno su dieci), che l'impegno nell'accoglienza e integrazione veda il coinvolgimento non solo di operatori principalmente del settore ma anche di professioni "altre" (si pensi ad esempio al 3% di ingegneri o periti elettrocnici), dato che si spiega facilmente vista la forte presenza di associazioni di volontariato intercettate dal nostro lavoro di ricerca.

Tabella 2.5. Dettaglio qualifica professionale operatori

Qualifica professionale	%
Insegnante	31,3
Mediatore	19,4
Operatore/educatore	10,4
Funzionario amministrativo	6,0
Psicologo	4,5
Studente	4,5
Consulente	3,0
Impiegato	3,0
Ingegnere	3,0
Perito elettronico	3,0
Ragioniere	3,0
Economista - manager	1,5
Giurista	1,5
Libero professionista	1,5
Medico	1,5
Pedagogista	1,5
Tecnico	1,5

Dal punto di vista dell'esperienza acquisita, in media gli operatori intercettati dall'indagine lavorano nel settore da circa 11 anni, dato che mette in evidenza oltre che una competenza maturata in seguito alla partecipazione ad attività formative, come si vedrà poi, anche una competenza maturata direttamente sul campo.
A proposito quindi dell'investimento personale nella formazione, la maggior parte degli operatori (ovvero l'81%) ha partecipato nel corso della sua esperienza professionale ad attività formative. Concentrando l'attenzione al triennio 2008-2010, chi ha fatto formazione, ha seguito circa 3 attività formative, in media quindi un percorso formativo all'anno.

Figura 2.4. Corsi di formazione specifici sul tema immigrazione seguiti nel triennio 2008-2010



La Tabella 2.6 propone il dettaglio dei principali temi sviluppati, offrendo una vera e propria eterogeneità. Se la forte presenza di insegnanti tra gli intervistati giustifica l'interesse prioritario verso il dotarsi di maggiori strumenti per l'insegnamento della lingua italiana, gli altri temi citati mettono in evidenza la ricerca di approfondimenti specifici nell'affrontare determinate situazioni (vedi ad esempio la mediazione culturale nella giustizia minorile e le vittime di tratta), ma anche temi più trasversali legati alla gestione dei processi e delle dinamiche relazionali (vedi ad esempio la comunicazione, la gestione dei conflitti e la relazione tra gruppi e le dinamiche di gruppo).
Tra gli altri temi sviluppati non riportati in tabella ricordiamo inoltre l'interesse verso: *attività di front office, bullismo, corso per esaminatori CELI, criminologia, etnopsichiatria, famiglie adottive, formazione Quadri del Terzo settore, governance locale e Unione europea, intervento clinico, programmazione neurolinguistica, il razzismo, la relazione d'aiuto, la rete dei servizi a cui vanno aggiunti i corsi di lingue straniere (prevalentemente inglese ma anche tedesco, russo, arabo).*

Tabella 2.6. Le tematiche della formazione sviluppate dagli operatori nel triennio 2008-2010

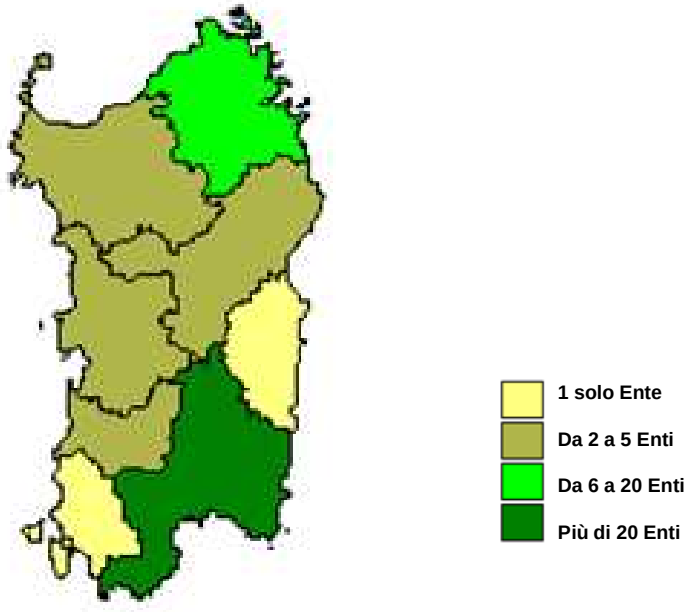
Tematiche della formazione	%
Insegnamento L2	14,4
Intercultura	11,0
Mediazione culturale nella giustizia minorile	9,3
Vittime di tratta	7,6
Mediazione	5,9
Comunicazione	4,2
Politiche di genere	4,2
Rifugiati	4,2
Organizzazione scolastica e inserimento scolastico alunni in difficoltà	4,2
Accesso ai servizi	3,4
Aspetti sanitari immigrati	3,4
Integrazione	3,4
Corso di aggiornamento per operatori di comunità	2,5
Politiche del lavoro	2,5
Seconde generazioni	2,5
Corso per Formatori	1,7
Gestione dei conflitti	1,7
Legalità	1,7
Relazione tra gruppi e dinamiche di gruppo	1,7
Ruolo dell'ente locale	1,7

Sono complessivamente 86 gli enti erogatori della formazione a cui si sono rivolti gli operatori intercettati dalla mappatura, la Tabella che segue riporta i più citati mentre la Figura 2.5 ne offre la distribuzione territoriale mettendo in evidenza una forte concentrazione per la Provincia di Cagliari rispetto al resto del territorio regionale.

Tabella 2.7. Gli enti erogatori della formazione a cui si sono rivolti gli operatori nel triennio 2008-2010

Enti erogatori la formazione	v.a.
Università	12
Provincia	11
Caritas Italiana	9
Sardegna solidale	9
Associazione culturale alfabeto del mondo Onlus	8
Arcoiris Onlus	7
Comune	6
Gisel Sardegna	6
COSAS	5
Imago Mundi	5
ASL	4
Regione Sardegna	4
ACLI	3
CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati)	3
CNOSFAP- Centro Nazionale Opere Salesiane- Formazione Aggiornamento Professionale Cagliari	3
INMP – Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà	3
Laboratorio Interculturale per l'Integrazione - Olbia	3
Osservatorio e coordinamento nazionale delle unità di strada	3

Figura 2.5. Distribuzione territoriale degli enti erogatori la formazione a cui si sono rivolti gli operatori – Triennio 2008-2010



Ad integrazione di questo quadro va aggiunto che il 19% degli operatori ha partecipato ad attività formative anche in altre regioni italiane (di cui nel 54,5% nel Centro Italia, il 36,4% nel Nord e il 9,1% nel Sud), ed il 12% anche all'estero, principalmente nel Regno Unito.

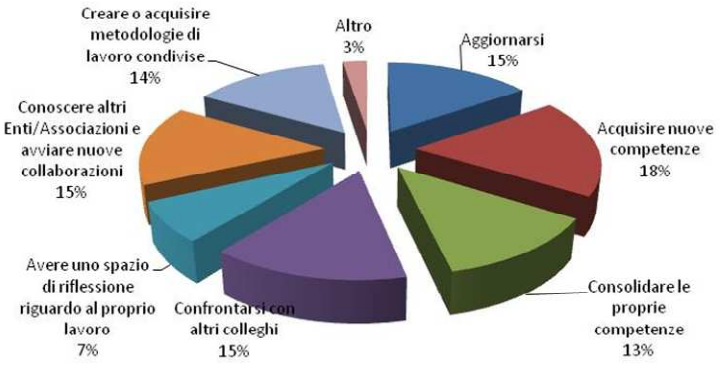
Il tempo dedicato alla formazione nel triennio 2008-2010 è stato in media di 93 ore all'anno (circa 12 giornate da 8 ore), nella maggior parte dei casi (il 79,5%) la formazione ha previsto il rilascio di un attestato, di cui:

Tabella 2.8. Gli attestati rilasciati a seguito della partecipazione ad attività formative nel triennio 2008-2010

Gli attestati rilasciati	%
Attestato di partecipazione/frequenza	87,2
Certificazione/qualifica professionale	6,0
Attestato di partecipazione con attribuzione di crediti formativi	3,8
Master	2,3
Diploma di specializzazione	0,8

Il giudizio espresso rispetto all'utilità della formazione è complessivamente molto buono con un 69% di *"Molto soddisfatto"* e un 29% di *"Abbastanza soddisfatto"*, più in generale il riconoscimento dell'utilità dell'attività formativa verte parallelamente sia sull'acquisizione di competenze e metodologie di lavoro, che sulla possibilità di un confronto/collaborazione con colleghi del settore o altri enti/organizzazioni (cfr. Figura 2.6).

Figura 2.7. Il valore aggiunto della formazione: il punto di vista degli operatori



E' stato interessante quindi poter esplorare con gli operatori che hanno partecipato all'indagine i temi formativi che secondo loro sarebbe utile affrontare nella prospettiva di un miglioramento del processo di accoglienza della popolazione immigrata. Anche in questo caso ritroviamo l'eterogeneità emersa relativamente ai temi già sviluppati, seppur con un maggiore interesse verso in particolare la sensibilizzazione all'interculturalità la possibilità di un aggiornamento sulla legislazione e la normativa del settore.

Tabella 2.9. I temi di interesse da sviluppare attraverso la formazione

Tema della formazione	%
Intercultura/Tematiche interculturali	25,0
Legislatura italiana sull'immigrazione	16,1
Inserimento lavorativo degli immigrati	7,3
Insegnamento L2	7,3
Mediazione	6,5
Comunicazione e ascolto attivo	4,8
Techiche di accoglienza	4,8
La conduzione di gruppi di lavoro/dinamiche di gruppo	4,0
La salute degli immigrati e l'accesso ai servizi sanitari	4,0
Inclusione e integrazione sociale	3,2
Costruzione e consolidamento rete	3,2
Lavoratori stranieri e previdenza sociale	2,4
Gestione dei conflitti	2,4
Tecniche di counselling	1,6
Tutoraggio	1,6
Coordinamento multilivello	1,6
Cooperazione e sviluppo	0,8
Riconoscimento titoli di studio e qualifiche professionali conseguiti all'estero	0,8
Processi educativi	0,8
Soddisfazione bisogni primari di donne e minori	0,8
Gestione delle emergenze	0,8

Accanto all'interesse verso ulteriori ambiti di approfondimento, è stato chiesto agli operatori di indicare a quali figure professionali occorre indirizzare/estendere l'invito a parteciparvi. La Tabella 2.10 e la Tabella 2.11 offrono il quadro generale rilevato ed il dettaglio, per ciascun tema, delle tre principali figure che si ritiene utile coinvolgere nella formazione. Si può evincere così che alcune tematiche siano quasi esclusivamente rivolte a figure specifiche, come ad esempio la gestione delle emergenze, il coordinamento multilivello e il tema della previdenza sociale per rispettivamente il personale di enti pubblici, Questura e INPS, ma anche l'aggiornamento legislativo per avvocati e personale di Questura e Prefettura e, come attendibile, la formazione sui temi quali la comunicazione e dinamiche relazionali alle principali figure professionali che svolgono sia il compito di intercettazione della domanda da parte della popolazione immigrata che quello della formulazione di un piano di risposta mirato, quali mediatori, psicologi, counsellor, assistenti sociali.

Tabella 2.10. Le figure professionali da coinvolgere nelle future attività formative

Figure professionali	%
Mediatori	19,4
Psicologi	11,8
Esperti	9,4
Assistenti sociali	7,1
Personale di Questura e Prefettura	5,9
Avvocati	5,9
Cittadini stranieri	4,1
Counsellor	3,5
Cittadini italiani	3,5
Personale enti pubblici	2,9
Educatori	2,9
ASL	2,9
Insegnanti	2,4
Medici	2,4
Personale Centri per l'impiego	2,4
Psicologi	1,8
Personale INPS	1,8
Operatori sociali	1,8
Referenti associazionismo	1,8
Enti di formazione professionale	1,2
Operatori sociali	1,2
Sociologi	1,2
Università	0,6
Pedagogisti	0,6
Rappresentanti delle comunità	0,6
Formatori	0,6
Personale provveditorato	0,6

Tabella 2.11. I temi della formazione futura – Dettaglio per figure professionali da coinvolgere

Tema	Figura 1	Figura 2	Figura 3
Intercultura/Tematiche interculturali	*Mediatori (25%)*	*Cittadini stranieri (21,9%)*	*Esperti (21,9%)*
Legislatura italiana sull'immigrazione	*Avvocati (41,7%)*	*Personale di Questura e Prefettura (20,8%)*	*Esperti (12,5%)*
Inserimento lavorativo degli immigrati	*Personale Centri per l'impiego (33,3%)*	*Personale della Questura (16,7%)*	*Personale INPS (16,7%)*
Insegnamento L2	*Esperti (50%)*	*Insegnanti (37,5%)*	*Personale provveditorato (12,5%)*
Mediazione	*Mediatori (63,6%)*	*Psicologi (9,1%)*	*Assistenti sociali (9,1%)*
Comunicazione e ascolto attivo	*Psicologi (42,8%)*	*Counsellor (21,4%)*	*Assistenti sociali (14,3%)*
Techiche di accoglienza	*Mediatori (36,4%)*	*Psicologi (27,3%)*	*Assistenti sociali (18,2%)*
La conduzione di gruppi di lavoro/dinamiche di gruppo	*Psicologi (18,2%)*	*Counsellor (18,2%)*	*Assistenti sociali (18,2%)*
La salute degli immigrati e l'accesso ai servizi sanitari	*Medici (30,8%)*	*ASL (23,1)*	*Mediatori (15,4%)*
Inclusione e integrazione sociale	*Personale della Prefettura (25%)*	*Rappresentanti delle comunità (25%)*	*Personale enti pubblici (25%) e mediatori (25%)*
Costruzione e consolidamento rete	*Operatori sociali (33,3%)*	*Esperti (33,3%)*	*Personale enti pubblici (33,3%)*
Lavoratori stranieri e previdenza sociale	*Personale INPS (100%)*		
Gestione dei conflitti	*Mediatori (37,5%)*	*Psicologi (37,5%)*	*Assistenti sociali (25%)*
Tecniche di counselling	*Psicologi (50%)*	*Operatori sociali (50%)*	
Tutoraggio	*Psicologi (50%)*	*Educatori (50%)*	
Coordinamento multilivello	*Personale della Questura (100%)*		
Riconoscimento titoli di studio e qualifiche professionali conseguiti all'estero	*Enti di formazione professionale (50%)*	*Università (50%)*	
Processi educativi	*Psicologi (25%)*	*Educatori (25%)*	*Pedagogisti (25%) e insegnanti (25%)*
Soddisfazione bisogni primari di donne e minori	*Mediatori (50%)*	*Psicologi (50%)*	
Gestione delle emergenze	*Personale enti pubblici (100%)*		

Capitolo 3. Le politiche di accoglienza, integrazione e asilo in Italia, Francia e Spagna: analisi del quadro normativo e della distribuzione delle competenze tra livello centrale e locale[24]

Tradizionalmente, la maggior parte degli studi che hanno analizzato in chiave comparativa la politica migratoria dei principali paesi dell'Unione Europea si sono concentrati sul livello nazionale. Come nota Caponio, solo negli anni '90 si è fatta strada una certa consapevolezza dei limiti dell'approccio incentrato solo sullo stato-nazione, a fronte di una riscoperta del livello locale (Caponio 2006: 11). Le ragioni di questa rafforzata attenzione all'ambito locale vanno ricondotte all'accresciuta consapevolezza di un processo di 'glocalizzazione', in virtù del quale all'interdipendenza delle economie e delle società, si accompagna un processo di localizzazione delle dinamiche migratorie. Le Regioni e gli Enti locali giocano dunque un ruolo crescente nelle politiche migratorie perché l'integrazione si fa in contesti specifici, nel quotidiano, dove gli immigrati vivono e lavorano (Caponio 2002).

Questa consapevolezza ha dato avvio a nuovi progetti di ricerca comparativa, portati avanti a livello internazionale, sulla dimensione locale. Si pensi ad esempio al programma *Multicultural Policies and modes of citizenship in European cities* (Mpmc) promosso nel 1996 dall'Unesco; al rapporto Ocde su *Immigrants, integration and cities. Exploring the links* (Ocde 1998; Caponio: 33) e al network CLIP Cities for Local Integration Policy finanziato dall'European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions a partire dal 2006.

Questo processo resta tuttavia ancora oggi limitato. E' ancora una volta Caponio a sottolineare come: "la ricerca sulle politiche migratorie locali appare al momento ancora allo stato nascente, se non decisamente in ritardo rispetto a quel processo di glocalizzazione che vede le città sempre più al centro dei flussi migratori transnazionali contemporanei" (Caponio 2006: 33).

Francia, Italia e Spagna, come è noto, hanno una tradizione migratoria assai differente e tale differenza ha naturalmente avuto un impatto sullo sviluppo delle politiche e delle pratiche che regolano le migrazioni. La storia dell'immigrazione in Francia si dipana a partire da metà '800 e ha il proprio momento di culmine nel trentennio ("Trente Glorieuses") che va dal 1945 al 1974. In questo periodo lo Stato ha avuto un ruolo direttivo molto forte sul controllo e la regolazione dei flussi migratori aprendo le porte a immigrati provenienti dal Maghreb, dalla Penisola Iberica e, in misura minore, dall'Africa Subsahariana richiamati dalla necessità di ricostruzione del paese a seguito delle devastazioni della guerra e del boom economico. Contestualmente lo Stato ha optato per una politica fortemente assimilazionistica. A partire dalla crisi petrolifera del 1973, il bisogno di manodopera estera si è ridotto e la politica migratoria francese ha posto l'accento in modo molto più significativo sulla restrizione e il controllo dei flussi ("migrazione scelta") e sulle politiche di integrazione. Il ruolo direttivo dello Stato è rimasto forte e continua ad esprimersi nel tentativo di controllare, indirizzare e gestire i flussi migratori e i processi di integrazione a partire da un disegno strategico pianificato dall'alto. La tendenza a gestire i flussi migratori attraverso un disegno centralizzato risulta molto meno forte nel caso della Spagna e dell'Italia. Entrambi questi paesi hanno cessato di essere paesi di emigrazione per divenire aree di destinazione dei flussi migratori in tempi molto più recenti. Tale svolta è avvenuta negli anni '70 in Italia e '90 in Spagna e i flussi migratori diretti ai due paesi sono divenuti molto consistenti nell'arco di un tempo relativamente breve. Come ricordato in un recente rapporto curato dal Centro studi Fieri, il carattere spontaneo dei flussi, divenuti rapidamente intensi in assenza di una legislazione in grado di regolarli, e l'iniziale assenza di regolazione da parte delle istituzioni a livello centrale e locale, sono alcune delle caratteristiche del così detto 'modello mediterraneo' evidenziato da studiosi quali Russell King (1999) ed Enrico Pugliese (1992). Le politiche migratorie sono state introdotte solo lentamente e in modo non sistematico. Queste premesse sono all'origine di forti similitudini tra il caso spagnolo e quello italiano sia per quanto riguarda l'ambito normativo che in relazione al processo di

[24] La stesura del presente capitolo è a cura di Flavia Piperno (CeSPi).

decentramento e all'inevitabile differenziazione regionale che esso produce, mentre il caso francese si differenzia sotto diversi aspetti (Fieri 2009: 9)

3.1 La normativa su accoglienza e integrazione in Italia, Spagna e Francia

3.1.1 Le istituzioni responsabili della politica migratoria

A livello istituzionale, in Spagna e Italia la politica migratoria è governata principalmente attraverso l'azione di quattro ministeri: il Ministero dell'Interno (che ha un ruolo prevalente in Italia, grazie al lavoro della Direzione Centrale Politiche Immigrazione e Asilo), il Ministero del Lavoro (che riveste il ruolo principale in Spagna ed è stato recentemente rinominato con l'appellativo di 'Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione'), il Ministero degli Esteri e il Ministero delle Pari opportunità. La direzione delle politiche migratorie è affidata, invece, in Francia alla responsabilità di un unico ministero: il solo in Europa ad avere competenze esclusive sull'immigrazione. Si tratta del Ministero dell'Immigrazione, Integrazione, Identità Nazionale e co-sviluppo (MIIINDS). La creazione di questo Ministero ha reso possibile accorpare sotto un unico sistema diversi capitoli della politica migratoria un tempo gestiti da Ministeri diversi (Ministero della giustizia, Ministero degli Affari Esteri, Ministero delle Politiche Sociali, Ministero dell'Interno). I tre obiettivi su cui lavora il MIIINDS sono: 1) la gestione dei flussi migratori; 2) il co-sviluppo; 3) l'integrazione. Il Ministero si compone di due Dipartimenti e 5 Sezioni. Uno dei Dipartimenti si occupa specificatamente di 'Integrazione, accoglienza e cittadinanza' (EMN 2010).

In tutti e tre i paesi considerati il ruolo dei singoli ministeri è affiancato da reti inter-istituzionali che contribuiscono alla formulazione delle politiche migratorie.

In Francia nel 2005 è stato creato il Comitato Inter-ministeriale per il controllo dell'Immigrazione (CICI): una struttura che comprende 9 ministeri ed è presieduta dal Primo Ministro. Il CICI si incontra in media due volte all'anno e ha il compito di definire le linee guida in materia di flussi migratori, accoglienza, asilo e co-sviluppo e di elaborare annualmente un report indirizzato al Parlamento sulla politica migratoria (EMN 2010).

In Spagna la *Comisión Interministerial de Extranjería* è responsabile per l'analisi e la valutazione di tutte le proposte presentate dai diversi dipartimenti ministeriali che possono avere un impatto sulla politica migratoria; al tempo stesso è stato istituito il *Consejo Superior de Politica de Immigracion* con il compito di coordinare le iniziative delle istituzioni pubbliche che hanno competenza per le politiche di integrazione e accoglienza degli immigrati a livello nazionale e locale (EMN 2010).

In Italia opera un'agenzia inter-ministeriale chiamata 'Comitato per il Coordinamento e il Monitoraggio delle Politiche Migratorie' (art. 2 bis L.189/98), costituita presso il Ministero dell'Interno (Direzione Centrale Politiche Immigrazione e Asilo). A supporto del Comitato è previsto un Gruppo Tecnico di lavoro che si configura come un tavolo interistituzionale aperto per l'analisi e la valutazione delle problematiche inerenti l'immigrazione e la formulazione di indicazioni propositive a sostegno delle politiche nazionali (EMN Italy 2009: 10). Un ruolo di coordinamento è svolto inoltre dal CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), un organismo previsto dalla Costituzione italiana che si occupa dell'integrazione tramite l'Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri. Il CNEL esercita una funzione di stimolo tramite i suoi rapporti con gli Enti locali e le iniziative pubbliche di approfondimento dei problemi e di stimolo operativo rivolte anche alle organizzazioni sociali (EMN Italy 2009: 6).

3.1.2 Le norme di riferimento

Dal punto di vista normativo tutti e tre i paesi considerati hanno riferimenti alle politiche di immigrazione e asilo nelle rispettive costituzioni. In Spagna e Italia la politica migratoria è regolata attraverso specifiche leggi sull'immigrazione, mentre in Francia, dal 2005, il testo di riferimento è divenuto il Codice per l' ingresso e la residenza degli stranieri e per il diritto d'asilo (CESEDA).

La legge spagnola, che regola anche la politica di accoglienza e integrazione, è la Ley de Extranjería[25] la cui genesi, iniziata nel 2000, ha registrato numerosi passaggi e modifiche successive fino ad approdare all'ultima versione definita dalla LOE.2/2009. Il testo definitivo é stato approvato il 15 aprile scorso dal Consiglio dei Ministri. Tuttavia ancora non é stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale dello Stato, pertanto non si conosce ancora la data in cui entrerá in vigore, prevista dopo due mesi dalla sua pubblicazione[26] (Mola 2011).

In Francia il CESEDA ha sostituito la Legge sulle condizioni di entrata e residenza degli stranieri in Francia che risaliva al 2 novembre del 1945 e da allora era stato emendato diverse volte.

La legge sull'immigrazione in Italia fa riferimento al decreto legislativo 25/07/1998, n. 286 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 191, del 18 agosto 1998), contenente il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Successivamente, la materia è stata parzialmente modificata dalla legge 30/07/2002, n. 189 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199, del 26 agosto 2002), divenuta pienamente operativa soltanto a partire dal 2005, e, da ultimo, dal cosiddetto "Pacchetto Sicurezza" (legge 15/07/2009, n. 94).

3.1.3 La politica di accoglienza e integrazione

Per quanto riguarda le politiche di accoglienza e integrazione, è utile rilevare che tutti e tre i paesi oggetto dell'analisi hanno sviluppato delle politiche e dei piani strategici ad hoc.

Come è stato messo in luce da numerosi studi, in Italia, la politica di integrazione è stata inizialmente implementata a livello locale senza una reale direzione da parte del governo centrale. Come messo in luce da Caponio (2007) nel corso degli anni Ottanta, infatti, nonostante l'assenza di un quadro legislativo coerente, nelle principali città del nord le amministrazioni locali, spesso su sollecitazione del terzo settore, hanno iniziato ad attrezzarsi per far fronte alla crescita costante di una presenza straniera sempre più inserita nel tessuto economico ma non altrettanto in quello sociale. Solo con il T.U. sull'immigrazione l'Italia ha cominciato a dotarsi di una vera e propria politica d'integrazione pianificata a livello nazionale. Ad oggi le politiche di integrazione in Italia sono dirette dal Ministero dell'Interno, con il contributo del Mistero del

[25] Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (*BOE núm. 10, de 12 de enero*), en su redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (*BOE núm. 307, de 23 de diciembre*), por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre (*BOE núm. 234, de 30 de septiembre*), por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre (*BOE núm. 279, de 21 de noviembre*) y por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre (*BOE núm. 299, de 12 de diciembre*).

[26] Il testo definitivo si puó trovare sul sito: http://www.parainmigrantes.info/texto-completo-del-nuevo-reglamento-de-extranjeria/.

lavoro (DG Immigrazione). Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno gestisce la politica di integrazione degli stranieri attraverso la rete dei referenti dei Consigli territoriali per l'immigrazione: strutture che operano a livello provinciale, sotto la direzione dei prefetti (Dpcm del 18 dicembre 1999 ai sensi dell'art. 57 del DPR 31.8.1999 n. 394). I Consigli Territoriali (Ct) sono composti dai rappresentanti di tutti i soggetti competenti in materia di immigrazione e asilo a livello locale e si occupano, tra l'altro, dell'analisi dei bisogni e della programmazione e attuazione di politiche di integrazione sociale degli immigrati. Il coordinamento promosso dal Ministero è volto a fornire la necessaria connessione fra centro e periferia e l´attuazione di indirizzi omogenei negli interventi in materia di immigrazione sul territorio.

Il Ministero del Lavoro, oltre a disciplinare gli ingressi per lavoro, promuove politiche di inclusione e coesione sociale dei cittadini stranieri, quali le attività di mediazione culturale, alfabetizzazione linguistica, formazione civica, ecc.

Infine è utile ricordare che il governo italiano ha recentemente approvato una norma che va nella direzione del contratto di accoglienza (CAI) francese. A questo proposito il "Pacchetto sicurezza" ha istituto dell'*Accordo di integrazione,* che prevede che il cittadino straniero – con alcune esclusioni (ad esempio i minori stranieri non accompagnati o i portatori di handicap gravi) – contestualmente alla presentazione della domanda di permesso di soggiorno sottoscriva degli impegni di integrazione, quali in particolare la conoscenza della lingua italiana, i valori fondamentali della Costituzione e gli elementi basilari della vita civile in Italia.

Nonostante questi sforzi, molti esperti rilevano che di fatto le politiche formali per l'integrazione hanno subìto un costante ridimensionamento nel corso degli anni. Nel 2001 la Commissione per le Politiche di Integrazione e la Consulta degli immigrati - strutture istituite dal Testo Unico nel 1998 per promuovere il dialogo e la pianificazione sulle politiche di integrazione - hanno cessato di essere operative (Einaudi 2006: 355); contestualmente il Fondo Nazionale per le Politiche migratorie introdotto dalla legge n.40/1998 e destinato originariamente a finanziare i programmi annuali e pluriennali delle regioni e degli Enti locali a favore dell'inserimento degli immigrati, è stato fatto confluire dalla legge finanziaria 289/2002 nelle risorse del Fondo per le politiche sociali, ripartito alle regioni senza vincolo di destinazione. Ad oggi sono dunque le Regioni a stabilire le priorità di politica sociale e dunque a decidere se finanziare o meno interventi a favore dell'integrazione degli immigrati e in quale misura (Caponio 2006: 14). È stato inoltre azzerato negli anni scorsi il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, istituito dall'art. 1, comma 1267 della Legge finanziaria 2007.

Diversamente dall'Italia, il governo spagnolo negli ultimi anni ha rilanciato in modo significativo la pianificazione degli interventi a favore dell'integrazione degli stranieri. A partire dal 2007, la politica d'integrazione e accoglienza è stata gestita attraverso l'approvazione di una pianificazione strategica di durata triennale. Nello specifico il Piano strategico di Cittadinanza e Integrazione, che attualmente risulta disponibile nella sua ultima versione 2007-2010[27], rappresenta una cornice generale all'interno della quale si possono inserire le iniziative delle differenti amministrazioni pubbliche e della società civile (Mola 2011). Oltre a tale pianificazione strategica, il governo spagnolo si è dotato di due strumenti di grande interesse: il Forum per l'integrazione degli immigrati e l'Osservatorio permanente sull'immigrazione. Il Forum (creato dal Regio decreto 490/1995) è coordinato dal Ministero del Lavoro e Affari Sociali, e il suo compito è quello di servire come canale per la partecipazione e il dialogo, in modo tale da coinvolgere l'intera società, autoctona e straniera, nella ricerca di strategie politiche e operative volte a migliorare l'integrazione dei

[27] Plan Estrategico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2007-2010.

migranti e la gestione delle politiche migratorie (Petrovic, in via di pubblicazione). L'Osservatorio permanente sull'immigrazione (IPO) è regolato dal Regio decreto 345/2001 del 4 Aprile, e ha l'obiettivo di raccogliere le informazioni sull'evoluzione e le conseguenze dell'immigrazione nella società spagnola (Petrovic, in via di pubblicazione). Entrambi questi strumenti hanno diramazioni a livello territoriale. In Spagna, le politiche di integrazione sono sostenute attraverso il Fondo di appoggio all'accoglienza e all'integrazione degli immigrati, al fianco del quale ciascuna autonomia istituisce un proprio fondo specifico. Questo fondo stabilisce una struttura collaborativa basata sui principi di sussidiarietà e cooperazione tra l'amministrazione generale dello Stato, Comunità Autonome e municipalità (Petrovic, in via di pubblicazione).

La politica di accoglienza e integrazione appare particolarmente strutturata in Francia. Dal 2002 il governo ha lanciato il contratto di accoglienza e integrazione (CAI) che deve essere firmato dai migranti neo-arrivati. I firmatari del contratto sono inseriti nei programmi di accoglienza previsti dallo Stato attraverso corsi di educazione civica, linguistica e orientamento ai servizi. La politica di integrazione e accoglienza francese viene, inoltre gestita attraverso due agenzie specializzate. Nel 2005 è stata creata l'Agenzia Nazionale per l'accoglienza dei Migranti (ANAEM), sostituita nel 2009 dall'Ufficio Francese per l'Immigrazione e l'Integrazione (OFII). L'OFII è responsabile dell'accoglienza dei migranti neo-arrivati e della loro iscrizione all'interno di corsi tesi a favorire l'integrazione nella società di accoglienza e l'apprendimento della lingua francese. L'OFII ha inoltre funzioni amministrative e promuove politiche socio-sanitarie dirette ai migranti. In particolare gestisce i permessi di residenza di alcune categorie di immigrati, sviluppa politiche di accoglienza dei richiedenti asilo, organizza controlli medici indirizzati alla popolazione migrante, e promuove azioni di co-sviluppo. L'OFII ha uffici in tutte le regioni e aree metropolitane della Francia.

All'operato dell'OFII si affianca quello dell'Agenzia Nazionale per la coesione sociale e le pari opportunità (ACSE). Si tratta di un'istituzione posta sotto il controllo del Ministero per le Politiche Urbane istituita attraverso la legge sulle 'Pari Opportunità' del 3marzo 2006. L'ACSE ha in sostanza assorbito le competenze del FASILD (Fondo di Azione e Supporto per l'Integrazione e la Lotta alla Discriminazione), un ente pubblico sotto la supervisione del Ministero delle Politiche Sociali, presente in 16 regioni francesi e con una forte componente di persone con origini immigrate nella struttura (Cepiku e Bonomi 2010). L'ACSE svolge funzioni nelle materie riguardanti l'integrazione, la lotta alle discriminazioni e il coordinamento interministeriale delle politiche urbane (EMN 2010); stila le priorità nazionali in materia di integrazione a livello locale; cura il coordinamento tra le molte associazioni e gruppi presenti sul territorio attraverso la sua capacità di sussidio e la sua responsabilità formale (Cepiku e Bonomi 2010).

Oltre all'OFII e all'ACSE bisogna menzionare una Authority pubblica dotata di ampia visibilità (HALDE), che è stata creata per trattare casi singoli di discriminazione e per promuovere l'uguaglianza (Cepiku e Bonomi 2010: 15).

E' importante notare che la Francia include gli stranieri all'interno di programmi di accoglienza pensati in una logica universalistica. Da questo punto di vista è importante fare un cenno alle politiche sul lavoro, essendo questo un settore su cui la Francia ha puntato negli ultimi anni. Come rilevato da Cepiku e Bonomi, oltre all'agenzia nazionale per il lavoro (ANPE), uno degli attori istituzionali più importanti nel mercato del lavoro, in particolare rispetto ai giovani con difficoltà d'accesso all'impiego, consiste nella rete nazionale di Missioni Locali e dei Centri d'accoglienza (PAIO). Fondata nel 1981, questa rete, è costituita da strutture locali per l'accoglienza, l'informazione e l'orientamento col mandato di assistere giovani tra i 16 e i 25 anni nel superamento di difficoltà legate all'inserimento sociale e lavorativo. L'affiancamento che queste strutture offrono consiste nell'assistenza personalizzata per la ricerca di lavoro, l'accesso alla formazione e ai tirocini, ai servizi abitativi e sanitari e, in generale, alla cittadinanza. In particolare, in cooperazione con

l'ANPE, viene erogata consulenza sulle offerte di lavoro, formazione sulle tecniche di ricerca e sono promossi momenti di contatto con i datori di lavoro. Le strutture della rete inoltre dirigono incontri di mentoring e orientano i giovani rispetto alle possibilità di formazione professionale offerte dalle autorità regionali. Quasi il 90% delle strutture sono organizzazioni non profit. Nel 2004, 1,1 milioni di giovani erano in contatto con una Missione Locale o PAIO, dei quali 265 mila hanno trovato un lavoro stabile. Il 19% dei contatti viveva in una Zona Urbana Sensibile. Nel complesso, queste strutture sembrano aver avuto un impatto generalmente positivo sull'occupazione giovanile, ma non particolarmente centrato sulle fasce con difficoltà d'accesso/basse qualifiche (Cepiku e Bonomi 2010: 18)

In tutti e tre i paesi considerati, gli strumenti finanziari adottati a livello nazionale per sostenere le politiche di integrazione, sono integrati attraverso gli strumenti finanziari comunitari che trovano nel Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi**,** il loro principale riferimento.

3.1.4 La politica sull'asilo

Come messo in rilievo in un recente rapporto dell'European Migration Network (EMN 2010), in termini procedurali il livello di omogeneità tra i diversi paesi europei - compresi Francia, Spagna e Italia - risulta maggiore per quanto riguarda le politiche di asilo piuttosto che per quanto riguarda quelle che regolano i flussi migratori ordinari. Ciò è essenzialmente dovuto all'esistenza di una legislazione internazionale più avanzata e al sostanziale grado di armonizzazione richiesta dalla legislazione europea nel settore dell'asilo (EMN 2010: 31).

In Francia la prima versione della legge sull'asilo risaliva al 1952 e riproponeva i termini della Convenzione di Ginevra del 1952. L'ultima riforma della legge risale al 20 dicembre 2003 ed è stata portata avanti allo scopo di rendere più efficiente e veloce il processo decisionale che porta ad accogliere o meno le domande d'asilo. Ad oggi il diritto d'asilo è regolato dall'Ufficio Francese per la Protezione dei Rifugiati e degli apolidi (OFPRA) che è incaricato di accogliere o respingere le domande d'asilo e dalla Corte Nazionale per il Diritto d'Asilo (CNDA), ovvero la Corte di appello a cui ci si può rivolgere per impugnare le decisioni dell'OFPRA.

In Spagna la principale normativa di riferimento è rappresentata dalla Legge sul Diritto di Asilo e la Condizione di Rifugiato, sottoposta a varie modifiche nel corso del tempo e recentemente approdata all'ultimo testo rappresentato dalla L.12/2009[28] che recepisce la più recente normativa europea in tema di asilo[29] e deroga la normativa precedente rappresentata dalla L.5/1984 modificata dalla L.9/1994. Anche il regolamento applicativo di detta legge non risulta ancora approvato, pertanto, oltre al disegno ad esso relativo, risulta necessario considerare il regolamento applicativo della legge precedente adottato mediante il Real Decreto 203/1995[30]. Le competenze in fatto di asilo e rifugio sono dello Stato[31] e né le

[28] Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria *(BOE número 263, de 31 de octubre)*

[29] Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar; Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional, y al contenido de la protección concedida; Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

[30] Real Decreto 203/1995 , de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado, en su redacción dada por la Ley 9/1994,

Comunità Autonome né gli enti locali sviluppano programmi speciali a questo scopo. Il Piano Strategico per l'Integrazione la Cittadinanza 2007-2010 stabilisce linee d'intervento strategiche, indirizzate alla popolazione immigrata, nella quale sono inclusi anche i richiedenti asilo: una delle principali attività consiste proprio nella promozione di progetti di accoglienza integrale per i richiedenti asilo, rifugiati e persone beneficiarie di altri tipi di protezione internazionale (Petrovic, in via di pubblicazione).

In Italia manca una legge organica Sul diritto d'asilo. Come messo in rilievo nel rapporto della sezione italiana dell'European Migration Network, nel corso degli anni però sono state recepite diverse direttive comunitarie in materia di asilo e più in generale di politiche migratorie. Fra queste si segnala la direttiva 2003/9 (recepita con il decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140), che stabilisce le norme minime relative all'accoglienza degli stranieri richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiato nel territorio nazionale. In materia d'asilo, la legge 189/2002 ha introdotto a fianco a quella ordinaria una procedura semplificata per i richiedenti asilo obbligatoriamente trattenuti nei centri di identificazione, dimezzandone i tempi di attesa per l'audizione (da 30 a 15 giorni), unitamente all'istituzione da un lato delle Commissioni Territoriali, con il compito di determinare lo status di rifugiato, e dall'altro di una Commissione nazionale cui sono state affidate competenze di indirizzo e coordinamento. Peraltro, la legge 189/2002 ha recepito il tema della "protezione umanitaria" in favore di quanti, pur non rientrando nella definizione di "rifugiato" secondo i criteri espressi nella Convenzione di Ginevra del 1951, necessitano ugualmente di particolare protezione poiché in fuga da guerre o condizioni di violenza generalizzata. Oltre a ciò, sempre in materia d'asilo, la legge 189/2002 ha disciplinato l'istituzione del cosiddetto "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo", attraverso cui garantire le attività di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati: attività già intraprese un anno prima per mezzo del Programma Nazionale Asilo (PNA). Tale programma è stato avviato congiuntamente dall'UNHCR, dal Ministero dell'Interno e dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), al fine di costituire, in mancanza di un sistema nazionale di protezione, una rete di accoglienza in favore dei richiedenti asilo e di un programma di inclusione ed integrazione per quanti avessero ricevuto il riconoscimento dello status di rifugiato. A seguito della legge 189/2002, l'esperienza del PNA è confluita in modo più organico nel Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), il cui coordinamento è affidato al Servizio Centrale (istituito dal Ministero dell'Interno e affidato all'ANCI in regime di convenzione). Anch'esso si avvale, per le iniziative di "accoglienza integrata" (vitto, alloggio, orientamento socio-lavorativo, consulenza legale, ecc.), del contributo operativo della rete degli Enti locali, con la collaborazione delle realtà del cosiddetto "terzo settore". Nel 2005, con D.P.C.M. del 4 febbraio, è stata istituita la Commissione Nazionale per il diritto d'asilo; mentre è dell'anno seguente (7 dicembre 2006) l'emanazione della direttiva sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (EMN Italy 2009: 26)..

3.2 La distribuzione delle competenze nella gestione delle politiche di accoglienza e integrazione

Le politiche migratorie possono essere suddivise in tre principali settori: le politiche di immigrazione, le politiche per gli immigrati e le politiche per i migranti. Le politiche di immigrazione stabiliscono le condizioni di ingresso e ammissione all'interno di un paese (i.e. ingressi e controllo delle frontiere, permessi di soggiorno, espulsioni); le politiche per gli immigrati regolano l'insieme di diritti, civili, sociali e politici che gli

---

de 19 de mayo (*BOE núm. 52, de 2 de marzo*), modificada, a su vez, por el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio (*BOE núm. 174, de 21 de julio*), por el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio (*BOE núm. 174, de 21 de julio*), por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre (*BOE núm. 256, de 25 de octubre*) y por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre (*BOE núm. 6, de 7 de enero de 2005*).

[31] Le competenze su questo tema sono divise tra il Ministero dell'occupazione e immigrazione e Ministero dell'Interno.

vengono riconosciuti (i.e. accesso ai servizi sociali, cittadinanza, partecipazione pubblica, inserimento lavorativo e abitativo); le politiche per i migranti si traducono in misura di prima accoglienza e assistenza per quei soggetti presenti sul territorio ma il cui status giuridico è incerto. E' questo il caso dei soggiornanti per motivi umanitari, minori non accompagnati, vittime di tratta, clandestini e irregolari che nella maggior parte dei paesi di immigrazione hanno un qualche accesso ai servizi di base attraverso le organizzazioni del terzo settore che operano in convenzione con le amministrazioni pubbliche (Caponio 2006: 29).

Questa suddivisione settoriale delle politiche si intreccia in gran parte alla distribuzione delle competenze tra diversi livelli dell'amministrazione pubblica. Le politiche di immigrazione costruiscono in tutti i principali paesi europei, compresi quelli oggetto del nostro studio, una prerogativa del livello di governo nazionale, con limitate possibilità di influenza da parte degli enti locali. La rilevanza del ruolo delle amministrazioni locali emerge invece nelle politiche per gli immigrati: se è vero che all'ambito nazionale spetta la regolazione dello status di cittadini e dei diritti civili, sociali e politici che spettano agli stranieri, è anche vero che le reali pratiche di integrazione possono essere sviluppate concretamente solo nei luoghi dove gli stranieri vivono e lavorano e dunque nella dimensione locale. Sono dunque gli Enti locali, in tutti i principali paesi europei, i principali garanti delle politiche di integrazione (Melica 1996) . Questo ruolo discende dalla tradizionale funzione svolta da tali istituzioni nell'organizzazione ed erogazione dei servizi diretti ai cittadini (Caponio 2006).

Le politiche per i migranti sembrerebbero costituire a prima vista un chiaro ambito di competenza nazionale: spetta infatti ai governi centrali stabilire quali categorie di migranti hanno diritto a quali servizi, nonché predisporre appropriate misure di accoglienza e assistenza che rispondano alle diverse esigenze. Un ruolo centrale però va riconosciuto alle amministrazioni territoriali non solo nel concretizzare queste politiche, ma anche nel far fronte a possibili emergenze come ad esempio l'arrivo improvviso di profughi da zone di guerra, che può richiedere interventi urgenti di prima accoglienza non previsti dalle normative e dalle politiche nazionali (Caponio 2006: 30).

In generale alcuni studiosi notano il progressivo aumento delle competenze detenute dagli Enti locali, anche al di fuori degli ambiti formalmente sanciti. Molte burocrazie territoriali hanno di fatto assunto un ruolo di gatekeeper nell'accesso ai documenti di soggiorno, al mercato del lavoro e ai servizi di accoglienza (Caponio 2006: 34; Zucchini 1998).

La distinzione ora accennata può essere ritenuta valida in linea generale. Tuttavia, come sottolinea Caponio, il peso degli Enti locali può variare non poco a seconda del grado di autonomia che ad essi viene assegnato nei diversi contesti. Sia in Spagna che in Italia, a fronte della rapida e disordinata crescita dei flussi migratori, le istituzioni pubbliche nazionali hanno reagito con lentezza e scarso spirito di iniziativa. Contemporaneamente vi è stata una delega *de facto* degli interventi di accoglienza e integrazione ad amministrazioni locali e organizzazioni della società civile (Caponio 2006: 32; si veda anche Ambrosini 2001 e Baldwin-Edwards 2002). In questo contesto si è verificata una forte differenziazione delle politiche sul territorio, in base alla diversa capacità degli Enti locali di attivarsi e alle diverse risorse a disposizione (si veda Caponio 2006: 50; Molen-Alegret 2001, Gonzales Ferrer 2003).

Diverso è il caso della Francia, paese statalista per eccellenza, che ha assegnato ai governi locali un ruolo subalterno anche nell'ambito delle politiche per gli immigrati (Caponio 2006: 36). E' solo nel corso degli anni '80, parallelamente ai processi di decentramento amministrativo promossi dal governo socialista di Mitterand e alle prime gravi esplosioni di violenza nelle banlieus, che si è imposta la necessità di un maggiore coinvolgimento dei governi locali (Caponio 2006: 37). Nonostante queste aperture l'impronta centralista della Francia resta assai più marcata rispetto a quanto non avvenga in Spagna e Italia .

3.2.1 Spagna

Come ricorda Petrovic, in Spagna l'organizzazione territoriale dello Stato è regolamentata dalla parte VIII della Costituzione spagnola del 1978. L'articolo 137 stabilisce che "lo Stato è territorialmente organizzato in municipalità, province e Comunità Autonome. Tutte queste entità devono avere il proprio governo per la gestione dei rispettivi interessi". In seguito alla decisone della Corte Costituzionale 4/1981, la Costituzione spagnola ha stabilito una distribuzione verticale del potere politico tra le entità di diversi livelli. In cima c'è lo Stato, detentore della sovranità, poi le regioni caratterizzate dalla loro autonomia politica e infine gli enti locali, province e municipalità, aventi l'autonomia amministrativa (Petrovic, in via di pubblicazione). La Costituzione spagnola stabilisce la distribuzione di competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome, mentre i compiti degli Enti locali sono regolati dalla *Ley Reguladora de las Bases de Regimen local* (LBRL)[32] (Petrovic, in via di pubblicazione).

Per quanto riguarda la tematica migratoria, lo Stato detiene l'esclusiva autorità riguardo ai seguenti argomenti, regolati attraverso l'articolo 149 della Costituzione): a) Nazionalità, immigrazione, emigrazione, leggi sull'asilo; b) Legislazioni sul lavoro, senza pregiudicare la loro esecuzione da parte degli organi delle Comunità Autonome; c) Sanità: basi e coordinamento generale per la salute; c) Regole basilari per l'implementazione dell'articolo 27 della Costituzione che impone il diritto all'Istruzione (Petrovic, in via di pubblicazione).

Le Comunità Autonome (in base all'art. 148 della costituzione) hanno invece, tra l'altro, esclusiva competenza sugli aspetti riguardanti: a) lo sviluppo urbano e alloggio e l'assistenza sociale e condividono con lo Stato i poteri legislativi ed esecutivi in fatto di salute e igiene, lavoro e istruzione (Petrovic, in via di pubblicazione). L'integrazione degli immigrati costituisce dunque un aspetto fondamentalmente regolato e gestito a livello locale da ciascuna Autonomia in linea con la normativa generale definita dai testi normativi citati precedentemente (Mola 2011).

Le province (in base all'articolo 31 del LBRL), grazie ai poteri conferitigli dallo Stato e dalle Comunità Autonome, coordinano i servizi municipali; offrono assistenza legale, economica e tecnica alle municipalità; provvedono ai servizi pubblici sovra-municipali; sviluppano azioni di cooperazione nella promozione di sviluppo economico e sociale della provincia (Petrovic, in via di pubblicazione).

Infine le municipalità (in base all'articolo 25 del LBRL) hanno autorità amministrativa, tra l'altro, nelle materie riguardanti: Sicurezza nei luoghi pubblici; Progettazione urbana, promozione e gestione delle residenze; Protezione della salute pubblica; Partecipazione nella gestione delle cure primarie; Provvedimento ai servizi sociali e ai servizi di integrazione sociale; Partecipazione nella pianificazione dell'insegnamento e dell'educazione (Petrovic, in via di pubblicazione).

In Spagna (come del resto in Italia) la forte decentralizzazione delle politiche sociali ha dato luogo a diversi modelli di integrazione della popolazione straniera. Ciò apre lo spazio per una profonda eterogeneità, ma costituisce anche l'occasione per creare una sorta di 'laboratorio'che consente di condividere buone pratiche e promuovere forme di innovazione politica (Fieri 2009)..

[32] Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE nº 80 de 3 de abril de 1985).

Per gestire i processi di inclusione sociale degli immigrati ciascuna Autonomia si è dotata di una propria legge specifica. Anche gli Statuti di Autonomia – che regolano le competenze delle comunità autonome – trattano la questione migratoria attraverso capitoli specifici. Grazie a questo complesso sistema legislativo, alla Comunità Autonoma Andalusa è riconosciuta la competenza esecutiva in fatto di permessi di lavoro che deve essere esercitata attraverso il coordinamento con lo Stato. Queste competenze includono tre aspetti: a)La procedura burocratica e risoluzione del permesso di lavoro iniziale b) La procedura burocratica e la risoluzione riguardo l'appello a queste autorizzazioni c) L'applicazione di leggi di controllo e di sanzione. A ciò si aggiunge la competenza, anch'essa esercitata in collaborazione con l'autorità nazionale, da fissare il numero di lavoratori stranieri da inserire sul proprio territorio, tramite canali bilaterali e multilaterali (Petrovic, in via di pubblicazione).

Oltre al sistema legislativo è importante considerare anche i piani e i programmi che, nell'ottica di applicare le menzionate normative, si pongono l'obiettivo di promuovere l'effettivo e positivo inserimento degli immigrati regolari e richiedenti asilo nel tessuto economico e sociale del paese. A livello locale, in Spagna, ciascuna autonomia si dota di un proprio coacervo di piani di accoglienza e integrazione (Mola 2011). Nel caso dell'Andalusia, come si vedrà meglio in seguito, il quadro di riferimento è dato dal "Piano Integrale per l'Immigrazione in Andalusia" che ha durata triennale ed è giunto oggi alla sua terza edizione. La principale funzione del piano - che viene concertato insieme alle associazioni di immigrati e alle ONG andaluse - è quello di coordinare le politiche d'immigrazione nella Comunità Autonoma Andalusa sui vari aspetti concernenti l'integrazione. Attenzione specifica viene data ai temi concernenti la sanità, il lavoro, l'educazione, la casa, l'uguaglianza e il benessere Sociale, la Giustizia.

Infine è importante ricordare l'esistenza delle diramazioni territoriali del Forum per l'Integrazione e dell'Osservatorio. Il Forum ha delle proprie basi in tutte le comunità autonome e le province. Come nel caso del Forum, anche l'Osservatorio ha delle proprie basi in tutte le Comunità autonome e vi è dunque anche un Osservatorio Andalusiano permanente sull'immigrazione. Come messo in luce da Petrovic, gli Osservatori che lavorano nelle Comunità autonome puntano a migliorare la conoscenza della realtà migratoria e dei flussi sul proprio territorio; Ricevere e analizzare le informazioni provenienti dalle istituzioni pubbliche e private, dalle organizzazioni e dalle associazioni collegate con l'immigrazione; Promuovere, sviluppare e disseminare le ricerche sulle migrazioni (Petrovic, in via di pubblicazione).

3.2.2 Francia

L'art. 1 della Costituzione della V Repubblica dispone "La Francia è una repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale. Assicura l'uguaglianza davanti alla legge di tutti i cittadini senza distinzione di origine, razza o religione. Rispetta tutte le credenze. *La sua organizzazione è decentrata*". Quest'ultima frase è stata aggiunta nel 2003 introducendo l'art. 1 della legge costituzionale n. 2003-276 del 28 marzo 2003. Tale legge costituisce il cosiddetto *secondo atto del decentramento* alla francese (Petrovic, in via di pubblicazione). L'art. 72 della Costituzione, che apre il Titolo XII dedicato alle collettività territoriali (articoli da 72 a 75) afferma: "Le collettività territoriali della Repubblica sono i comuni, i dipartimenti, le regioni, le collettività a statuto particolare e le collettività d'oltremare rette dall'art.74 » (Petrovic, in via di pubblicazione).

Nonostante queste leggi abbiano apportato una certa trasformazione in senso decentrato, resta fermo un controllo del Prefetto sulle collettività locali ed è per questo che queste ultime sono associate al Ministero dell'Interno che in Francia ha la seguente denominazione: Ministero dell'Interno, dell'Oltre mare e delle collettività territoriali, che ha dunque la tutela sulle collettività territoriali (Petrovic, in via di pubblicazione).

Il Prefetto della regione è il Prefetto del Dipartimento nel qual è situato il capoluogo della regione, dirige i servizi "deconcentrati" della regione, attua la politica del governo sui grandi progetti, controlla la legalità e il rispetto delle regole budgetarie degli atti della regione e delle strutture pubbliche e prepara le politiche di sviluppo economico e sociale nonché la gestione del territorio (Petrovic, in via di pubblicazione).

Per quanto riguarda la politica di integrazione e accoglienza dei migranti, è opportuno ricordare che essa è definita a livello nazionale e trova applicazione concreta attraverso il ruolo sinergico delle diverse istituzioni locali e degli attori della società civile (EMN 2010). Nel 1990 la Francia si è dotata di un organo consultivo e di riflessione, l'Haut Conseil à l'Integration (HCI) che ha proprio il compito di definire strategie di integrazione unitarie e universalistiche. Oltre alla pianificazione politica, lo Stato in Francia ha anche il ruolo di rafforzare il coordinamento tra le politiche di integrazione attivate a livello regionale. Questo obiettivo è perseguito attraverso l'organizzazione di Conferenze Nazionali sull'Integrazione, avviate a partire dal 2007.

Le Regioni sono competenti per lo sviluppo di politiche concernenti la scuola, la formazione professionale e le politiche sociali e metà del loro budget annuale è diretto proprio allo sviluppo di tali politiche (EMN 2010), ma come tutte le amministrazioni locali in Francia, non hanno autonomia legislativa, né possono emettere regolamenti.

Le politiche di integrazione e accoglienza degli stranieri sono regolate, a livello regionale, attraverso i 'Programmi Regionali per l'integrazione della popolazione immigrata (PRIPI) resi obbligatori dalla Legge sulla 'Coesione Sociale' del 18 gennaio 2005. Questi programmi vengono sviluppati attraverso la responsabilità dei prefetti regionali e seguono all'analisi dei bisogni e delle risorse disponibili. Le aree prioritarie di tali programmi riguardano la salute, l'educazione, la formazione priofesisonale, l'accesso alla casa. Le risorse per finanziare le azioni individuate provengono dall'Agenzia per le Pari Opportunità (ACSE). Oltre a questi programmi, tutte le Regioni Francesi sono tenute a sviluppare specifici piani di accoglienza. Attraverso gli 'Accordi Stato-Regioni (*Contrats de plan Etat-Régions*), il governo individua zone che presentano forme di disagio sociale particolarmente accentuato ed eroga fondi speciali per la promozione di politiche sociali. Molto spesso questa pianificazione sociale speciale si rivolge proprio alle aree dove la presenza straniera è più forte.

Durante gli ultimi anni un ruolo importante nella gestione delle politiche di accoglienza e integrazione è stato conferito ai Comuni. Questi ultimi hanno competenze che possono essere classificate come "tradizionali" o "decentrate" (Petrovic, in via di pubblicazione). Fanno parte delle competenze "tradizionali": le politiche sociali, l'educazione, la manutenzione della rete stradale municipale, la gestione de territorio e dell'ordine pubblico locale. Tra le competenze "decentrate" vi sono: politiche urbane; politiche sulla casa, la salute e la promozione economica.

Per quanto riguarda le politiche migratorie, il ruolo dei comuni ha recentemente acquisito rilevanza in relazione alle 'politiche urbane'. Come messo in evidenza da Cepiku e Bonomi, la "City Policy" costituiscono un insieme indiretto di misure con obiettivi territoriali e non di per sé rivolti agli immigrati. Le 'politiche per la città' hanno costituito la principale risposta al susseguirsi, dai primi anni '80, di disordini nei quartieri suburbani, specie nelle aree con le maggiori differenze sociali e culturali. Le politiche per la città sono gestite dal Ministero del Lavoro, della Coesione sociale e della casa e vengono definite attraverso contratti formali tra il governo centrale e i Comuni ("Contrats de ville"). Inizialmente sono stati identificati tre livelli geografici di intervento. Il primo erano le Zone Urbane Sensibili (ZUS), con l'obiettivo di contrastare il problema dell'esclusione nelle aree urbane e favorire l'integrazione lavorativa, sociale e culturale della popolazione.. I contratti urbani ("contrats de ville"), così come numerosi altri contratti e programmi esistenti diretti allo sviluppo urbano e sociale, sono stati sostituiti nel 2007 da un unico Contratto Urbano di

Coesione Sociale, da sottoscrivere per un periodo di 3 anni e rinnovabile per ulteriori tre tra i sindaci e lo stato, con azioni intraprese in cinque aree tra cui l'accesso al lavoro e lo sviluppo economico. Il contratto tra lo Stato e le collettività territoriali impegna ciascuna parte ad azioni concrete e concertate per migliorare la vita degli abitanti di quartieri ad alta disoccupazione o violenza o con significativi problemi abitativi e per prevenire l'esclusione sociale. Le misure possono essere organizzate al livello del singolo comune o di più comuni consorziati, in particolare con riferimento (Cepiku e Bonomi 2010: 17).

Per quanto riguarda Marsiglia, come rilevato da Gsir, non esiste una politica di integrazione e accoglienza specificatamente rivolta ai migramti. Le uniche politiche in questo senso sono sviluppate proprio nell'ambito della Politica per le città e hanno l'obiettivo di contrastare l'esclusione sociale (Gsir 2007). Le due forme di pianificazione attraverso cui si realizza la politica per le città a Marsiglia sono: *il contrats de ville* e il *Grand Projet de Ville (GPV).*

E' infine importante notare che in Francia, sebbene sia forte la politica centralista dello Stato, sono anche fortemente diffuse le reti tra Enti locali. Marsiglia, come messo in luce da Gsir (2007), è parte di ben 7 network: l'associazione internazionale delle città e dei porti (AIVP);l'associazione internazionale dei sindaci (AIMF); la sezione francese del Consiglio dei municipi e delle regioni europee (ARCCRE); l'Unione delle città e dei governi locali; il network Eurocities che mette in rette le maggiori città europee; il gruppo Euro-Med che promuove la politica di vicinato con le città della riva sud del mediterraneo; la rete per la prevenzione e la gestioni dei rischi urbani (IPGR).

3.2.3 Italia

Nelle leggi italiane in materia di immigrazione è possibile rintracciare alcuni elementi di continuità nel ruolo affidato a Regioni, province e comuni: essi coprono un ruolo puramente consultivo in materia di politiche dei flussi (politiche di immigrazione); mentre hanno un ruolo decisamente più attivo nell'ambito degli interventi di assistenza, protezione sociale e integrazione (politiche per gli immigrati).

Come messo in rilievo da Caponio (2006) il T.U. si distingue proprio per il ruolo cruciale che viene riconosciuto alle amministrazioni territoriali nell'ambito delle politiche di integrazione e accoglienza. In accordo al principio di sussidiarietà, Regioni ed Enti Locali sono chiamati ad implementare le politiche di integrazione, accoglienza e lotta alle discriminazioni gestendo autonomamente risorse statali oltre che i propri fondi. Le misure di cui le Regioni e gli Enti Locali sono chiamati ad occuparsi spaziano dall'insegnamento della lingua italiana, alla valorizzazione della cultura di origine, alla mediazione culturale nei servizi, ai corsi di formazione, all'accesso all'abitazione (articoli: 42, 38,40). L'erogazione annuale del fondo delle politiche sociali è di competenza del Ministero del Lavoro che lo distribuisce tra le Regioni. E' compito delle Regioni dividere i fondi ricevuti tra gli Enti locali ed identificare le linee di intervento.

I fondi vengono spesi in base ad accordi di programma che le Regioni devono sottoscrivere con gli enti locali (art.59). In Tali accordi devono essere indicati gli obiettivi da perseguire, gli interventi da realizzare, le modalità e i tempi di realizzazione, i costi e le risorse impiegate. Ai fini dell'attuazione, poi, la legge prevede che regioni e province autonome possano anche avvalersi della collaborazione di associazioni di stranieri e organizzazioni che operano in loro favore, iscritte in un apposito registro (art. 50) (Caponio 2006: 69). Il richiamo all'accordo di programma sembra indicare una scelta precisa a favore del coinvolgimento degli enti locali nella fase di definizione dei piani regionali. In realtà, le regioni hanno potuto contare sin dall'inizio su notevoli margini di autonomia nel decidere non solo il tipo di interventi da finanziare e i criteri

di selezione dei progetti, ma anche il ruolo delle amministrazioni locali nei processi di *decision-making (*Caponio 2006: 69)

Il Testo Unico sull'Immigrazione assegna, dunque, alle Regioni funzioni di programmazione, coordinamento, indirizzo e valutazione, mentre alle province e ai comuni sono affidati compiti di progettazione e realizzazione degli interventi.

I comuni hanno invece un ruolo centrale nella gestione delle politiche per i migranti (Caponio 2006: 70). Il T.U. sull'immigrazione assegna infatti ai comuni il compito di predisporre - anche in convenzione con associazioni del terzo settore - progetti specifici di accoglienza e assistenza a favore delle categorie deboli, in particolare donne vittime del racket della prostituzione, richiedenti asilo e minori non accompagnati. I Comuni, in particolare hanno il compito di predisporre progetti specifici di accoglienza e assistenza alle vittime di tratta (Caponio 2006: 70); partecipano assieme alle Province al Comitato minori stranieri istituito dall'articolo 23 del T.U.; attraverso l'ANCI gestiscono l'organo operativo del Sistema di Protezione dei Richiedenti Asilo (SPRAR) (Caponio 2006: 73).

Allo scopo di identificare i bisogni emergenti a livello locale e promuovere le azioni necessarie a soddisfarli, in base all'art. 3 d.lgs. 286/1998 in ogni Regione è stata istituita una Consulta per l'immigrazione e in ogni provincia, come precedentemente accennato, un Consiglio territoriale per l'immigrazione (FIERI 2009: 59). Secondo l'opinione di diversi esperti l'azione di queste strutture risulta tuttavia debole, in quanto non sono previsti fondi dedicati alla realizzazione delle iniziative approvate e le decisioni prese non hanno carattere vincolante.

La legislazione nazionale inoltre prevede che ogni Regione sia chiamata ad approvare una propria legge sull'immigrazione. Tali leggi sono state approvate a partire dal 1988. In termini di indirizzi operativi, in generale le leggi regionali sull'immigrazione prevedono misure di assistenza/supporto che riguardano più ambiti di *policy*, dall'inserimento lavorativo all'insegnamento della lingua italiana, alla formazione professionale, all'integrazione scolastica dei figli degli immigrati, ad azioni di preservazione dell'identità etnico-culturale, all'accesso alla sanità ecc. Tuttavia, due linee di intervento appaiono caratterizzanti: l'accoglienza abitativa, come si è detto sopra, e la questione dell'associazionismo e della partecipazione pubblica (Barbagli 2007: 59). La maggior parte delle leggi regionali prevede l'istituzione di una consulta per l'immigrazione. Si tratta di consulte di nomina, i cui membri cioè non sono eletti ma designati dalle associazioni di stranieri.

Per quanto riguarda la Sardegna è utile ricordare che essa è divenuta in modo sempre più chiaro una regione di destinazione – e non solo di transito dei flussi migratori. Ad oggi è in atto una crescita progressiva dei flussi migratori, sebbene la regione continui ad essere una delle ultime per numero di presenze nella graduatoria delle regioni italiane (accoglie lo 0,8% degli immigrati in Italia, per un totale di 38.000 unità) (Caritas 2010: 453). I principali settori di inserimento sono i servizi (servizi alla persona, alberghi, ristorazione); industria (edilizia in particolare); agricoltura e pesca. Negli ultimi anni la regione Sardegna si è dotata di una politica d'integrazione grazie ai finanziamenti della LR/1990, Ogni anno, al fine di ottenere i finanziamenti regionali le province devono produrre un piano territoriale che sia il più possibile in linea con il piano regionale. I progetti promossi negli ultimi anni hanno finanziato l'istituzione di sportelli polifunzionali, di ricerche sull'immigrazione, l'utilizzo dei mediatori culturali nei servizi, corsi di formazione professionale e mediazione linguistico-culturale, informazione sull'accesso ai servizi e altro ancora. Tutti i progetti svolti dalle province vengono monitorati dall'Osservatorio Regionale sull'immigrazione che riunisce in un unico database i dati più significativi ddi ciascun progetto e annualmente produce un rapporto.

3.3 Il sostegno alle categorie deboli

Le politiche di accoglienza e sostegno alle categorie deboli, in tutti e tre i paesi considerati, vengono portate avanti in stretta collaborazione con ONG e agenzie internazionali. I principali servizi offerti dalle ONG includono: la gestione di centri di accoglienza, l'offerta di servizi di consulenza legale e sociale, programmi di educazione, formazione professionale e linguistica, orientamento culturale, tirocini lavorativi e servizi di integrazione. La croce rossa tende ad essere la struttura a cui si fa maggiormente ricorso in tutti i paesi considerati (EMN 2010).

Per quanto riguarda i richiedenti asilo, in tutti e tre i paesi considerati, lo Stato garantisce l'assistenza legale gratuita attraverso il lavoro di ONG o organizzazioni internazionali come l' UNHCR. Oltre all'alloggio, ai richiedenti asilo viene offerto il diritto di accesso a cure mediche e a percorsi scolastici per i bambini. Infine tutti e tre i paesi si sono dotati di appositi centri di accoglienza per i rifugiati e i richiedenti asilo in gran parte gestiti da ONG o organizzazioni internazionali.

In Spagna il sistema di accoglienza ai richiedenti asilo è gestito dal Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione (Direzione Generale per l'Integrazione degli Immigrati) attraverso i *Centros de Acogida a Refugiados (CAR): centri pubblici che oltre all'alloggio forniscono supporto psico-sociale.* I centri gestiti direttamente dalla Direzione Generale per l'Integrazione degli Immigrati, sono quattro e sono situati in Acobendas, Seviglia, Mielata e Madrid; gli altri sono gestiti da tre ONG (Croce Rossa, ACCEM e CEAR) che una volta all'anno firmano un accordo con il Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione riguardo l'accoglienza dei richiedenti asilo. Al di là dei CAR, Croce Rossa, ACCEM e CEAR sono le principali strutture a cui lo Stato appalta programmi di integrazione sociale e lavorativa, indirizzati agli immigrati, ai richiedenti asilo e ai rifugiati. Tutte le politiche a favore dei profughi e dei richiedenti asilo vengono finanziati in parte tramite la tassazione ordinaria e in parte attraverso i fondi europei per i rifugiati (Petrovic, in via di pubblicazione).

In Francia i richiedenti asilo, la cui domanda è sotto esame da parte dell'OFPRA, possono essere alloggiati nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CADA), amministrati dalle prefetture nelle principali aree metropolitane della Francia. Nei CADA i richiedenti asilo ricevono sostegno sociale ed amministrativo e hanno diritto a un sussidio mensile: perdono invece tale diritto se rinunciano ad essere alloggiati nei centri (EMN 2010). I richiedenti asilo la cui domanda viene accolta, sono chiamati a firmare il contratto di accoglienza e integrazione (CAI) e possono fruire di numerosi programmi di accoglienza gestiti dall'OFII in collaborazione con il terzo settore soprattutto per quanto riguarda la formazione professionale e linguistica, il supporto all'accesso alla casa e al lavoro. Molti di questi programmi sono finanziati con il Fondo europeo per i Rifugiati (FER).

In Italia nell'ambito dello SPRAR, gli enti locali, con il supporto di associazioni del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" volti a superare la mera fornitura di vitto ed alloggio, prevedendo anche misure di orientamento legale e sociale, nonché la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio – economico. Il sistema, è costituito da strutture e servizi di accoglienza territoriali predisposti dagli enti locali mediante progetti finanziati per una quota dell'80% dal Fondo nazionale asilo. I richiedenti asilo sono alloggiati nei centri di accoglienza dei richiedenti asilo (CARA). Queste strutture ospitano, per un periodo massimo che varia tra i 20 ed i 35 giorni, i richiedenti asilo che si trovano in particolari condizioni: privi di documenti, entrati violando i controlli di frontiera, fermati in posizione irregolare. Trascorsi tali termini, senza che sia intervenuta una decisione, al richiedente asilo viene rilasciato un permesso di soggiorno provvisorio di validità trimestrale rinnovabile. I Centri sono aperti e gli ospiti possono uscire dalle strutture nelle ore diurne. Una delegazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni

Unite per i rifugiati (UNHCR) è operativa in Italia fin dal 1953 e i suoi rappresentanti siedono sia nella Commissione Nazionale sia presso le Commissioni Territoriali competenti per le richieste di asilo. Esiste, inoltre, una vasta rete di organizzazioni non governative, e più in generale di associazioni umanitarie, che si occupano a vario titolo del fenomeno immigratorio, alcune delle quali impegnate sia sul versante della prima accoglienza (anche sotto il profilo dell'assistenza legale e amministrativa) sia su quello delle misure di integrazione (inclusione e coesione socio-economica e socio-culturale) (EMN Italy 2009: 21).

Per quanto riguarda l'assistenza alle vittime di traffico, è opportuno ricordare che in tutti e tre i paesi la legge sull'immigrazione permette di sospendere l'ordine di Espulsione e concedere in via eccezionale permesso di soggiorno o di lavoro a vittime di traffico nel caso in cui collaborino con la polizia o la giustizia, nella lotta contro le reti criminali organizzate e i loro sfruttatori. In Francia questo principio è regolato dall'articolo L.316-1 del CESEDA; in Spagna dall'articolo 7.1 della Direttiva del Consiglio 2004/81/CEE del 29 Aprile 2004 che stabilisce, tra l'altro, che alle beneficiarie della legge deve essere garantita un'attenzione comprensiva, dando loro sicurezza e confidenza, almeno nei seguenti settori: alloggio, trattamento medico e psicologico, informazioni, consigli legali sui servizi e sui programmi (Petrovic, in via di pubblicazione). In Italia l'articolo 18 del T.U. (D. Lgs. n. 286/1998), ha non solo distinto nettamente la responsabilità dei trafficanti da quella delle vittime, ma si è anche posto l'obiettivo di proteggere queste ultime prevedendo il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale e l'avvio di percorsi di inserimento e integrazione sociale. Questi programmi, che in base a quanto stabilito dal Regolamento di attuazione (artt. 25, 26 e 27), possono essere realizzati dagli enti locali e da soggetti privati convenzionati, sono finanziati per il 70% dallo Stato e per il 30% dagli enti locali. La selezione ed approvazione dei progetti è compito di una apposita Commissione interministeriale istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento Pari Opportunità, e composta da rappresentanti di quest'ultimo, dei Ministeri di Grazia e Giustizia, dell'Interno, del Lavoro e di Solidarietà Sociale (Barbagli 2007: 38)

In Francia il reato di traffico di esseri umani è stato introdotto nel Codice Penale attraverso la Legge sulla Sicurezza Internazionale del 18 marzo 2003 (articolo L.225-4-1), mentre il diritto di residenza, protezione e accoglienza delle persone vittime di tratta è regolato da un decreto del 13 settembre 2007. Tuttavia, secondo alcuni studiosi (EMN 2010) esiste ancora un vuoto legale nella regolazione delle politiche di accoglienza alle vittime di traffico. La Spagna si è invece dotata di uno strumento comprensivo di Lotta al traffico di persone per sfruttamento sessuale attraverso il 'Progetto comprensivo per combattere il traffico di persone per sfruttamento sessuale 2009-2012'. In quest'ambito particolare attenzione viene accordata alla necessità di aumentare la collaborazione tra la Pubblica Amministrazione, le Istituzioni e la società civile, sottolineando il ruolo significativo delle ONG e delle associazioni di protezione delle donne. Il piano inoltre incoraggia la cooperazione internazionale per migliorare la rilevazione dei casi di sfruttamento, migliorare la conoscenza del problema e progredire risolutamente nella prevenzione. Al fine di migliorare i servizi diretti alle vittime di tratta, il piano prevede la creazione di centri di Accoglienza con programmi specifici di attenzione comprensiva (psico-sociale, medico e legale) e il rafforzamento della presa in carico di queste categorie deboli attraverso, tra l'altro, lo sviluppo di guide informative per professionisti, programmi per facilitare la ricerca del lavoro per vittime di traffico, l'enfasi sul ruolo dei mediatori culturali, il principio della protezione comprensiva alle vittime in situazioni di irregolarità. Il carattere comprensivo dell'assistenza richiede l'adozione di misure a livello educativo, formativo e della ricerca del lavoro (Petrovic, in via di pubblicazione).

In tutti e tre i paesi le politiche di accoglienza alle vittime di tratta sono in gran parte implementate dal terzo settore. In Spagna, in particolare, come vedremo in seguito, spicca il progetto gestito dalla Congregaciòn de Religiosas Adoratrices che offre un programma di accoglienza alle donne vittime di traffico

per sfruttamento sessuale, prostituzione, servitù domestica, servitù matrimoniale, lavori forzati e altri. Il programma considera misure di accoglienza come l'offerta di alloggio in case di accoglienza, ritorni supportati, consigli legali, assistenza medica e psicologica e sistemazione lavorativa. Inoltre ci sono attività di presa di coscienza, formazione e cooperazione internazionale. Per portare avanti tutte queste attività, l'organizzazione conta sull'autofinanziamento così come sui finanziamenti delle istituzioni e enti pubblici e privati.

Per quanto riguarda l'accoglienza ai minori non accompagnati, possiamo notare alcune similitudini tra i paesi considerati.

In Spagna, la competenza appartiene alle Comunità Autonome, ma l'amministrazione nazionale e gli altri Enti locali sono comunque coinvolti nei programmi di presa in carico (Petrovic, in via di pubblicazione).

In Francia le misure di protezione dell'infanzia ricadono sotto la responsabilità dei Dipartimenti, sotto l'autorità del consiglio generale. In particolare tali politiche sono amministrate dai dipartimenti per l'Aiuto Sociale all'Infanzia (ASE-*Aide sociale à l'enfance*), la cui organizzazione è regolata dal Codice di Famiglia Francese (articoli L. 221-1; L.222-5; L. 223-1; L. 223-2) (EMN 2010). Nel caso dei Minori non accompagnati l'ASE si coordina con le prefetture che sono le strutture incaricate di ricevere le eventuali domande di asilo e inviarle all'OFPRA. La Francia si è dotata di alcuni Centri di Prima Accoglienza e Orientamento (LAO) specificatamente rivolti a minori non accompagnati. I centri offrono alloggio, consulenza legale e socio-lavorativa aiutano i ragazzi a trovare una sistemazione più duratura. Nel 2007 circa 800 minori non accompagnati erano assistiti in questi centri, per un periodo medio di sei settimane. I Centri sono gestiti dalla Croce Rossa e dalle associazioni France-Terre d'Asile, Hors-la-Rue, Enfants du monde – droits de l'Homme" (EMN 2010).

In Italia, il T.U., all'articolo 33, ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato per i Minori Stranieri, composto da rappresentanti dei ministeri degli affari esteri, dell'interno e di grazia e giustizia, del dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri, nonché da due rappresentanti dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (Anci) da uno dell'Unione delle Province Italiane (UPI) e da due rappresentanti delle organizza-zioni maggiormente rappresentative operanti nel settore dei problemi della famiglia. I suoi compiti, specificati dal D.P.C.M. n. 535/1999, consistono nel vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri ammessi sul territorio, e coordinare le attività delle amministrazioni interessate; accertare l'identità del minore, dare impulso alla ricerca dei familiari anche all'estero ed eventualmente adottare, ai fini di protezione e garanzia del diritto all'unità familiare, provvedimenti di rimpatrio assistito; monitorare il fenomeno, attraverso un'apposita banca-dati. Operatori e pubblici ufficiali che, nell'esercizio delle loro attività, vengano a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio di minori non accompagnati, devono darne immediata notizia al Comitato (art. 5 D.P.C.M. n. 535/1999). Il minore viene quindi ospitato in centri di accoglienza gestiti da associazioni del terzo settore ed enti locali, dove si dà avvio alle procedure di identificazione. Con il rilascio del permesso di soggiorno per minore età27, il soggetto può accedere ai servizi di assistenza in attesa che il Comitato si pronunci in merito al rimpatrio assistito, o, al contrario, al prolungamento dell'accoglienza in Italia. Dal punto di vista finanziario, sebbene il Comitato non disponga di propri fondi, è previsto che il Dipartimento per gli affari sociali possa finanziare progetti di accoglienza e rimpatrio assistito, nei limiti delle risorse destinate a tale scopo nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche migratorie (art. 4 D.P.C.M. n. 535/1999). Il 3 agosto 2007 poi, in attuazione della legge finanziaria 2007 (l. n. 296/2006, cc. 1267 e 1268), il Ministro della solidarietà sociale, di concerto con il Ministro per i diritti e le pari opportunità, ha emanato una direttiva concernente il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, che al suo interno prevede uno specifico stanziamento a favore dell'Anci per le attività del Comitato minori stranieri (Barbagli 2007: 38).

Un aspetto comune delle politiche di accoglienza nei tre paesi è che il minore viene posto sotto la tutela di un tutore. Nel caso in cui il minore non accompagnato sia anche richiedente asilo, in accordo con la direttiva comunitaria 2005/85/EC, il tutore può anche agire come rappresentante legale. Un altro aspetto comune ai tre paesi è il diritto-obbligo riconosciuto ai minori non accompagnati a ricevere cure sanitarie e all'iscrizione scolastica.

Capitolo 4. Buone pratiche e gestione multilivello delle politiche di integrazione dei migranti nella comunità autonoma andalusa[33]

4.1 Le Politiche di accoglienza in Andalusia: obiettivi strategici e distribuzione delle competenze a livello regionale, provinciale e comunale

La Comunità Autonoma Andalusa[34] nell'ultima decade del XX secolo ha subito un notevole incremento dai flussi migratori internazionali in entrata, con un'accelerazione considerevole dal 2000 al 2007, in seguito alla crescita economica spagnola nel periodo 1994-2007. Nel 2010 la presenza di immigrati di origine straniera in Andalusia era di circa 700.000 persone, che corrispondevano a circa l'8% della popolazione andalusa[35]. La migrazione internazionale in Andalusia è multiforme. In primo luogo si riscontra una migrazione proveniente da Paesi Terzi o nuovi membri UE27 di tipo stanziale, che lavora nel servizio domestico e assistenza anziani, nell'edilizia e nel settore servizi, e che si concentra nelle grandi città capoluoghi di provincia andaluse (Siviglia, Granada, Malaga). In secondo luogo, si registra una migrazione di tipo stagionale diretta verso le zone "rurali" della regione dove si pratica l'agricoltura intensiva: province di Almeria, Jaen, Huelva. Nelle aree turistiche della Costa del Sol (Malaga), infine, si distinguono due flussi migratori differenti: una *labour migration* proveniente da Paesi Terzi o nuovi membri UE27 che lavora nel settore alberghiero e che è soggetta a fluttuazioni stagionali, e un flusso di *retired migrants* composto di pensionati provenienti da paesi dell'Europa settentrionale[36]. Le otto principali nazionalità straniere in termini assoluti in Andalusia sono in sequenza: la britannica, la marocchina, la rumena, la tedesca, la colombiana, l'argentina, l'ecuadoriana e l'italiana.

In Spagna il potere legislativo ed esecutivo in materia di politiche migratorie lo detengono lo Stato Spagnolo e le diverse Comunità Autonome. Le Comunità Autonome ricevono annualmente finanziamenti statali per implementare le politiche migratorie sul loro territorio tramite il Fondo di Appoggio per l'Accoglienza e l'Integrazione degli Immigrati (FAIREA[37]). Nonostante questo, le Comunità Autonome godono di un grande

[33] La stesura del presente capitolo è a cura di Simone Castellani (CeSPi).
[34] In seguito CAA.
[35] Dati OPAM (2010*) Informe Anual Andalucía e Inmigración*, Sevilla: Junta de Andalucía.
[36] Perez Yruela, M. e Rinken, S. (2005) *Integración de los inmigrantes en la sociedad Andaluza*, Madrid: CSIC.
[37] È un fondo annuale creato nel 2005 dal Ministero del Lavoro e Immigrazione. Tramite questo fondo si è cercato di promuovere la cooperazione verticale tra Stato, Regione Autonoma e Municipi, coinvolgendo anche l'ambito associativo. Tra gli obiettivi principali del FAIREA ci sono: l'adozione di condizioni economiche, sociali e culturali che promuovano politiche di accoglienza per la popolazione straniera; favorire la piena integrazione; assicurare l'accesso in condizioni di uguaglianza della popolazioni immigrata ai servizi di base; disegnare e promuovere programmi di formazione; promuovere la sensibilizzazione sociale sull'immigrazione; contribuire a migliorare le condizioni della

margine d'indipendenza per legiferare e finanziare autonomamente politiche attuative in differenti materie (per esempio Sanità e Educazione), anche se sempre dentro le leggi quadro della legislazione statale. È bene rilevare che le politiche migratorie dello Stato Spagnolo e della CAA, sono dirette quasi esclusivamente al collettivo dei *migrant workers*, che procede da Paesi Terzi o da nuovi membri UE27, come ha precisato nell'intervista Antonio Saguès capo di servizio nella *Junta de Andalusia* della direzione di servizi sanitari diretti a collettivi marginalizzati.

Nel 2001 nella CAA è stata creata la Direzione Generale di Politiche Migratorie[38], che attualmente è inserita amministrativamente nella *Consejería*[39] del Lavoro. Come ha spiegato Manuel Borrero, capo di servizio della DGPM, il compito di questa direzione «non è realizzare direttamente azioni a favore degli immigranti, ma attuare una politica comune a livello di governo andaluso». La DGPM promuove e coordina i Piani Integrali per l'Immigrazione in Andalusia[40]", nei quali si dettagliano «gli obiettivi delle politiche, le misure per conseguirli e i vari organismi responsabili a portarli a termine - le differenti direzioni generali- [...]. Nel Piano si definiscono inoltre i preventivi di spesa per portare a termine le politiche progettate» (M. Borrero, DGPM).

Nell'elaborazione e attuazione del PIPIA sono coinvolti tutti gli organi politico\amministrativi della CAA che interagiscono con i differenti bisogni dei cittadini immigrati (*Consejerías* di Sanità, Lavoro, Educazione, Casa, Uguaglianza e Benessere Sociale, Giustizia...), insieme alle associazioni di immigrati e alle ONG andaluse che orientano la loro attività al collettivo migrante. Quello attuale, che sarà promulgato ufficialmente a maggio 2011, è il terzo di questi piani con durata triennale. In questo decennio, nell'evoluzione delle politiche migratorie della CAA, si sono succedute differenti tappe che possono essere riassunte nei termini di "accoglienza", "integrazione" e "gestione della diversità", che corrispondono ai tre PIPIA. Questo non significa, comunque, che nell'ultimo PIPIA, che si concentra sulla gestione della diversità, si cessi, per esempio, di alimentare azioni che riguardino la prima accoglienza.

Uno degli obiettivi di fondo che la CAA ha tentato di perseguire fin dal 2001, per mezzo delle politiche migratorie, è quello della "normalizzazione". In pratica, in Andalusia, si è cercato di evitare di creare servizi pubblici specifici per i collettivi di migranti, quanto piuttosto di incanalare l'accesso di quest'utenza ai servizi generali per tutta la popolazione.

Per quanto riguarda il campo dell'accoglienza, nelle politiche migratorie andaluse, si è proceduto sempre secondo due accezioni. Da un lato si sono propugnate politiche per l'accoglienza "di emergenza" che miravano a coprire le necessità primarie: alimentazione, residenza, eccetera; dall'altro si è consolidata l'idea che l'accoglienza dovesse essere intesa in senso esteso, in modo che potesse interessare persone stabilizzate le quali, dopo aver coperto le necessità primarie, avessero la necessità di promuoversi e "crescere" nella società di arrivo. Le aree in cui si è maggiormente investito in termini di politiche di accoglienza da parte della CAA sono state quelle della salute, dell'educazione, dell'inserimento sociale (servizi sociali, centri residenziali di accoglienza per adulti e per minori non accompagnati) che afferiscono fondamentalmente a tre *Consejerías* (Salute, Educazione, Uguaglianza e Benessere Sociale), che si occupano di implementare e coordinare politiche di accoglienza in questi ambiti specifici.

---

popolazione immigrante. In Andalusia la ripartizione dei finanziamenti provenienti dal FAIREA si decide ogni anno tramite un accordo tra CAA e la Federazione Andalusa dei Municipi e Provincie, un organo consultivo che raduna Municipi, Province e Mancomunitá (divisione territoriale supermunicipale non amministrativa).

[38] In seguito DGPM.

[39] "Ministero" della Comunità Autonoma.

[40] In seguito PIPIA.

I livelli amministrativi in Andalusia sono fondamentalmente due. La CAA è divisa per ambiti in *Consejerías* che hanno i loro rami attuativi nelle *Delegaciones* provinciali delle otto province andaluse. L'altro livello è quello dell'*Ayuntamiento* (Comune) e allo stesso livello esiste un altro organo che è la *Diputación* (ente che riunisce i comuni sotto i 50.000 abitanti della provincia).

Le *Delegaciones* provinciali non hanno potere di elaborare proprie politiche migratorie ma, fondamentalmente, hanno il compito di somministrare le sovvenzioni concesse dalla *Consejerías* (provenienti dal fondo statale FAIREA) alle quali le entità sul territorio (Comuni, associazioni...) accedono tramite bandi di concorso annuali. Inoltre hanno il compito di monitorare periodicamente i progetti che sono stati promossi tramite le sovvenzioni. Le *Delegaciones* sono gli enti che fanno da *trait d'union* tra l'Amministrazione della CAA e gli *Ayuntamientos* e *Diputación* della provincia di competenza. Mantengono inoltre i rapporti con le Associazioni di migranti e ONG pro immigrati presenti sul territorio. Nonostante sembri marginale, il ruolo delle *Delegaciones* provinciali in Andalusia è fondamentale, poiché le politiche attuative nel campo migratorio differiscono di provincia in provincia e differenti sono i tipi di migrazione che interessano le diverse realtà territoriali.

Il Comune di Siviglia è il più grande della provincia omonima e conta una popolazione di 700.000 abitanti (1 milione e 500mila contando l'area metropolitana) e una percentuale di popolazione straniera che arriva al 4,3%, (circa 30.000 persone)[41]. Il Comune di Siviglia promuove autonomamente alcune politiche migratorie di accoglienza. Nonostante ciò, se lo si compara con i finanziamenti provenienti dalla CAA, quelli del Comune di Siviglia rappresentano una percentuale minima delle politiche di accoglienza messe in moto nella città di Siviglia. Le politiche migratorie sono gestite dalla *Delegación Municipal* (assessorato) alle Relazioni Istituzionali. L'assessorato è espressione del partito della coalizione di maggioranza *Izquierda Unida* (ex partito comunista) che governa insieme al *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) il Comune di Siviglia e nelle azioni che promuove tende sempre a marcare la differenza, promuovendo la sua specificità, con le politiche del PSOE che detiene la maggioranza a livello statale e autonomico andaluso.

Il lavoro sul campo conferma che non esistono collaborazioni formali in progetti congiunti tra il livello comunale e quello autonomico, ma sono più le ONG che fanno da ponte e interlocutore tra queste due istituzioni, essendo i progetti che portano avanti finanziati da entrambi i livelli.

4.2 Buone pratiche di accoglienza: un'analisi delle lezioni apprese

4.2.1 Il servizio di "Prima Accoglienza" (Primera Acogida) della Fondazione Sevilla Acoge

Come si sottolineava nel paragrafo precedente, uno degli obiettivi primari delle politiche migratorie in Andalusia, è conseguire l'obiettivo che gli immigrati accedano ai servizi generali per tutta la popolazione, evitando di creare servizi focalizzati verso questa collettività. Come si è potuto rilevare sul campo, nella pratica questa filosofia è stata portata avanti soltanto in parte, soprattutto se ci si fissa sul campo delle politiche di accoglienza. Nel territorio, infatti, esistono servizi che, anche se non sono gestiti direttamente dall'amministrazione pubblica (come potrebbe essere uno "Sportello per immigrati"), sono gestiti da organizzazioni del terzo settore sovvenzionati tramite bandi pubblici.

[41] Dati INE (Istituto nazionale di Statistica), 2011.

Uno di questi servizi è il servizio di "Prima Accoglienza" (*Primera Acogida*) promosso e gestito dalla *Fundación Sevilla Acoge*[42] e finanziato quasi totalmente tramite bandi annuali delle *Delegaciones* provinciali di Politiche Migratorie e di Benessere e Uguaglianza che attingono al fondo FAIREA.

La FSA vanta un'esperienza di venticinque anni nel campo dell'accoglienza della popolazione migrante in Andalusia. Ángela Paschoeto, direttrice della FSA, spiegando come nella Fondazione s'interpreta l'accoglienza afferma:

«Noi interpretiamo l'accoglienza non solamente come Centro di Accoglienza. Accogliere significa ascoltare e significa sapere a priori che quelli che vengono qua, anche se non te lo dicono, vengono da un paese differente, spesso parlano una lingua differente, hanno molte insicurezze e hanno bisogno di un appoggio emozionale [...]. Il periodo di adattamento che può durare dei mesi o anche vari anni, è il periodo in cui le persone hanno bisogno soprattutto dell'appoggio emozionale» (A. Paschoeto, FSA).

FSA ritiene fondamentali nella fase dell'accoglienza le figure specializzate del mediatore culturale e dello psicologo che possono lavorare sull'autostima dell'utente che accede al servizio. Il servizio di "Prima Accoglienza" si basa su un protocollo metodologico elaborato sulla base dell'esperienza maturata con migranti che arrivano sul territorio sivigliano. Essenzialmente questa metodologia gira intorno alla figura del mediatore linguistico e culturale. In questo momento il servizio consta di un team di cinque mediatori madrelingua che ricevono tutte le mattine, da lunedì al venerdì e due pomeriggi la settimana, senza necessità di fissare un appuntamento. Sono presenti mediatori che parlano l'inglese, il francese, il wolof, l'arabo, il russo, il rumeno e l'armeno, che coprono quasi totalmente lo spettro degli idiomi dei migranti presenti a Siviglia.

Quando l'utente arriva per la prima volta alla sede di FSA, viene ricevuto da un mediatore con cui ha un colloquio preliminare e i suoi dati personali vengono inseriti nel database dell'ONG. Il mediatore concorda con l'utente un secondo colloquio individuale o famigliare, attraverso il quale può tracciare azioni personalizzate e un piano di orientamento modellato sulle necessità specifiche dell'utente. Successivamente il mediatore può dirigere l'utente ai consulenti tecnici esperti che lavorano nel servizio (assistente sociale, psicologo, orientatore lavorativo, consulente residenziale), ad altre ONG specializzate in altri servizi (sanitario, legale) o ai servizi generali sul territorio. Questa azione personalizzata può comprendere, secondo i casi, anche viste domiciliari, riunioni di coordinamento tra mediatori e studio di casi particolari assieme all'equipe dei professionisti dell'ONG.

La FSA in questo modo cerca di soddisfare l'esigenza di fornire quella che definisce come "accoglienza integrale", che va dalla consulenza lavorativa a quella sanitaria, residenziale, educativa e psicologica. Inoltre, con l'obiettivo di non duplicare l'offerta sul territorio, lavora in rete con altre ONG, in particolare CEAR[43], ACCEM[44] e alcune organizzazioni sindacali. Ad esempio FSA dirige l'utente che ha bisogno di un parere legale a una di queste organizzazioni che offrono un servizio di consulenza professionale.

Il servizio di Prima Accoglienza è un servizio prestato direttamente da FSA, ma i fondi per finanziare i mediatori provengono da sovvenzioni ottenute partecipando ai bandi che promuove la Pubblica Amministrazione, in particolar modo le *Delegaciones* provinciali di Benessere e Uguaglianza e Politiche Migratorie. Questa fonte di finanziamento rappresenta il 90% dei proventi di FSA. Inoltre FSA partecipa ai bandi delle fondazioni bancarie delle Casse di Risparmio (Caixa, Cajasol). Come ha testimoniato Paschoeto: «Plasmiamo questo servizio di Prima Accoglienza dentro un progetto e cerchiamo fondi attraverso i bandi

[42] Più avanti FSA.
[43] Commissione Spagnola di Aiuto al Rifugiato.
[44] Associazione Commissione Cattolica Spagnola delle Migrazioni.

promossi dalle amministrazioni o entità private» (A. Paschoeto, FSA). Per partecipare ai bandi nazionali e internazionali, FSA ha costituito una fondazione transregionale CEPAIM con due ONG che operano in Madrid e Alicante, che gravitano nell'orbita di FSA. È bene sottolineare, infine, che a livello di finanziamenti il Comune di Siviglia appoggia indirettamente FSA concedendo in comodato gratuito i locali dove svolge la propria attività.

I progetti attualmente in corso che corrispondono ai servizi specializzati collegati a quello di Prima Accoglienza offerti dalla Fondazione sono: il servizio di orientamento lavorativo, il programma Pro - infanzia, il servizio di Attenzione psico-sociale, il servizio di consulenza e gestione immobiliare e l'accesso al microcredito.

Il servizio di orientamento lavorativo si inserisce nella rete "Andalusia Orienta[45]", tramite la quale la CAA ha terziarizzato il servizio pubblico di collocamento, previamente di competenza statale. Il programma è finanziato dalla *Conserjería* del Lavoro della CAA per offrire un servizio specifico alla popolazione immigrata. La filosofia che applica FSA nel fornire questo servizio è riassunta nelle parole della direttrice:

«La persona immigrata se vuole rimanere qui deve lavorare. Però, per quale ragione deve necessariamente permanere nei lavori di bassa qualifica? Sono moltissime le persone che vengono con un'alta qualifica e hanno le capacità per lavorare in altre attività. Sevilla Acoge cerca di fare in modo che il lavoratore immigrato si promuova nel campo del lavoro e possa accedere a posti di lavoro che non necessariamente devono essere di bassa qualifica come quelli nel servizio domestico, agricoltura e edilizia» (A. Paschoeto, FSA).

Per le persone che vogliono iscriversi nel programma di orientamento lavorativo viene organizzata ogni settimana, preliminarmente al colloquio personalizzato, una riunione di gruppo, dove si spiegano gli obiettivi di FSA e che cos'è il programma, il suo obiettivo e quanto può durare il processo di ricerca lavoro. Tutto ciò affinché la persona, che si iscrive a questo itinerario personalizzato di inserimento, sappia chiaramente a cosa va incontro, per evitare frustrazioni dovute alle troppe aspettative. Non è unicamente un programma di orientamento, ma persegue l'obiettivo di inserire l'utente nel mercato del lavoro.

In teoria questo servizio dovrebbe essere prestato solo a immigrati regolari, iscritti nelle liste di lavoro, ma paradossalmente è proprio chi non ha il permesso di residenza che ha maggior bisogno di orientamento lavorativo, al fine di emergere nel mercato del lavoro formale uscendo dall'economia sommersa. Inoltre, sono proprio queste le persone che necessitano maggiormente del Servizio di Prima Accoglienza.

«La legge chiude un po' gli occhi davanti a una situazione senza sbocco: la persona arriva qua, senza denaro. La legge permette in tre anni di ottenere la residenza e in questi tre anni una persona può trovarsi in una situazione dura. Vivere tre anni con la paura... " se la polizia mi domanda dei documenti ho un ordine di espulsione e non ho soldi per ritornare". Questa persona viene schiacciata in una situazione di irregolarità amministrativa alla quale sopravvive con l'appoggio della sua rete di conoscenze ma inevitabilmente vive molto male. È in questi casi che può intervenire l'appoggio del mediatore, dell'assistente sociale e dello psicologo» (A. Paschoeto, FSA).

Per questo il Servizio di Prima Accoglienza si integra con il servizio di salute mentale, finanziato dalla *Consejería* di Governo della CAA, dove uno psicologo e un lavoratore sociale, operano attraverso un servizio di consulenza personalizzato, tentando di potenziare i meccanismi adattativi dell'individuo nella società di arrivo.

[45] *Andalucía Orienta* è il programma di orientamento lavorativo promosso dal Servizio Andaluso del Lavoro (*SAE*) che è diretto a tutta la popolazione attiva iscritta nelle liste di collocamento.

Il servizio di orientamento al lavoro è affiancato dal progetto "Club di Impiego" che si configura come uno spazio per la relazione personale, per cercare lavoro e aggiornarsi sulle risorse disponibili a livello cittadino. Nella sede di FSA si mette a disposizione degli utenti una sala con dieci computer, per cercare lavoro nella web o comunicare con amici e familiari nel paese di origine. Si organizzano inoltre corsi per l'alfabetizzazione informatica. Il progetto è sostenuto da fondi propri della FSA e grazie al volontariato. Su base volontaria si sostengono anche i corsi di spagnolo che si impartiscono nell'associazione.

Il punto di forza del servizio di Prima Accoglienza è la metodologia, collaudata nel tempo, basata sulla mediazione culturale. Rilevante è il fatto che l'organizzazione cura la formazione dei propri mediatori e volontari, che operano anche a livello di quartiere e di istituti scolastici, nelle zone della città con maggior incidenza di residenti d'origine straniera. Da non trascurare, inoltre, il fatto che la maggior parte dei dirigenti e lavoratori della FSA sono immigrati di lungo periodo, con un alto livello di formazione, e che coniugano la specializzazione tecnica con la conoscenza della realtà migratoria sivigliana. Da sottolineare, infine, che FSA ha una sede nel quartiere con più alta concentrazione migratoria di Siviglia. Spesso i mediatori vivono nei quartieri dove operano e sono inseriti nelle reti migratorie, fungendo dunque da persone di riferimento e ponti di fiducia con la società sivigliana.

Tutti i servizi prestati da FSA finanziati annualmente dalle Amministrazioni Pubbliche (Delegaciones provinciali, Consejerías) sono monitorati costantemente dall'ente finanziatore, tramite controllo diretto e indiretto (memorie periodiche, ricevute fiscali), al fine di verificare che si compiano gli obbiettivi prefissati dai bandi e la destinazione dei fondi.

Il principale punto debole del Servizio di Prima accoglienza, è stato chiaramente enucleato dalla direttrice nel corso dell'intervista. Durante gli anni di crescita economica del Paese, dove la CAA percepiva e elargiva finanziamenti ingenti per promuovere le politiche migratorie, i progetti di FSA erano finanziati quasi totalmente con fondi pubblici (quasi il 90%). La fondazione quindi, dipendeva quasi da un unico finanziatore, perché anche i fondi europei per le azioni transnazionali passavano per la *Junta de Andalucía*. I finanziamenti quindi avevano generato una dipendenza assistenzialista delle ONG dall'amministrazione pubblica

«Adesso con la crisi economica che stiamo vivendo le ONG sono obbligate a cercare formule alternative di finanziamento che ci stanno costando molto lavoro per sensibilizzare il mondo imprenditoriale a favore del sociale» (A. Paschoeto, FSA).

Infatti, a fronte della crisi economica che ha visto un taglio radicale dei fondi per le ONG, c'è un tessuto imprenditoriale che, oltre a essere colpito per la crisi, non è sensibilizzato per sostenere il tessuto sociale.

4.2.2 Il progetto FORINTER2: Formazione in Interculturalità e Migrazioni della Direzione Generale di Politiche Migratorie della Junta de Andalucía

Cercando di perseguire l'obiettivo prioritario della normalizzazione, favorendo l'accesso degli immigrati ai servizi pubblici a cui accede il resto della popolazione, dall'anno 2002 la neonata DGPM promuove e coordina il progetto "FORINTER: Formazione in Interculturalità" che si inscrive nell'ambito del Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo per Andalusia.

«La tentazione è sempre quella di instituire uno sportello specifico per immigrati, ma la gente a quel punto può dire: "Gli immigrati godono di maggiori vantaggi che noi". Dall'altra parte se si decide di non creare

uffici di attenzione per soli immigrati, sorge la necessità di formare adeguatamente i dipendenti della Pubblica Amministrazione a tutti i livelli, dai medici ai professori delle scuole, per questa nuova utenza» (M. Borrero, DGPM).

Il programma FORINTER è diretto alla formazione dei responsabili politici e del personale tecnico e amministrativo della Pubblica Amministrazione che interagiscono con colletivi di immigrati, nell'ambito territoriale della CAA. Questa azione formativa ha terminato la sua prima attuazione nel 2006 e ha trovato continuità nel progetto "FORINTER2: Formazione in interculturalità e migrazione" (2007-2013). L'obiettivo di FORINTER2 è dotare di competenze interculturali il personale delle distinte aree della Pubblica Amministrazione (sanità, educazione, lavoro, servizi sociali, giustizia, sicurezza). Inoltre, il programma è rivolto anche a quei collettivi professionali, come gli agenti della Polizia Locale o chi lavora nei mass media, che hanno a che fare, direttamente o indirettamente, nella loro quotidianità, con popolazione immigrata.

Il progetto FORINTER2 si suddivide in quattro fasi: "Analisi della realtà d'intervento e raccolta della documentazione", "Piano di Formazione", "Monitoraggio e valutazione", "Comunità di apprendimento transnazionale".

La prima fase consiste in uno studio delle necessità formative dei professionisti delle varie aree della Pubblica Amministrazione (sanità, educazione...) che svolgono mansioni che li portano a interloquire con membri dei collettivi immigrati, al fine di individuare le aree prioritarie di intervento del programma e determinare le principali problematiche in materia di interculturalità da affrontare. In questa fase si coinvolgono tutti gli attori degli organismi che gestiscono queste aree al fine di definire congiuntamente finalità, obiettivi, e destinatari finali della formazione. Si completa questa fase di studio con un'analisi delle esperienze di buone pratiche similari nell'ambito della formazione interculturale, che si stanno portando avanti in altri contesti dell'UE.

La seconda fase consiste nell'elaborazione del "Piano di Formazione". Il Piano di Formazione FORINTER2 incorpora le seguenti fasi di attuazione: il sostegno e l'impulso di azioni formative (come giornate e corsi di formazione di base e specializzate), l'edizione di materiali didattici e la costruzione di una piattaforma web come strumento di diffusione della formazione.

Il piano di formazione del progetto è disegnato dal "Team di Coordinazione Docente", un organo del quale fanno parte la DGPM e gli esperti nella tematica migratoria delle differenti Università andaluse. Con questo team collaborano "Comitati Provinciali", composti da membri delle *Delegaciones* provinciali, che, per la loro vicinanza alla realtà sul territorio, hanno il compito di portare sul tavolo di discussione le necessità formative del personale delle amministrazioni pubbliche locali, nel campo dell'interazione e intervento con la popolazione migrante.

I corsi di formazione sono di tipo presenziale o *on-line*. I corsi presenziali solitamente sono sedici l'anno (due per ogni provincia andalusa) della durata di venti ore ciascuno (3 giorni – 5 sessioni). Si suddividono in due livelli: corsi di "Introduzione all'interculturalità" e corsi rivolti a chi vuole ricevere ulteriori approfondimenti in tematiche specifiche, più affini al proprio ambito lavorativo. Ad esempio, i corsi di specializzazione toccano tematiche come: "Immigrazione e mercato del lavoro", "Attenzione a minori e giovani immigrati", "Immigrazione e servizi sociali".

Il team di Coordinamento Docenti e i Comitati Provinciali si occupano, inoltre, del monitoraggio e della valutazione continua delle azioni promosse. Oltre a questo sistema di valutazione interna, FORINTER2 prevede un sistema di valutazione esterna affidato ad un'agenzia indipendente.

La quarta linea del programma FORINTER2 ha l'obiettivo di costituire quella che si definisce la "Comunità di Apprendimento Transnazionale". Come ha sottolineato la DGPM la conoscenza delle buone pratiche realizzate in ambito internazionali è stata essenziale al fine di disegnare la formazione e la pianificazione delle attività del programma. Inoltre, l'aggiornamento continuo per mezzo delle esperienze delle amministrazioni locali in altri contesti europei, si dimostra ancora una volta essenziale in un'ottica di formazione ed evoluzione continua. Per questo FORINTER2 prevede, a livello metodologico, la messa in comune di esperienze con altre amministrazioni locali della UE nei campi della formazione, gestione, dialogo, convivenza interculturale mediante l'analisi e l'elaborazione di progetti comuni e con la promozione di fori e spazi che servano a favorire la partecipazione di esperti e diffondere il progetto.

FORINTER 2 è cofinanziato per l'80% con fondi europei e per il 20% con finanziamenti propri della CAA. Il fatto di detenere 20% del finanziamento permette alla CAA di mantenere un certo margine di autonomia nell'attuazione del programma, rispetto alla linea dettata dal Fondo Sociale Europeo.

I corsi del FORINTER erano rivolti, in principio, solo a dipendenti pubblici della *Junta de Andalucía*. Poi si è ampliata l'offerta ai dipendenti pubblici di altre amministrazioni locali. In seguito sono stati estesi a professionisti che lavorano nei mass media al fine di favorire un trattamento adeguato dell'informazione rispetto al fenomeno migratorio. Attualmente si stanno portando avanti dei corsi pilota per estendere la formazione all'interculturalità a tutta quella fascia di popolazione che ha a che fare, nella sua quotidianità, con il fenomeno dell'immigrazione internazionale: comitati di quartiere, associazione di genitori nelle scuole, eccetera. L'obiettivo futuro di FORINTER2 è "cominciare a parlare" al tessuto imprenditoriale, in particolare a livello tecnico e direttivo.

Come è stato testimoniato dai suoi responsabili, il progetto FORINTER ha riscosso un notevole successo perché ha dato risposta a una domanda di conoscenze e competenze molto diffusa tra i dipendenti della Pubblica Amministrazione, per trattare con un'utenza sempre più multietnica.

«Davanti alla cosa che non si conosce si ha paura. Una delle resistenze che io vedevo nei dipendenti pubblici era l'idea che l'immigrato doveva essere trattato in un'altra maniera e loro non avevano la formazione adeguata per farlo. La formazione interculturale è importante, però, in primo luogo, conta l'attitudine: non aver paura di affrontare persone che hanno un'altra forma di vedere le cose» (M. Borrero, DGPM).

In seguito all'esperienza diretta nel coordinamento docente in un corso FORINTER, è doveroso sottolineare che l'iscrizione massiva a questi corsi dipende anche dal fatto che spesso i dirigenti "spingono" i propri dipendenti a partecipare a questi corsi di formazione. Inoltre c'è da aggiungere che la partecipazione ai "corsi di aggiornamento" organizzati dalla *Junta de Andalucía*, come quelli del FORINTER, aumentano il punteggio nelle graduatorie di merito della Pubblica Amministrazione, al fine di ottenere le promozioni. Come conseguenza, non tutti quelli che si iscrivono e assistono ai corsi hanno lo stesso livello di motivazione ad acquisire nuove conoscenze e competenze. Per questo motivo, in corsi come quelli del FORINTER2 emerge la necessità di garantire una metodologia docente che, allo stesso tempo, sappia trattare contenuti complessi e stimoli l'attenzione dei partecipanti durante i tre giorni di durata del corso. Questo a volte collide con il metodo d'insegnamento accademico della maggior parte dei docenti, che tendono a impartire lezioni teoriche. Ciò spiega le valutazioni più alte che ottengono i docenti-formatori non universitari che lavorano sul territorio (psicologi, assistenti sociali, agenti di polizia locale) e quei professori che preparano esercitazioni pratiche. C'è da precisare, che al fine di monitorare e modificare la metodologia docente sull'utenza, nel FORINTER si tiene altamente in considerazione il questionario di valutazione docente somministrato agli assistenti dopo ogni sessione ed alla fine del corso. L'obiettivo di

adeguare la metodologia al target di riferimento, come è stato rilevato da Israel Adán, è risultato ancora più chiaro nel caso dei corsi rivolti ad associazioni di genitori nelle scuole e ai comitati di quartiere. Ci si è resi conto che pretendere di mantenere questo pubblico in un'aula per tre giorni consecutivi era praticamente impossibile. Per questo, si è optato per una frammentazione, che prevede una sessione settimanale per cinque settimane. L'esperienza di questi corsi, inoltre, ha evidenziato ancora una volta che chi sta sul territorio ha bisogno di una formazione più pragmatica e meno teorica.

Come è stato rilevato dallo stesso Israel Adán, un'altro dei punti deboli del programma è stata l'incapacità di ottenere una diffusione capillare tra tutti gli enti locali del territorio andaluso.

«Mentre è abbastanza semplice arrivare ai dipendenti pubblici della *Junta de Andalucía*, è più difficile per quelli delle amministrazioni locali. Abbiamo tentato di includere il personale politico delle entità locali. Nei Comuni grandi come Siviglia il consigliere che si occupa di immigrazione è un personaggio pubblico e politico. Il Comune grande ha inoltre il suo tecnico specializzato nel tema dell'immigrazione, che non va al corso. Al contrario nel comune della Campana che fa 2000 abitanti, quelli che si occupano di immigrazione sono l'assistente sociale e l'assessore responsabile ai servizi sociali che hanno un milione di altri incarichi. Lì abbiamo fallito. Nel Comune piccolo l'immigrazione la trattano due persone. Siamo arrivati fino al tecnico, però non al politico. Praticamente tra i politici non ha partecipato quasi nessuno. Ed è un fallimento, perché sono loro che disegnano e da cui dipende la politica di integrazione nel loro Comune» (I. Adán, DGPM).

4.2.3 Il Progetto Speranza (Proyecto Esperanza) della Comunità delle Hijas de la Caridad

Dal 1997 l'Andalusia ha registrato un forte incremento di flussi migratori di minori stranieri non accompagnati, che partendo dalla costa settentrionale del Marocco cercano di attraversare lo stretto di Gibilterra. A dispetto dell'aumento dei controlli, il flusso di minori è continuato a salire fino al 2003, per poi, alla fine, stabilizzarsi. La maggior parte dei minori che migrano sono maschi, originari del Marocco, mentre una piccola minoranza è originaria di altri paesi del Maghreb o dell'Africa Subshariana. Come hanno rilevato alcuni autori, sembra esserci una correlazione tra l'irrigidimento delle misure di controllo e delle barriere legali nei paesi UE per arginare l'immigrazione irregolare e l'aumento dei flussi migratori di minori di età[46]. In altre parole, la minore età si sta consolidando come una strategia migratoria dei giovani e del loro gruppo domestico. I minori di età, infatti, non possono essere espulsi, dato che il principio di tutela del minore dovrebbe prevalere sulle leggi che regolano i flussi migratori provenienti da Paesi Terzi.

L'ordinamento legislativo spagnolo assegna alle Comunità Autonome l'obbligo della tutela e formazione del minore fino al compimento del diciottesimo anno di età[47]. In Andalusia i "Minori Stranieri Non Accompagnati[48]" sono entrati, dunque, nel sistema autonomico di protezione minori. Dato che le strutture esistenti erano insufficienti per garantire l'accoglienza dei "nuovi minori", la *Consejería* di Uguaglianza e Benessere Sociale, responsabile della gestione del sistema di protezione in Andalusia, ha terziarizzato ad alcune ONG la gestione di nuove strutture di accoglienza residenziale (normalmente appartamenti di 6-8 persone). In questo momento i minori tutelati in Andalusia sono circa 2.700. La legge, equiparando il

[46] Suarez L. (2006) "Un nuevo actor migratorio: jóvenes, rutas y ritos juveniles transnacionales" en Checa F., Arjona A., Checa O. J., Alonso A., *Menores tras la frontera. Otra inmigración que aguarda*, Barcelona: Icaria Editorial.
[47] La disciplina legislativa in materia di minori nella CAA è regolata dalla legge autonomica Ley 1/1998, de 20 de abril, *De derechos y atención al menor* (BOJA 53 de 12 de mayo)
[48] In seguito MSNA,

minore straniero al minore nazionale, non prevede la costituzione di strutture specializzati per i MSNA. Nella pratica, però, negli ultimi dieci anni, per la quantità di utenti e per le peculiarità che presenta l'attenzione a questi minori, alcune strutture si sono specializzate nella tutela esclusiva dei MSNA.

Una delle ONG che lavora con MSNA a Siviglia è la Comunità delle "Hijas de la Caridad[49]". L'esperienza della Comunità con questo collettivo risulta particolarmente interessante perché non si limita a soddisfare l'esigenza dell'assistenza residenziale, ma la inserisce in un progetto più ampio, denominato "Progetto Speranza". Il progetto è nato nel 2003 con l'obiettivo primario dell'inserimento dei minori stranieri nella società d'accoglienza. Il Progetto Speranza comprende la gestione di due appartamenti di accoglienza per minori tutelati, un appartamento per gli ex - minori tutelati che hanno compiuto i diciotto anni, il Centro di formazione diurno "El Pino" e il "Programma di Indipendenza" per chi ha compiuto la maggiore età.

I due appartamenti per minori tutelati ospitano sei ragazzi ciascuno. Il funzionamento di questi appartamenti di accoglienza, è regolamentato, alla pari di tutte le altre strutture del sistema di protezione minori andaluso, da precise disposizioni legislative[50]. La legge, ad esempio, prevede che ci sia almeno un educatore per ogni tre minori che rimanga con loro giorno e notte. Questi educatori sono spesso anche mediatori linguistici e culturali. Inoltre prevede la presenza di uno psicologo e un'assistente sociale. A livello andaluso, la Direzione di Infanzia e Famiglia della *Consejería* di Uguaglianza, responsabile della tutela dei MSNA, ha creato una rete tra tutti i mediatori che lavorano nei vari Centri. Ha sperimentato, inoltre, a supporto dell'attività di mediazione, un innovativo sistema informatico, che permette di monitorare ogni minore tutelato e coordinare le azioni di tutti i membri del team che lavorano con il ragazzo.

Le HDC gestiscono inoltre una struttura del programma della Junta de Andalucía "La tua casa" per quei giovani che dopo aver compiuto il 18º hanno di età, non sono più tutelati per legge , ma si ritiene che non abbiano ancora i requisiti economici, affettivi e sociali per vivere una vita indipendente. In questi appartamenti la presenza degli educatori-mediatori non è costante come in quelli dei minori e aumentano gli obblighi assegnati a ogni ragazzo. Questa struttura e quella di minori sono totalmente promossi e finanziati dalla CAA.

La parte che del Progetto Speranza più significativa è certamente il "Centro diurno Il Pino". Il Centro porta avanti un progetto di formazione e inserimento lavorativo rivolto a tutti i minori da sedici ai diciotto anni tutelati dalla CAA che risiedono in centri di protezione. Nel centro si impartiscono due indirizzi di formazione professionale: giardinaggio e cucina. Il corso di cucina è inoltre riconosciuto come titolo ufficiale di formazione professionale nella CAA. Come ha voluto evidenziare la direttrice Suor María José questo progetto di formazione nasce dalla necessità di colmare una lacuna nel lavoro con i MSNA.

«I ragazzi più piccoli normalmente arrivano ai 14-15 anni. Già a questa età non possono entrare nella ESO (scuola secondaria obbligatoria). È difficile incorporarli nella formazione regolare. Mentre nel Centro El Pino in qualunque momento arrivi il ragazzo può accedere al corso. Non deve aspettare un periodo d'iscrizione fisso. Il corso è aperto tutto l'anno, chiude solo il mese di agosto» (Suor María José, HDC).

La scarsa o mancata formazione rende difficile a questi ragazzi l'inserimento nei percorsi educativi normalizzati e quelli che lo fanno, spesso, finiscono per abbandonare. Attualmente nel Centro sono iscritti trenta alunni nel corso di giardinaggio e diciotto a quello di cucina. Le classi invece di essere divise per età si dividono per livello di spagnolo.

[49] In seguito HDC.

[50] Decreto 42/2002, de 12 de febrero, *del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa* (BOJA 20 de 16 de febrero) y decreto 355/2003, de 16 de diciembre, *de acogimiento residencial del menor* (BOJA 243 de 22 de diciembre).

Nel Centro diurno la formazione professionale si completa con l'"attenzione integrale" rivolta a tutti i partecipanti. Per questo s'impartiscono lezioni di spagnolo e d'informatica. Si fanno inoltre corsi di orientamento lavorativo e si offre un servizio di assistenza psicologica. È importante sottolineare come questi servizi vengano garantiti anche ai ragazzi che sono stati nel Centro in passato.

L'obiettivo della formazione è inserire i ragazzi nel mercato del lavoro sivigliano. Per questo motivo, HDC stipula accordi di stage con imprese locali, cercando di scegliere imprese che si dimostrino disposte a trasformare lo stage in un rapporto di lavoro qualora l'impresa e il ragazzo fossero soddisfatti dell'esperienza. Si cerca in questo modo di garantire un'assunzione a giovani di 17-18 anni che permetta di ottenere al ragazzo un permesso di residenza per motivi di lavoro, e quindi gli consenta di regolarizzare la propria posizione e inserirsi progressivamente nella società sivigliana. Per la ricerca delle imprese HDC procede per mezzo di reti informali dato che, come ha dichiarato l'ONG, l'esperienza con le associazioni di impresa non ha funzionato.

«Andiamo nelle zone industriali e raccontiamo il progetto alle imprese. Ad un'impresa può interessare o no. Poi funziona con il passa parola. Se ad un'impresa è andata bene l'esperienza con il ragazzo, consigliano ad altri di stipulare l'accordo» (I. Galeano, HDC)

In base all'esperienza accumulata, HDC sostiene che il target d'imprese a cui bisogna rivolgersi per un progetto di questo tipo sono quelle piccole o medio piccole. Uno dei motivi di questa scelta è perché le imprese grandi tendono ad assumere tramite agenzie interinali, le quali non possono contrattare chi non abbia già un permesso di lavoro. In secondo luogo, il proprietario della grande impresa non è disposto a perder tempo per espletare procedure burocratiche per la regolarizzazione del ragazzo, mentre il piccolo impresario è maggiormente disponibile a farlo.

Il programma del Centro El Pino si è rivelato un successo, dato che si è allineato al progetto migratorio della maggioranza di questi ragazzi, che si vedono frustrati nella loro idea di progetto lavorativo quando arrivano in UE e si rendono conto che fino ai diciotto anni è quasi impossibile trovare lavoro e regolarizzare la propria posizione.

«Hanno avuto successo, perché questi ragazzi vengono con un progetto migratorio ben definito, che è quello di lavorare; perché se non lavorano qua non c'è niente da fare. Loro rispondono meglio dei nazionali. Un nazionale segue la formazione ma non pianifica di lavorare appena uscito. L'obiettivo del nazionale non è lavorare a diciotto anni. L'obiettivo dell'immigrato è lavorare per pagarsi l'appartamento, perché si deve mantenere». (Suor María José, HDC)

Il programma è stato accolto molto bene anche dalle imprese locali. Prima della crisi economica la quasi totalità dei ragazzi era assunta dopo lo stage con contratti di formazione lavoro a 600 euro il mese, che comportavano costi di contribuzione molto bassi per l'impresa. Uno dei limiti che ha riscontrato questo meccanismo di contrattazione è che spesso l'impresario non rinnovava il contratto al termine dei due anni di formazione e preferiva assumere un altro apprendista alle stesse condizioni. Questo ha fatto ripiombare alcuni giovani che stavano per rendersi indipendenti in una situazione di vulnerabilità. Per questo HDC ha creato il "Programma di Indipendenza" rivolto ad alcuni ragazzi selezionati dalla stessa ONG a cui viene offerta la possibilità di risiedere in uno dei due appartamenti (di quattro persone ciascuno) fino a quando non si sia stabilizzata la loro situazione economica o lavorativa. Questo programma serve inoltre per recuperare quei ragazzi che dopo essere usciti dai centri per minori, per aver compiuto i diciotto anni, siano incorsi in problemi legali.

Il programma del centro diurno è finanziato per le *Consejerías* del Lavoro e di Educazione, mentre il programma d'indipendenza è finanziato con fondi propri di HDC a cui si aggiungono finanziamenti saltuari di alcune fondazione bancarie.

Come sottolineava Suor María José, il punto forte del Progetto Speranza è stata la flessibilità del programma, che ha permesso di accogliere i ragazzi indipendentemente della situazione in cui si trovavano. L'altro punto di forza è stata la precisa volontà di mantenere lo stesso team di lavoro durante gli ultimi otto anni.

«Nella protezione di minori la stabilità del personale è molto, molto importante. Se non c'è una stabilità, si perde molto. Per noi i mesi più difficili sono quelli estivi ed il mese del Ramadan; sono i momenti in cui ci sono più conflitti. In estate parte del personale va in vacanza e non c'è la squadra al completo[...] e nel Ramadan cambia la struttura delle norme interne, per i bisogni dei ragazzi. Soprattutto, se cade in estate e il ragazzo sta tutto il giorno senza mangiare, è difficile pretendere che svolga un'attività pesante: si cambiano le attività si cambiano i ritmi per mangiare» (Suor María José, HDC).

Non necessariamente un ragazzo che sta nella struttura di protezione minori di HDC, frequenta il Centro diurno e poi passa alla fase delle strutture di indipendenza. E' invece possibile che un ragazzo che sta dentro il centro di minori scelga di seguire questo percorso interno alla Comunità, che gli garantisce una certa stabilità educativa, affettiva e sociale nel tempo.

Uno dei punti deboli del Progetto, rimarcato dagli stessi responsabili, è il fatto che, anche se la quasi totalità dei giovani inseriti nel Progetto Speranza sono di nazionalità marocchina, la maggioranza del personale disconosce la cultura marocchina. Anche se si conoscono le esperienze di vita di strada dei ragazzi nel periodo pre-migratorio, l'ignoranza della cultura di origine non permette una vera condivisione delle esperienze con i ragazzi. Per ovviare a questo difetto in HDC si ritiene di vitale importanza il lavoro svolto dai tre mediatori di origine marocchina, che lavorano nel Centro Diurno.

4.3 Fattori di forza e debolezza delle politiche di accoglienza secondo l'opinione di operatori e policy makers

Nell'ultimo decennio l'investimento del governo spagnolo e della CAA nel campo delle politiche migratorie è stato rilevante dato che, come è stato dimostrato da numerose ricerche, l'immigrazione è stato un volano imprescindibile per la crescita economica spagnola[51]. I finanziamenti per la promozione delle politiche migratorie andaluse sono aumentati progressivamente durante il boom economico: dal 2005, anno di creazione del fondo FAIREA, fino al 2009. Per avere un'idea della quantità di fondi pubblici investiti, si evidenzia che nel 2009 lo stato Spagnolo aveva trasferito alla CAA attraverso il fondo FAIREA un totale di 22 milioni di euro, incrementati dalla stessa CAA di altri 10 milioni di euro. Un totale di 32 milioni di euro che sono stati impiegati per attuare le azioni previste nel PIPIA. La crisi economica attuale ha segnato però una brusca inversione di tendenza rispetto al trend degli ultimi cinque anni. Nel 2010 i finanziamenti per le politiche migratorie sono, infatti, drasticamente diminuiti, considerato che il fondo FAIREA prevedeva un finanziamento pari a 8 milioni di euro ed è stato incrementato da fondi della CAA di altri 3 milioni , per un totale di 11 milioni di euro, circa un terzo del 2009.

[51] Observatorio permanente de la Inmigración (2009) *Inmigración y Mercado del Trabajo. Informe 2009*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

La maggior parte di questi fondi sono stati investiti nell'estensione dei diritti sociali alla popolazione immigrata, soprattutto nel campo sanitario e dell'educazione. In materia sanitaria, ad esempio, l'azione più importante è stata l'estensione universale delle prestazioni sanitarie a chiunque risiedesse regolarmente o irregolarmente nel territorio andaluso. Per accedere alla tessera sanitaria, il cittadino straniero doveva registrarsi nel *Padrón Municipal*, un registro differente da quello di residenza, che non richiede come requisito la regolarità della posizione amministrativa. Il *Padrón Municipal* è stato uno strumento che in Spagna, a differenza che in altri paesi, ha permesso di elaborare statistiche ufficiali più realistiche degli immigrati presenti sul territorio rispetto a quelli forniti dal Registro anagrafico di residenza, e una base sulla quale valutare l'applicazione delle politiche migratorie a livello locale.

«Se penso alle buone pratiche a livello strutturale in Spagna e Andalusia, credo che l'estensione dei diritti sociali sia un elemento che marca una differenza rispetto ad altri paesi europei. In tutti i casi, è una buona pratica se risulta sostenibile nel lungo periodo: cioè, non si può dire che funziona quando tutto va bene e quando le cose cominciano andar male si abbandona. Ci deve essere la volontà di dare una continuità. Tutto quello che si legifera nel tema di estensione dei diritti sociali agli immigrati deve risultare sostenibile dal punto di vista finanziario e politico, [...] In principio però è una buona pratica, se una nazione se lo può permettere, estendere i diritti sociali agli immigranti, incluso quelli arrivati di recente, che manchino di autorizzazione legislativa (che erano la maggioranza di quelli che arrivavano in Spagna nell'epoca del boom). Il diritto all'assistenza sanitaria che si sta garantendo in Spagna e in Andalusia non si da in altri stati, dove al massimo si garantiscono i servizi di urgenza [...]» (S. Rinken, OPAM[52]).

L'estensione di diritti assieme alla volontà di non irrigidire il sistema di controlli, ha favorito l'ingresso e la permanenza degli immigrati stranieri in Andalusia durante l'epoca del boom economico. Poiché, come si diceva poco sopra, le risorse da gestire erano ingenti, sono stati creati direzioni e dipartimenti che si sono altamente specializzati nel campo delle politiche migratorie. Durante i 14 anni di crescita economica la popolazione si è dimostrata favorevole all'estensione delle prestazioni sociali agli immigrati. In questo momento, a causa della crisi economica, le risorse si sono ridotte drasticamente e il paradosso è che gli immigrati, che prima erano inseriti nel tessuto socio-economico locale, stanno tornando a usufruire dei servizi di prima accoglienza. Inoltre, come rilevato da un'indagine quantitativa dell'OPAM, sta montando nella popolazione "autoctona" un'insofferenza verso le politiche migratorie inclusive.

Bisogna rilevare, per quello che si è potuto percepire durante il lavoro sul campo, che pur essendo accertato che l'investimento in politiche migratorie ha gratificato il collettivo migrante, è altrettanto vero che si è creata una nicchia lavorativa importante, nelle amministrazioni e nelle ONG, di cui hanno tratto beneficio soprattutto gli "autoctoni".

E' da rilevare, infine, che la collaborazione che si è riscontrata tra i vari livelli amministrativi e le organizzazioni del terzo settore in materia di attuazione delle politiche migratorie in Andalusia, è dovuta in gran parte al fatto che in Andalusia governi lo stesso partito politico (il PSOE) dal 1980 e che in questi ultimi 8 anni i 3 livelli, statale, autonomico e comunale (nel caso del municipio Sivigliano) siano dello stesso colore politico. Come ci è stato confidato non è casuale che la scelta andalusa di estensione dei diritti sociale nel 2001, in particolare quella sull'assistenza sanitaria, fosse una scelta che si opponeva ideologicamente al discorso del Governo Aznar del *Partido Popular*, che condannava l'immigrazione irregolare.

Come si è accennato nei paragrafi precedenti uno dei punti più deboli delle politiche migratorie in Andalusia, anche a causa degli ingenti investimenti pubblici, è stato la creazione di una sorta di vincolo di dipendenza economica assistenzialista del terzo settore dall'Amministrazione Pubblica. E' giusto porre

[52] Osservatorio Permanente Andaluso delle Migrazioni.

l'accento sul fatto che è stata la stessa amministrazione a fomentare questa attitudine dato che ha preferito, con l'obiettivo di ridurre i costi, terziarizzare i servizi di attuazione delle politiche migratorie sul territorio piuttosto che crearne di propri. La debolezza di questo vincolo in questo momento di crisi economica si sta evidenziando nelle difficoltà delle ONG che, per compensare i tagli nelle sovvenzioni pubbliche, sono costrette ad accedere ad altre fonti di finanziamento privato che prima erano state trascurate, e nei confronti delle quali non era stato realizzato un lavoro di sensibilizzazione.

«Il paradosso `e che proprio in un momento in cui si abbassano i fondi aumenta la domanda di servizi di attenzione sociale. Aumenta il bacino di persone a rischio di esclusione sociale: perché perdono il lavoro, perdendo il lavoro non hanno i fondi per pagare l'affitto o il mutuo, non hanno i soldi per le necessità quotidiane". (A. Paschoeto, FSA).

Un altro punto debole delle politiche migratorie andaluse va individuato nella struttura delle sovvenzioni erogate dalle *Delegaciones* provinciali. A livello confidenziale il responsabile delle *Delegación* di Uguaglianza di Siviglia ha svelato il tallone di Achille di questo sistema di sovvenzioni: anche se i PIPIA sono triennali, la ciclicità annuale delle convenzioni non permette di dare una continuità ai vari progetti delle ONG che sono vincolati a livello di progettazione (logistica, personale...) a questa periodicità annuale. Questo ciclicità annuale aumenta il tasso di precarietà del personale che si occupa dei vari progetti, rendendo difficile la creazione di figure di riferimento per i collettivi migranti dentro le varie entità . Come hanno rilevato ONG come CEAR o Hijas de la Caridad, al contrario, uno dei punti di forza dei programmi di accoglienza è proprio la capacità di mantenere lo stesso team di lavoro per molti anni.

4.4 Quali possibili partenariati per la Regione Sardegna?

Dato che gli investimenti nel campo delle politiche migratorie in Andalusia sono stati ingenti, come abbiamo rimarcato ripetutamente in questo capitolo, dallo studio sono emerse differenti buone pratiche, che sono state promosse nell'ultimo decennio nell'ambito territoriale della CAA da ONG o da Enti pubblici

Bisogna evidenziare *in primis* che, sia i dirigenti e tecnici dell'amministrazione pubblica che i responsabili di ONG intervistati per questo studio, si sono resi disponibili a condividere le proprie esperienze accumulate nel campo delle politiche migratorie con la Regione Sardegna. In concreto, si sono dimostrati disponibili a firmare *partnership* con il progetto europeo promosso dalla regione stessa apportando il proprio capitale esperienziale e collaborando nella progettazione e avvio di programmi di accoglienza e formazione. Come ha dichiarato Antonio Saguès

«Noi non pretendiamo il copyright sulle azioni che abbiamo promosso. Preferiamo al contrario lavorare mettendo in comune la conoscenza, partendo da una metodologia *open source* rispetto alle azioni che promuoviamo» (Antonio Saguès, *Consejería* di Salute).

Dovendo selezionare alcune buone pratiche raccolte durante lo studio, si è ritenuto opportuno decidere sulla base della novità del progetto, della sua applicabilità in un altro contesto mediterraneo, del contenimento dei costi di realizzazione e dell'esperienza accumulata dai potenziali partner nelle precedenti collaborazioni in progetti transnazionali. Per stabilire possibili partnership sono stati scelti in questo senso il programma di Prima Accoglienza della fondazione Sevilla Acoge, il programma FORINTER2 della direzione di politiche migratorie e il Progetto Speranza della comunità delle Figlie della Carità.

Il programma di Prima Accoglienza è stato considerato particolarmente interessante, in primo luogo, per il tipo di metodologia di attenzione personalizzata che porta avanti attraverso l'impiego di un servizio

professionale di mediatori culturali; in secondo luogo, perché persegue l'obiettivo dell'inserimento socio-lavorativo dell'utente e la prevenzione di situazioni di vulnerabilità ed esclusione sociale. È un programma che potrebbe essere facilmente trasportato in un altro contesto e che non presenta costi eccessivamente elevati. Sevilla Acoge negli ultimi anni ha stabilito partnership in progetti internazionali che vertevano sul tema dell'inserimento socio-lavorativo in situazioni marginalizzate. Da segnalare, per l'Italia, la collaborazione con il Comune di Venezia nel progetto MILE (auto-impiego) e con il Comune di Arezzo e l'ONG UCODEP, nell'ambito del programma europeo Leonardo da Vinci 2 (orientamento e formazione per coleetivi immigrati).

Il programma FORINTER2 è stato scelto sulla base della sua novità a livello europeo, dato che tratta il tema dell'accoglienza volgendo lo sguardo verso i "nativi". Partendo da un'idea di inclusione nella cittadinanza, l'ideologia che fa da sfondo al programma considera che per operare in una società multietnica è necessario diffondere il più possibile una visone e una capacità di lettura della realtà che tenga conto della molteplicità culturale. Per questo considera altamente importante il tema della formazione dei dipendenti della pubblica amministrazione perché i nuovi collettivi di immigrati vengano considerati parte "normale" e si incorporino nella società di arrivo. I responsabili del progetto FORINTER vedono nella partnership con la regione Sardegna una possibilità per cerare una collaborazione internazionali al fine di mettere in comune l'esperienza e i risultati del progetto formativo. Inoltre, propongono la possibilità di organizzare un corso di formazione, diretto a dirigenti della Regione Sardegna, con la collaborazione tra Università e ricercatori andalusi, che si occupano della formazione nel progetto, e Università e ricercatori locali specialisti nel tema migratorio. Essendo un progetto finanziato all'80'% dal fondo europeo, i responsabili del progetto FORINTER hanno messo a disposizione la loro formazione e hanno condiviso la loro esperienza con altri progetti europei in questo campo: ad esempio, hanno collaborato con un progetto di formazione portato avanti a Berlino nel quartiere di Kreuzberg dall'amministrazione locale. A livello di progetti internazionali, inoltre, esiste già una collaborazione della Regione Sardegna con il "Progetto Mimosa" finanziato dal Fondo Europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi, che si occupa del tema dell'inserimento lavorativo ed è coordinato da un ordine religioso di suore salesiane

Il progetto Speranza si rivolge a una fascia peculiare di migranti, quella dei minori non accompagnati; un collettivo in costante pericolo di esclusione sociale. Per il tipo di utenza, una potenziale partnership dovrebbe partire da una valutazione preliminare del fenomeno dei minori non accompagnati in Sardegna. L'esperienza più interessante del Progetto, e che potrebbe essere esportata in Sardegna, è quella del Centro diurno il Pino, che ha l'obiettivo di fornire una formazione e garantire l'inserimento di questi ragazzi nel mercato del lavoro, affinché raggiungano una completa indipendenza una volta usciti dal sistema di tutela dei minori.

Si considera interessante stabilire partnership con Enti pubblici andalusi perché, come ha sottolineato Israel Adán, Andalusia ha vissuto la sua fase dei accoglienza durante il triennio 2001-2004 e può mettere a disposizione la propria esperienza recente a una amministrazione come quella della Regione Sardegna che si appresta ad affrontarla, chiarendo cosa significhi partire da zero e affrontare problemi inediti per una società che non è abituata a convivere con il fenomeno della immigrazione internazionale.

Molti degli intervistati credono che le azioni che si promuovono in Andalusia possano essere esportate in Sardegna. Come ha sottolineato Manuel Mochon:

«L'esperienza e le caratteristiche dell'area mediterranea solitamente sono abbastanza simili. Pertanto, anche se non conosco la realtà sarda, non credo che i problemi siano tanto differenti» (M. Mochon, CEAR).

Ciò nonostante, altri hanno voluto precisare che la trasportabilità di un progetto non è così semplice perché deve tener in conto in primo luogo del differente contesto culturale locale

«Non si può mai applicare un progetto pari, pari. Bisogna sempre tener in conto del contesto territoriale. Quale è la realtà locale in Sardegna? Che risposte ci sono per le difficoltà dei differenti collettivi? Quali sono i problemi linguistici, culturali, di età?» (A. Paschoeto, FSA).

In secondo luogo, bisogna tenere in debito conto lo scheletro strutturale delle politiche migratorie di ogni contesto nazionale. In altre parole, conta l'attitudine politica verso l'immigrazione nella realizzazione di certi progetti.

Infine, come hanno sottolineato differenti intervistati, la possibilità più interessante che offre una partnership transnazionale è la necessità di aprirsi e confrontarsi con altre esperienze europee, che spesso si rivela un'occasione per modificare i propri programmi e influisce positivamente sul miglioramento dei servizi.

Capitolo 5. Buone pratiche e gestione multilivello delle politiche di integrazione dei migranti nella Regione Sicilia[53]

5.1 Le politiche di accoglienza in Sicilia: obiettivi strategici e iniziative

5.1.1 Premessa metodologica

Il primo approccio alla presente ricerca sulle buone pratiche di integrazione in Sicilia dei migranti in condizioni di vulnerabilità si è tradotto in un'attività di reperimento degli studi e delle pubblicazioni disponibili sull'argomento. Dopo un' attenta analisi di tali testi, si è proceduto ad una lettura comparata di queste fonti con i documenti di indirizzo programmatico di livello regionale. Le informazioni raccolte sono state, successivamente, oggetto di un confronto con il responsabile dell'Unità Immigrazione recentemente istituita presso il Dipartimento Famiglia e delle Politiche Sociali. All'Unità Operativa, infatti, è demandato il compito di programmare le politiche regionali in materia di inclusione sociale e di integrazione degli immigrati.

Alla luce della varietà degli interventi emersi in esito a questa prima indagine, di carattere prevalentemente documentale, si è scelto di affrontare lo studio delle politiche di accoglienza poste in essere in Sicilia focalizzando l'ambito della ricerca su due temi che sono attualmente oggetto dell'attenzione dell'Unità Immigrazione sopra menzionata: l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale e l'assistenza alle vittime di tratta.

Su questi argomenti, pertanto, si è indirizzata la ricerca sul campo, adottando una prospettiva di analisi che consentisse di mettere in evidenza come tali politiche sono gestite dai vari livelli dell'amministrazione pubblica. Pertanto, sono stati individuati quali testimoni privilegiati i rappresentanti delle Istituzioni di livello provinciale e sub provinciale, nonché gli operatori del terzo settore impegnati nella gestione dei

[53] La stesura del presente capitolo è a cura di Silvia Raudino (CeSPi).

progetti a favore delle due categorie di persone vulnerabili. Il campione di indagine finale è, dunque, costituito da 18 intervistati che posseggono una lunga esperienza sul tema oggetto della ricerca, di cui 6 dipendenti della Pubblica Amministrazione (di livello regionale, provinciale e comunale) e 12 provenienti dal Privato Sociale impegnati nell'attuazioni di progetti di assistenza. Il rapporto di genere è di 8 donne su 18 intervistati. Le età sono comprese in una fascia tra i 30 e i 60 anni. Le province raggiunte in fase di ricognizione sul campo sono: Agrigento, Caltanissetta, Catania, Messina, Palermo, Ragusa (6 su un totale di 9 province siciliane). L'esigenza di una ricognizione così ampia dal punto di vista territoriale è nata dal fatto che molte delle esperienze progettuali esaminate dimostrano una spiccata capacità di collaborazione. Pertanto, si è valutato interessante darne conto intervistando i diversi partner dislocati nelle varie province dell'Isola per comprendere le dinamiche di queste reti.

Le buone prassi individuate sono 2, afferiscono territorialmente alle province di Caltanissetta e di Messina, e riguardano l'istituzione di un centro d'accoglienza per richiedenti protezione internazionale e l'attivazione di percorsi individuali di fuoriuscita dalla situazione di tratta, riduzione e/o mantenimento in schiavitù.

Si tratta dei progetti "Mazzarino città di accoglienza" e "Le acrobate 5". Il primo intervento progettuale è di titolarità del Comune di Mazzarino (CL) ed è attuato dall'Associazione "I Girasoli" in qualità di Ente Gestore. "Le acrobate 5" è gestito dall'Associazione Penelope di Taormina (ME), che è il Soggetto Proponente, ed offre servizi di assistenza e di accoglienza per le vittime della tratta. La Provincia regionale di Messina, tramite l'Assessorato con delega agli interventi in materia di immigrazione, cofinanzia il progetto.

Per quanto riguarda la gestione multilivello, dunque, nell'intervento "Mazzarino città di accoglienza" intervengono: il Ministero dell'Interno, che gestisce il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) che è costituito dalla rete degli enti locali che accedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, il Comune di Mazzarino e l'Ente Gestore Associazione "I Girasoli".

Nel progetto "Le acrobate 5" intervengono: il Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio, che gestisce il Fondo per i Programmi di assistenza di cui all'art. 13 Legge 228/2003, l'Associazione Penelope e la Provincia regionale di Messina.

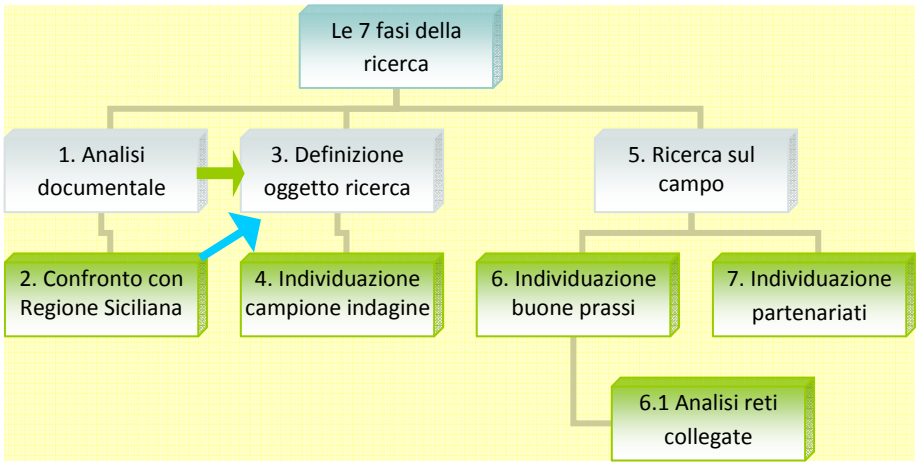
Nel primo caso è il Comune, titolare del progetto, che affida l'attuazione dei servizi ad un Ente gestore privato. Nel secondo caso il soggetto proponente è un'Associazione che promuove il partenariato con la Provincia, che contribuisce a cofinanziare l'iniziativa, e con altri soggetti pubblici e privati.

Entrambe le iniziative sono finanziate a valere su fonti nazionali: Il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e il Fondo per i Programmi di assistenza di cui all'art. 13 Legge 228/2003 concernente misure contro la tratta di persone.

La prima prassi é stata scelta in quanto rappresenta un esempio positivo di gestione multilivello che coinvolge, oltre ad amministrazioni centrali, un Comune. La seconda in quanto rappresenta un esempio positivo di gestione multilivello che coinvolge, oltre ad amministrazioni centrali, una Provincia. Oltre alla capacità di gestione multilievello, gli altri criteri concorrenti adottati per l'individuazione delle buone prassi sono stati: 1) il fatto che i progetti promuovono l'indipendenza e l'autonomia dei beneficiari, ad esempio tramite azioni di formazione e di accompagnamento al lavoro; 2) la disponibilità da parte dell'ente locale competente a condividere la buona pratica con la Regione Sardegna nell'ambito di un partenariato futuro; 3) la presenza di reti partenariali operative già consolidate; la presenza di elementi di trasferibilità delle iniziative progettuali individuate quali buone prassi.

Sintetizzando i diversi passaggi fin qui descritti, si può visualizzare il percorso di ricerca attraverso il seguente diagramma:

Figura 3.1



5.1.2 Alcuni dati di contesto

Come si evince dai dati riportati dal Dossier statistico 2010 di Caritas/Migrantes la popolazione immigrata in Sicilia continua a salire e al 31 dicembre 2009 è risultata di 127.310 residenti, con un incremento dell'11,1% rispetto all'anno precedente e un'incidenza sul totale dei residenti al 2,5%. A conferma di una tendenziale giovinezza dei migranti in Sicilia,la fascia di età più presente fra gli immigrati è quella compresa tra i 18 e i 39 anni,che rappresenta il 48,8 % del totale dei non italiani e il 4,2% della popolazione totale in fascia di età.

Il VII Rapporto CNEL (2010)[54] ha provato a calcolare gli indici di integrazione degli immigrati in Italia valutando il lavoro, la famiglia, la scuola, le rimesse, la criminalità. Secondo questo studio la Sicilia si colloca in fascia media, all'8° posto nella classifica delle regioni relativamente all'indice assoluto del potenziale di integrazione. Per quanto riguarda l'indice differenziale, che si basa sul sullo scarto, all'interno di ciascun territorio, tra il dato degli immigrati e quello degli italiani, la Sicilia si posiziona, invece, al primo posto, dimostrando di offrire agli stranieri condizioni di inserimento poco penalizzanti in relazione ai livelli medi della popolazione autoctona.

Non si può fare a meno di registrare come lo scenario appare, in parte, modificato in ragione dei recenti mutamenti degli assetti politici e sociali del Nord Africa e del Bacino del Mediterraneo. La Sicilia, com'è noto, è divenuta meta di approdo di frequenti sbarchi di migranti che possiamo definire "economici" e "forzati", tenendo presente la limitatezza di tali definizioni quando queste etichette vengono cucite sulla vita e sulla storia di persone provenienti da Paesi dove si consumano vicende molto complesse che segnano dei cambiamenti epocali negli equilibri politici ed economici di una buona parte del mondo. Le risposte in termini di prima accoglienza di questi migranti giunti sulle coste siciliane sono state, fino ad ora, non sempre efficienti e la cronaca tristemente nota racconta di una percentuale elevatissima di persone che non hanno mai concluso il viaggio intrapreso. Tuttavia, nonostante le politiche di gestione dell'emergenza umanitaria rimangano, in gran parte, ancora da definire sia a livello nazionale sia a livello europeo, appare

54. Il Rapporto ha potenziato l'impostazione tradizionale che consiste nel misurare il grado di inserimento socio-occupazionale degli immigrati a livello territoriale e nel determinare, su questa base, il potenziale di integrazione di ciascuna regione e provincia italiana. A tale ottica territoriale ne è stata aggiunta una riguardante l'integrazione per collettività. Questa ulteriore analisi è volta ad accertare sia il livello di inserimento lavorativo sia il grado di coinvolgimento nella criminalità, singola ed organizzata, da parte della maggiori collettività di immigrati nel Paese.

opportuno fare menzione delle dimostrazioni di solidarietà e di tolleranza espresse dalle popolazioni delle località siciliane maggiormente interessate dalla pressione dei flussi migratori. Inoltre, è giusto segnalare l'impegno profuso dalle Forze dell'Ordine, dal Terzo Settore e dalle Diocesi, anche in condizioni di oggettivo rischio e disagio per gli operatori.

5.1.3 La programmazione regionale

Sotto il profilo normativo, la Regione Siciliana non è si dotata di una legge sull'immigrazione e il disegno di legge[55], presentato in esito ad un lungo processo di consultazioni che ha coinvolto attivamente il Terzo Settore, rimane in attesa di approvazione da parte dell'Assemblea Regionale. Attualmente, a seguito del riordino che ha interessato la Regione Siciliana con l'emanazione della L.R. 19/08 e del relativo regolamento di attuazione [56], le competenze in materia di emigrazione ed immigrazione, di inclusione sociale e di politiche attive del lavoro sono in capo all'Assessorato della Famiglia, delle Politiche sociali e del Lavoro. In particolare, è stata istituita nell'ambito del Dipartimento Famiglia e delle Politiche Sociali, nel luglio 2010, una Unità operativa denominata "Interventi per l'Immigrazione". Tale Unità si occupa dell' inclusione sociale degli immigrati, dell' integrazione e della formazione, del censimento del fenomeno in rapporto alla provenienza comunitaria ed extra-comunitaria, della mediazione culturale, dei raccordi interdipartimentali e interistituzionali regionali, nazionali, comunitari e internazionali e degli accordi e convenzioni con organismi pubblici e del privato sociale. Tra le principali iniziative dell'Unità "Interventi per l'Immigrazione" si ricordano: l'adesione alla rete SAVIAV, la Rete europea tra le Autorità di gestione del FSE che promuove l'uso dei fondi strutturali per migliorare l'efficacia delle politiche e delle strutture destinate ai richiedenti asilo e alle vittime di tratta e per favorire l'inclusione sociale e l'integrazione lavorativa di tali soggetti vulnerabili; La partecipazione al Comitato di pilotaggio del Progetto Italia-Romania "Oltre il confine" per la lotta contro il traffico di esseri umani. L'iniziativa di cooperazione transnazionale tra le Autorità di gestione del FSE dell'Italia mira a potenziare e rafforzare i servizi e gli interventi di lotta alla tratta in Romania e in Italia sia attraverso azioni volte alla prevenzione del fenomeno, sia attraverso attività finalizzate alla protezione e all'inclusione sociale e lavorativa delle vittime.

Per quanto riguarda le politiche abitative, in data 29.12.2010 il Ministero del Lavoro ha sottoscritto con la Regione, Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali, un Accordo di Programma avente ad oggetto la realizzazione di iniziative rivolte a favorire l'accesso all'alloggio dei cittadini extracomunitari attraverso il recupero di beni immobili a vario titolo in disponibilità pubblica, anche a seguito di confisca alla criminalità organizzata, da destinare ad uso abitativo.

Sotto il profilo dell'inserimento lavorativo, è stato di recente attivato un Tavolo tecnico presso il Gabinetto dell'Assessore al Lavoro che, tra i vari risultati raggiunti, ha promosso la stipula, in data 13.04.2011, di un Accordo Quadro tra il Ministero del Lavoro e la Regione, Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali per la realizzazione di azioni in materia di inserimento lavorativo e integrazione sociale degli immigrati. Oggetto dell'Accordo è la programmazione coordinata ed integrata degli interventi nazionali e regionali in materia di inserimento lavorativo e integrazione sociale della popolazione immigrata, anche attraverso la

[55] il Disegno di legge su: "Interventi per l'accoglienza e l'integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, coniugate allo sviluppo sociale, economico e culturale delle comunità locali". (DDL della XV Legislatura - Numero 522 del 11.02.10).
[56] Regolamento di attuazione della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19, recante norme per la riorganizzazione dei Dipartimenti regionali. Ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della Regione 5 dicembre 2009, n. 12.

complementarietà delle azioni e delle risorse nazionali e regionali. L'Accordo Quadro rappresenta la conseguenza operativa dell'Accordo di Programma sottoscritto tra il Ministero del Lavoro e la Regione, Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali, in data 06.10.2010, avente ad oggetto la realizzazione di interventi in materia di politiche attive del lavoro rivolte a cittadini extracomunitari regolarmente presenti in Italia. L'accordo mira a realizzare una cooperazione sinergica per porre in essere un intervento sperimentale di politica attiva del lavoro, attraverso la creazione di una rete di servizi pubblico-privati per favorire l'incrocio tra domanda ed offerta di lavoro, da consolidare sui territori delle Regioni obiettivo Convergenza e nella prospettiva di una trasferibilità del modello ivi sperimentato su tutto il territorio nazionale.

Relativamente alla programmazione dei Fondi Strutturali, l'Autorità di Gestione del Programma Operativo FSE Sicilia 2007/2013 è incardinata presso il Dipartimento Istruzione e Formazione professionale presso l'Assessorato regionale dell'Istruzione e della Formazione professionale.

Il Programma Operativo regionale del Fondo sociale europeo 2007-2013 è diretto a sostenere il raggiungimento della piena occupazione, della qualità e della produttività sul lavoro e la promozione dell'inclusione sociale per il rafforzamento della coesione economica e sociale del territorio regionale siciliano. Per quanto riguarda i temi connessi all'immigrazione, si segnala che nell'ambito dell'Asse II sono previste iniziative finalizzate a migliorare l'accesso all'occupazione, ad aumentare l'efficienza e l'efficacia delle istituzioni del mercato del lavoro, a coordinare le politiche del lavoro e promuovere opportunità lavorative per disoccupati, inoccupati e per i lavoratori migranti (Obiettivo specifico E.2: "Rafforzare l'integrazione economica dei migranti, aumentandone la partecipazione economica al mercato del lavoro"). Inoltre, l'Asse III, finalizzato a promuovere l'inclusione sociale, prevede azioni per lo sviluppo di percorsi integrati per l'inserimento e il reinserimento lavorativo delle persone in stato di svantaggio. Particolare attenzione è volta alla creazione di specifici assetti organizzativi dei Centri di servizi per il lavoro, alla promozione di percorsi integrati di accompagnamento al lavoro destinati alle persone svantaggiate, al rafforzamento ed al coordinamento degli operatori dell'integrazione e dell'inclusione sociale. Infine, tutti gli obiettivi sono perseguiti anche attraverso iniziative di cooperazione transnazionale e interregionale, con particolare attenzione allo scambio di buone pratiche. L'ultimo Avviso in materia di immigrazione promulgato dall'Autorità di Gestione del P.O. FSE Sicilia 2007/2013 riguarda il sostegno al successo scolastico degli studenti stranieri valorizzando l'Interculturalità nelle scuole, a valere sulle risorse dell'Asse IV "Capitale umano".[57]

Il Dipartimento Famiglia e delle Politiche Sociali[58], in materia di immigrazione, è responsabile dell'attuazione di linee di intervento sia del PO FSE, sia del PO FESR Sicilia 2007/2013[59].

57 Avviso pubblicato in G.U.R.S n.27 del 12/06/2009.

58 Con delibera 235 dell'8 ottobre 2008, la Giunta Regionale ha individuato il Dipartimento Famiglia e Politiche Sociali quale Organismo Intermedio (OI) del Dipartimento Regionale della Famiglia. Le attività i compiti e le funzioni sono regolamentate da un'apposita convenzione sottoscritta con l'ADGil18Novembre2008.

59 In particolare, per quanto riguarda il FSE, il Dipartimento Famiglia è responsabile dell'attuazione dell'Asse III "Inclusione sociale"-obiettivo operativo G) 2 "Sostenere la partecipazione degli immigrati alle attività formative e lavorative"; dell'Asse III "Inclusione sociale"- obiettivo specifico G "Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel Mercato del Lavoro. Per quanto riguarda il P.O. FESR, al Dipartimento Famiglia compete l'attuazione dell'Asse VI "Sviluppo urbano sostenibile" Linea d'intervento 6.1.4.1 "Istituzione di centri unificati di informazione e accesso ai servizi, con particolare riferimento alle esigenze delle persone diversamente abili e dei cittadini extra-comunitari.

Complessivamente, l'analisi dei documenti programmatici e le interviste condotte presso l'Assessorato della Famiglia, delle Politiche sociali e del Lavoro hanno offerto uno spaccato dello stato della programmazione delle politiche di accoglienza e di integrazione delle persone migranti molto ricco, difficile da rendere in sintesi. Dal quadro riportato sembrano emergere numerose iniziative promosse dall'Assessorato al Lavoro (nelle diverse articolazioni dipartimentali) orientate all'integrazione socio-lavorativa dei migranti presenti sul territorio siciliano; inoltre, sia il Programma Operativo del FSE, sia il P.O. FESR destinano risorse e azioni per il raggiungimento di obiettivi di integrazione, di coesione sociale e di potenziamento dell'accessibilità dei servizi per l'utenza immigrata. Probabilmente, l'impatto delle politiche regionali potrebbe ulteriormente rafforzarsi grazie ad uno sforzo aggiuntivo in termini di governance, individuando a monte una strategia forte ed unitaria idonea a razionalizzare tutti gli interventi in materia di immigrazione.

5.2 Buone pratiche di accoglienza: un'analisi delle lezioni apprese

5.2.1 Progetto "Mazzarino città di accoglienza"

Il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo é gestito dal Ministero dell'Interno ed assegna contributi in favore degli Enti locali che presentino progetti destinati all'accoglienza di richiedenti asilo in attesa della pronuncia delle Commissioni territoriali, di titolari dello "status di rifugiato" e di titolari di protezione sussidiaria. Le linee guida, i criteri e le modalità di presentazione delle domande per l'accesso degli enti locali alla ripartizione annuale del Fondo sono contenute nel decreto 28 novembre 2005. Tale provvedimento ha dato attuazione al decreto legislativo n. 140/2005, con il quale è stata recepita la direttiva europea 9/2003/CE, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Il decreto contiene indicazioni sui servizi ammissibili al finanziamento, gli standard richiesti, le condizioni per l'ammissione delle istanze di contributo, le modalità di utilizzo delle economie, i controlli disposti per la verifica della corretta gestione del contributo assegnato, nonché le modalità per la sua eventuale revoca. Queste indicazioni sono state aggiornate con il decreto 27 giugno 2007 e, da ultimo, con il decreto 22 luglio 2008.

Nel dicembre 2010 il Comune di Mazzarino (CL) presenta al Ministero dell'interno- Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - domanda di ammissione alla ripartizione del Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'Asilo per l'istituzione di un centro d'accoglienza per richiedenti protezione internazionale per gli anni 2011/2012/2013.

Il rappresentante legale del progetto "Mazzarino città di accoglienza" è il Sindaco e il responsabile del progetto presso l'Ente locale è il Capo settore dei Servizi sociali del Comune, che svolge anche la funzione di responsabile per la banca dati. Il Comune è responsabile dell'amministrazione finanziaria del progetto, della rendicontazione e del monitoraggio. L'erogazione dei servizi previsti dal progetto è affidata ad un Ente Gestore diverso dall'Ente locale, l'Associazione "I Girasoli" ONLUS che nomina il proprio responsabile operativo del progetto denominato "coordinatore".

I servizi sono riservati esclusivamente a categorie vulnerabili ed i soggetti beneficiari del progetto sono 15 minori non accompagnati.

Il progetto, finanziato per il triennio ed attivo dal gennaio 2011, si pone in continuità con quanto già realizzato dall'Ente Gestore nelle precedenti annualità a partire dal 2007, sempre nell'ambito del circuito

SPRAR. Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è costituito dalla rete degli enti locali che accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. A livello territoriale gli enti locali, con il supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

Tutti i progetti territoriali del Sistema di protezione, all'interno delle misure di accoglienza integrata, oltre a fornire vitto e alloggio, provvedono alla realizzazione di attività di accompagnamento sociale, finalizzate alla conoscenza del territorio e all'effettivo accesso ai servizi locali, fra i quali l'assistenza socio-sanitaria. Con l'obiettivo di accompagnare ogni singola persona accolta lungo un percorso di (ri)conquista della propria autonomia, i progetti territoriali dello SPRAR completano l'accoglienza integrata con servizi volti all'inserimento socio-economico delle persone. Sono sviluppati, in particolare, percorsi formativi e di riqualificazione professionale per promuovere l'inserimento lavorativo, così come sono approntate misure per l'accesso alla casa.

I servizi previsti dal progetto “Mazzarino città di accoglienza” sono, infatti, l’accoglienza, l’integrazione e la tutela. Tali servizi si concretizzano in: vitto alloggio e fornitura di beni di prima necessità, erogazione del pocket money; accesso ai servizi socio-sanitari presenti sul territorio; orientamento e assistenza sociale; corsi di alfabetizzazione e di lingua italiana; supporto all’inserimento in percorsi educativi e di istruzione; servizi di informazione e disbrigo delle pratiche amministrative e legali; servizi di mediazione e interpretariato; supporto alla formazione professionale; supporto all’inserimento lavorativo; supporto nella ricerca di soluzioni alloggiative; eventuale supporto al ricongiungimento familiare; assistenza legale e consulenza sulla normativa italiana ed europea in materia di protezione internazionale; consulenza, accompagnamento, e preparazione all’audizione dinnanzi alle Commissioni territoriali, tutela legale e assistenza nei casi di opposizione ai provvedimenti emessi dalle Commissioni Territoriali; supporto sanitario di base e specialistico; iscrizione al SSN; fornitura di prodotti medicali specifici; supporto socio psicologico.

Per l’erogazione dei servizi sopra elencati l’Ente gestore si avvale di una equipe multidisciplinare di 10 operatori così composta: 1 Coordinatore del progetto; 1 Counselor professionista; 1 Psicologa; 1 Operatore all’Integrazione; 1 Operatore all’Accoglienza; 1 Mediatore Multiculturale beneficiario nel 2007 del progetto di accoglienza che dal 2008 è stato assunto dall’Ente Gestore, 1 Assistente Sociale; 1 Operatore Professionale; 1 Operatore legale; 1 Operatore Professionale- Insegnante che collabora con il progetto come volontaria.

Per quanto riguarda la progettazione le modalità di erogazione dei servizi, l’Ente gestore stimola e promuove lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, integrazione in favore dei minori richiedenti e titolari di protezione internazionale.

In particolare, per quanto riguarda il servizio di presa in carico del beneficiario dal punto di vista sanitario, durante la fase della prima accoglienza il Presidio Sanitario rilascia ai beneficiari il tesserino STP con cui sono possibili solo interventi di urgenza, presso le strutture pubbliche. Il progetto prevede al momento dell’accoglienza del beneficiario, analisi cliniche presso laboratori privati. Quando il beneficiario è in possesso del permesso di soggiorno, del codice fiscale e dell’iscrizione anagrafica, il Presidio Sanitario rilascia la tessera di iscrizione al SSN. Il beneficiario sceglie il medico di base e, previo consenso informato, si procede ad effettuare tutte le analisi cliniche e specialistiche che il caso richiede, per avere un quadro clinico e sanitario più dettagliato. Inoltre, ai minori accolti è garantito un servizio di informazione e di tutela

legale erogato dall'Operatore Legale dell'Ente Gestore. Sono previste lezioni singole e collettive sulla normativa italiana ed europea in materia di asilo, sul ricongiungimento familiare e sui programmi di rimpatrio volontario. Per ogni beneficiario sono previsti: redazione delle memorie, accompagnamento alla formalizzazione del Mod C/3, accompagnamento e consulenza per l'audizione presso la Commissione Territoriale, consulenza per eventuale riesame e/o ricorso presso il Tribunale Ordinario avverso la decisione della Commissione. Inoltre, l'Ente Gestore si avvale della collaborazione delle OGN presenti sul territorio quali Save the Children, OIM e UNHCR per il supporto e l'espletamento delle procedure.
Sotto il profilo dell'inserimento scolastico, tutti i beneficiari sono inseriti nella classe corrispondente all'età anagrafica. Il corso serale per il conseguimento della licenza di terza media, si svolge presso la sede del 1° Comprensivo "G. Pascoli" di Mazzarino e prevede lezioni serali, per cinque giorni settimanali, di quattro ore quotidiane. l'Ente Gestore assicura nelle proprie strutture, tramite l'Operatore Professionale, lezioni quotidiane di alfabetizzazione, approfondimento, sostegno e doposcuola per l'apprendimento della lingua italiana. Vi è un protocollo d'intesa tra l'Istituto Comprensivo "G. Pascoli" e l'Associazione " I Girasoli" per la promozione della mediazione linguistica e interculturale.

Per quanto concerne la formazione e l'inserimento lavorativo: acquisito il diploma di terza media, sulla base del progetto personalizzato, si orienta il beneficiario alla scelta del percorso successivo. Eventuale riconoscimento dei titoli di studio acquisiti in Patria, ed eventuale certificazione delle competenze, avvengono tramite protocollo d'intesa tra l' Agenzia Formativa ECAP di Caltanissetta e l'Associazione "I Girasoli". Inoltre, l'Ente Gestore ha attivato un partenariato con il progetto Passepartout cofinanziato a valere sul Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie – Anno 2009, gestito dalla Cooperativa "Il Dono" di Ragusa, finalizzato a promuovere interventi di sostegno all'inserimento socio-lavorativo di categorie di migranti vulnerabili (donne e minori non accompagnati) presenti sul territorio.

"Mazzarino città di accoglienza" è, dunque, caratterizzato dalla diretta partecipazione degli attori presenti sul territorio per contribuire a costruire e a rafforzare una cultura dell'accoglienza presso la comunità cittadina. In particolare, l'Ente Gestore promuove sul territorio il progetto di accoglienza attraverso la distribuzione di materiale informativo, la partecipazione degli operatori e dei minori a trasmissioni radiofoniche locali, la realizzazione di un calendario, la realizzazione di iniziative di sensibilizzazione e di informazione presso le scuole e tra i giovani della città, l'organizzazione dell'annuale Festa del Rifugiato in collaborazione con la locale sezione dell'ARCI, la partecipazione dei beneficiari del progetto alle manifestazioni e alle competizioni sportive locali.
In conclusione,si possono segnalare i seguenti vincoli e opportunità del progetto:
I punti di forza riguardano la positiva sinergia tra i vari livelli dell'amministrazione pubblica che sostengono l'iniziativa (Ministero dell'Interno - Ente locale - Servizio Centrale SPRAR); il coinvolgimento degli attori pubblici e privati per promuovere l'inserimento socio lavorativo dei beneficiari; il coinvolgimento delle Istituzioni e delle ONG presenti sul territorio per garantire un effettivo esercizio del diritto di asilo ai beneficiari; la partecipazione degli attori presenti sul territorio per contribuire a costruire e a rafforzare una cultura dell'accoglienza presso la comunità cittadina; la cooperazione in rete con gli altri progetti territoriali del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.
Il principale fattore di debolezza dipende dal fatto che l'erogazione dei finanziamenti del Fondo nazionale a saldo delle attività ha un impatto negativo sull'Ente gestore (difficoltà di gestione del progetto, ritardi nella retribuzione degli operatori, esposizione debitoria verso i fornitori di beni) e sui beneficiari (Pocket money non sempre disponibile; difficoltà nell'acquisito delle schede telefoniche che incide sulla frequenza delle comunicazioni con la famiglia d'origine; minore partecipazione dei minori alle attività ricreative "a pagamento" e di socializzazione con i coetanei). Un altro fattore di debolezza derica dalla difficoltà ad attivare i tirocini formativi per carenza di interesse da parte delle imprese locali e per le resistenze di ordine

culturale mostrate da parte di alcuni imprenditori. Tra gli aspetti di debolezza vanno inoltre segnalati i vincoli burocratici che rallentano l'erogazione dei servizi e la presa in carico del minore sotto l'aspetto sanitario.

5.2.2 Progetto "Le acrobate 5"

L' Associazione "Penelope" presenta, in qualità di proponente, il progetto "Le Acrobate 5" in risposta all'Avviso 5/2010 del Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 184 - Serie generale - del 9 agosto 2010, per la realizzazione dei progetti a sostegno delle vittime di tratta, di cui all'art. 13 Legge 228/2003 concernente misure contro la tratta di persone.

L'Associazione Penelope svolge attività di accoglienza e di inserimento sociale e lavorativo di donne immigrate vittime della tratta e gestisce anche progetti di protezione sociale ex art. 18 D.Lgs n. 286/98.

Le acrobate è attivo sin dal 2006 grazie al finanziamento a valere sull'avviso n. 1 del Dipartimento per le pari opportunità. Ad oggi il progetto ha avviato positivamente percorsi di assistenza che hanno, successivamente, consentito ai soggetti accolti di avviare programmi ex art 18 D.Lgs n. 286/98. Il progetto, inoltre, è l'unico in Sicilia a garantire pronta accoglienza agli uomini.

Le Acrobate, giunto alla quinta edizione, intende realizzare sul territorio delle Province di Messina e Catania, con invii da parte della Procura di Siracusa e delle Questure di Ragusa , 15 percorsi individuali di fuoriuscita dalla situazione di tratta, riduzione e/o mantenimento in schiavitù ai fini dello sfruttamento sessuale, del lavoro forzato e del grave sfruttamento lavorativo in cui versano centinaia di cittadini e cittadine extracomunitari.
Il progetto prevede l'attivazione di due sportelli di segretariato sociale, uno a Messina e uno a Catania, la prosecuzione delle attività delle strutture di accoglienza sul territorio di Gaggi e Giardini Naxos (Me) e delle attività di consulenza e sensibilizzazione nei territori interessati. Le attività sono volte a fornire mediazione sociale e sanitaria in vista di una politica di riduzione del danno, accompagnamento e sostegno legale per la fuoriuscita dalle situazioni di violenza e di condizionamento ad opera di soggetti dediti al traffico di persone a scopo di sfruttamento, a promuovendo l'inserimento in programmi di protezione sociale, così come previsto dall'art. 13 della Legge 228/2003.

In particolare, il progetto prevede in Provincia di Messina l'attivazione di uno sportello informativo presso la sede dell'Assessorato Provinciale Promozione Sociale e Immigrazione; il coinvolgimento dell'Assessorato Provinciale Pari Opportunità nell'azione di diffusione del materiale informativo prodotto dal progetto presso i 104 Comuni di pertinenza territoriale; la prosecuzione dei rapporti di collaborazione avviati sin dal 2002 con la Questura, la Prefettura e l'Ispettorato Provinciale del Lavoro; la prosecuzione delle attività di accoglienza avviate presso il Comune di Giardini Naxos (ME); la prosecuzione delle attività di sportello avviate nelle annualità precedenti presso il Comune di Gaggi (ME).

Nel Comune di Catania è prevista la prosecuzione delle attività di sportello avviate presso la "Casa dei Popoli" del Comune e presso i "Poliambulatori Immigrati" gestiti dall'ASP 3 di Catania. Il progetto si propone, inoltre, di intensificare i rapporti di collaborazione avviati negli anni con la Questura, la Prefettura e gli enti privati che si occupano di immigrazione e di proseguire le attività dell'unità di strada nelle zone interessate dal fenomeno.

Nelle Province di Siracusa e Ragusa è prevista la prosecuzione delle collaborazioni già attivate con successo con le Questure e le Procure di riferimento per la presa in carico dei soggetti segnalati come vittime di tratta.

Per lo svolgimento delle attività progettate viene impiegato personale dotato di competenze specifiche: 1 coordinatore con esperienza pluriennale nella gestione di progetti ex art.18 Dlgs 286/98 e ex art 13 che rappresenta il punto di riferimento tanto per gli interventi di strada e orientamento quanto per l'accoglienza e l'inserimento sociale; 1 assistente sociale (attivata su Catania e su Giardini Naxos) con esperienza nel settore immigrazione, con il compito di organizzare e gestire le attività territoriali, di sportello e di accoglienza; 2 operatori di accoglienza (messi a disposizione dall'Associazione), 1 etnopsichiatra (operante presso l'ASP 3 di Catania), 1 assistente sociale (operante presso l'ASP 3 di Catania), 1 psicologo e 1 psicoterapeuta (operanti presso l'ASP 3 di Catania).

Le tipologie di azioni del progetto si distinguono in "accoglienza" e "informazione e contatto dell'utenza". Sotto il profilo delle azioni di accoglienza "Le acrobate 5" si propone di attivare 4 progetti individualizzati di assistenza volti a garantire pronta accoglienza per l'allontanamento immediato dalla fonte di violenza, vitto e alloggio, collegamento immediato con i servizi socio sanitari territoriali, presenza di personale specializzato nell'assistenza a soggetti vittime di tratta, possibilità per i cittadini extracomunitarie di inserimento in progetto ex art. 18 gestito dalla stessa associazione o da enti gestori art. 18 partner del progetto. I progetti individualizzati di assistenza sono della durata di tre mesi, prorogabili per ulteriori mesi 3, di cui : 2 progetti individualizzati rivolti a uomini e 2 progetti individualizzati rivolti a donne anche con minori. L'inserimento viene garantito anche a soggetti, sia uomini sia donne, con particolari situazioni quali problemi psichici e di alcol e/o tossicodipendenza e sono previsti speciali programmi individualizzati concordati con il Dipartimento di Salute Mentale territoriale e/o con il SER.T (Servizio TossicoAlcoldipendenze). I programmi individualizzati di assistenza sono concordati e stilati in collaborazione con l'utenza e con i servizi sociali territoriali al fine di garantire il rispetto dei tempi e delle attitudini personali ed a favorire l'autodeterminazione delle vittime supportandole nella fase di "ridefinizione" della persona. Per le donne vittime di tratta in gravidanza e/o con minori a seguito il percorso prevede anche un supporto per il rafforzamento delle competenze genitoriali, l'affiancamento nei percorsi educativi dei minori, l'accudimento nei periodi di formazione e/o inserimento lavorativo delle madri. Per gli uomini vittime di tratta e riduzione in schiavitù per grave sfruttamento lavorativo il programma sarà basato sulla individuazione e valorizzazione delle risorse personali, del recupero dell'autostima e dell'autodeterminazione, implementazione delle competenze organizzative e sviluppo dell'autonomia personale in vista della fuoriuscita dal programma.

Le azioni di informazione vengono attuate tramite gli uffici di contatto creati a Messina e a Catania, per garantire facilità di accesso alle informazioni e una immediata presa in carico dei casi su tutto il territorio di riferimento. Presso i punti di contatto viene garantita consulenza legale gratuita per fornire all'utenza informazioni immediate rispetto alle situazioni di sfruttamento, tratta e riduzione in schiavitù e l'assistenza nei procedimenti giudiziari conseguenti all'inserimento nel programma di assistenza. Il progetto prevede di fornire 15 consulenze a stranieri e ad altrettanti Enti ed Istituzioni che a vario titolo possono entrare a contatto con le vittime (Sindacati, INPS, Ispettorati Provinciali del Lavoro,ecc.) prevede, inoltre, di effettuare oltre 40 accompagnamenti ai servizi socio sanitari.

La metodologia principale utilizzata è il lavoro di rete e l'integrazione dinamica delle risorse e delle competenze, già sperimentata dall'ente proponente con i partner del progetto.

Inoltre, i beneficiari del progetto possono godere di servizi aggiuntivi attinenti l'inserimento lavorativo, la mediazione abitativa e l'alfabetizzazione erogati da un progetto denominato "Mille Mondi", gestito dall'Associazione " Penelope", finanziato a valere sul Fondo Europeo per l'Integrazione (FEI). Inoltre, sono a disposizione dei beneficiari i Centri di segretariato sociale per famiglie siti in provincia di Messina (Santa Teresa di Riva, Gaggi, Francavilla di Sicilia e San Teodoro) che effettuano attività ludico ricreative, di doposcuola e di recupero scolastico a titolo gratuito. I servizi erogati da tali Centri contribuiscono a promuovere l'inserimento e la permanenza nel mercato del lavoro delle donne straniere garantendo strumenti di conciliazione a favore di lavoratrici prive di supporto familiare. Infine, è previsto un Servizio di Consulenza legale gratuita svolto dall'Associazione "Penelope" tramite una rete di avvocati volontari

Per lo svolgimento delle attività progettate viene impiegato personale dotato di competenze specifiche: 1 coordinatore con esperienza pluriennale nella gestione di progetti ex art.18 Dlgs 286/98 e ex art 13 che rappresenta il punto di riferimento tanto per gli interventi di strada e orientamento quanto per l'accoglienza e l'inserimento sociale; 1 assistente sociale (attivata su Catania e su Giardini Naxos) con esperienza nel settore immigrazione, con il compito di organizzare e gestire le attività territoriali, di sportello e di accoglienza; 2 operatori di accoglienza (messi a disposizione dall'Associazione), 1 etnopsichiatra (operante presso l'ASP 3 di Catania), 1 assistente sociale (operante presso l'ASP 3 di Catania), 1 psicologo e 1 psicoterapeuta (operanti presso l'ASP 3 di Catania).

Per quanto riguarda le metodologie di intervento mirate all'emersione delle potenziali vittime di tratta, il progetto agisce sia tramite le unità di strada, sia attraverso le azioni di pubblicizzazione delle attività progettuali nei luoghi accessibili alle potenziali vittime (ambulatori immigrati, pronto soccorso, uffici immigrati,sindacati, ecc). Inoltre, gli operatori del progetto svolgono attività di consulenza presso le Procure della Repubblica, le Questure ed i Sindacati al fine di supportare il personale nell'individuazione delle vittime e nella adozione di quegli approcci idonei a favorire i processi di emersione. Per quanto riguarda il territorio di Catania, si sottolinea che è attivo un "centro a bassa soglia" aperto tutti i giorni dalle 9:00 alle 19:00 (è, inoltre, prevista una reperibilità per le emergenze h 24 attraverso un telefono mobile). Si tratta di un modello di intervento sociale indirizzato agli adulti in situazione di estrema difficoltà. Tale ufficio rappresenta da anni un punto di riferimento per le lavoratrici sessuali contattate in unità di strada e per molte donne extracomunitarie che si trovano, a vario titolo, in difficoltà. Le operatrici, che costituiscono una squadra integrata di professioniste, si pongono come tramite per l'orientamento delle utenti verso i servizi più specializzati (ad esempio servizi sanitari specialistici), ovvero provvedono direttamente al soddisfacimento dei bisogni essenziali (ad esempio, distribuzione di cibo e di vestiario). Tra i servizi principali vi è la consulenza legale, il disbrigo pratiche, la mediazione abitativa, l'orientamento e l'inserimento lavorativo, l'attività di sensibilizzazione verso i datori di lavoro sulla regolarizzazione dei rapporti. L'obiettivo è quello di accompagnare le donne che si rivolgono allo Sportello verso percorsi di autonomia. L'Associazione ha attivato, anche a Catania, una forte rete con i servizi pubblici del territorio. L'orientamento del centro è, infatti, di non rivolgersi solo alle donne vittime di tratta, ma di aprirsi a tutta l'utenza , italiana e straniera, proponendosi quale punto di riferimento non solo per le donne, ma anche per tutte le altre realtà, pubbliche e private, operanti nel settore.

Un aspetto sicuramente da evidenziare è la capacità di collegamento in rete con altri progetti di integrazione sociale ex art. 18 D. Lgs. 286/98, con i progetti di assistenza ex art. 13 L. 228/03 e con altri enti pubblici e privati. Infatti, il progetto "Le acrobate 5" è collegato in rete con altri progetti gestiti dai seguenti Enti: Associazione Casa dei Giovani (PA), Cooperativa Proxima (Rg), Associazione Acuarinto (Ag), Arcidiocesi Reggio Calabria - Bova Comunità di accoglienza, Congregazione figlie della Carità (Cagliari), Associazione Pronto Donna (Arezzo), Associazione Progetto Arcobaleno (Firenze), Diocesi di Pistoia, Arci Siena,

Associazione Pianzola Olivelli (Pv), Associazione Interculturale Donne in Movimento , Cooperativa Lotta contro l'emarginazione (Mi), PIAM onlus (Asti), Fondazione Citta Solidale Onlus (Catanzaro), CE.St.Ri.M. Onlus (Potenza), Coop. Dedalus (Napoli), Associazione On The Road, Coop. Parsec Roma, Coop. Soc. Magliana '80 Roma, Associazione Lule (Mi), Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute Onlus (Pd)

Inoltre, l'Associazione "Penelope" ha attivato forme di partenariato e di collaborazione con le Istituzioni che operano in materia (Questura di Messina, Questura di Catania, Questura di Ragusa, Procura di Siracusa), con gli Enti competenti in materia sanitaria (ASP 3 Catania), con i Sindacati (CGIL Messina), con altri Enti privati attivi nel settore (IRAPS Onlus- Istituto di Ricerche e Applicazioni Psicologiche e Sociologiche; Centro Astalli Catania).

5.3 Quali possibili partenariati per la Regioni Sardegna?

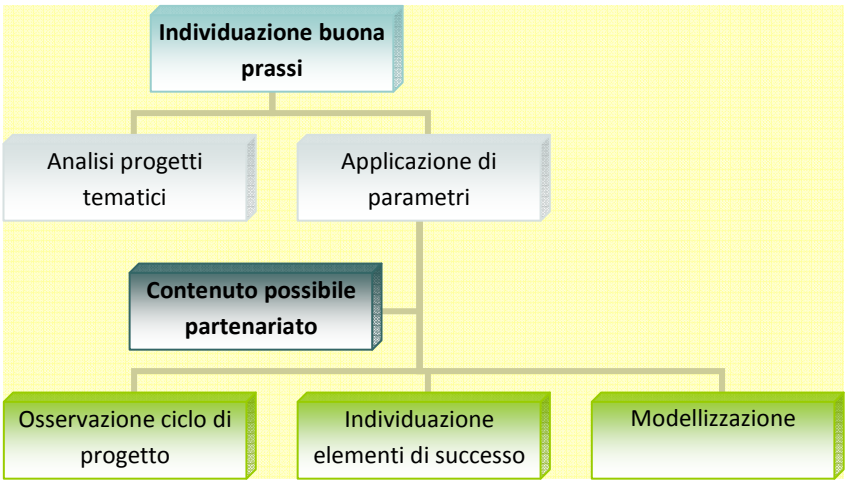
La ricerca fin qui condotta sulle politiche di accoglienza in Sicilia costituisce la premessa per proporre strumenti di trasferibilità, presso la Regione Sardegna, delle lezioni apprese tramite lo studio delle buone prassi emerse nel corso dell'indagine sul campo.

Può essere utile declinare i termini utilizzati nel precedente capoverso: gli strumenti di trasferibilità possono concretizzarsi in partenariati con gli Enti competenti delle iniziative progettuali sperimentate con successo, ovvero in altre forme di collaborazione che emergeranno nella successiva fase di negoziato dal presente progetto di ricerca. Le lezioni apprese dall'osservazione delle buone prassi si possono tradurre in "raccomandazioni", strumenti operativi, strategie programmatiche, reti partenariati.

Pertanto, l'impostazione metodologica che si trova a monte del presente paragrafo consiste nel fare un passaggio ulteriore rispetto alla mera osservazione della buona prassi, estrapolando da essa quegli elementi che la rendono tale e che possono essere trasferiti e adattati ad un contesto diverso, attraverso un'operazione che possiamo definire di "territorializzazione".

Ripercorrendo il percorso logico che è stato seguito per giungere dall'analisi di un ciclo di progetto alla modellizzazione di alcune fasi o di singoli risultati prodotti, si può visualizzare nel seguente schema grafico:

Figura 3.2



L'individuazione dei possibili contenuti dei futuri partenariati con la Regione Sardegna sono stati concertati con le Amministrazioni e gli operatori del Terzo Settore intervistati che hanno espresso grande interesse a valutare delle ipotesi di collaborazione e di scambio interregionali ritenendo arricchente un confronto con territori e con una realtà socio – economica differenti dai contesti di abituale intervento.

Inoltre, la tendenza registrata negli ultimi anni che vede trasformare gradualmente la Sardegna da territorio di transito migratorio a meta di stanzialità territoriale dei cittadini stranieri e la modesta incidenza del fenomeno migratorio sull'Isola, appaiono degli elementi positivi per potere avviare dei progetti, anche in forma sperimentale, di qualità che sappiano "ritagliare" gli strumenti operativi e le procedure già sperimentate sulle reali esigenze individuali dei beneficiari.

Passando ad individuare nel dettaglio gli elementi di successo individuati nelle buone prassi analizzate, possiamo evidenziare i seguenti aspetti:

Per quanto riguarda il Progetto "Mazzarino città di accoglienza", il Comune di Mazzarino ha espresso piena disponibilità a valutare ipotesi partenariali con la Regione Sardegna sotto un duplice profilo: 1. da un lato, per trasferire e replicare il modello di gestione del centro di accoglienza per minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale; 2. dall'altro, per collaborare in progetti di scambio per promuovere la formazione professionale e l'inserimento lavorativo dei minori ospiti del centro.

Analizzando in dettaglio la prima proposta, afferente alla replicabilità del modello di gestione del centro di accoglienza, si possono indicare i seguenti contenuti di dettaglio:

Procedure gestionali: Il progetto è attivo dal 2006 ed ha sempre registrato performance gestionali altamente positive, sia sotto il profilo economico-finanziario, sia sotto l'aspetto della qualità dei servizi erogati e della capacità di promuovere l'integrazione dei beneficiari nel contesto socio-economico locale.

Strumenti operativi: la rete partenariale formalizzata attraverso la stipula di protocolli per promuovere l'autonomia e l'integrazione socio-lavorativa dei minori beneficiari del progetto. In particolare, l'Ente gestore ha promosso la stipula dei seguenti accordi: la convenzione per lo svolgimento delle attività di stage con l'Ente di Formazione "CERF" nell'ambito di un corso per "Operatore multiculturale"; la convenzione di tirocinio di formazione ed orientamento con l'Università degli Studi Kore di Enna; il protocollo di intesa con l'Agenzia Formativa ECAP di Caltanissetta per la realizzazione di servizi di orientamento e formativi a favore di soggetti migranti, richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale ; il protocollo d'intesa con l'Istituto Comprensivo"G.Pascoli" per garantire la frequenza del corso serale per lavoratori per il conseguimento della licenza media agli ospiti dell'Associazione "I Girasoli", nell'ambito del progetto S.P.R.A.R. dell'Ente Locale "Mazzarino città di accoglienza"; il protocollo d'intesa con il Comune di Mazzarino per assicurare un sistema di accoglienza integrata comunale rivolto ai minori non accompagnati richiedenti asilo;

Elementi di trasferibilità: secondo i dati forniti dal Servizio Centrale SPRAR nel 2009[60] erano attivi 2 progetti territoriali finanziati in provincia di Cagliari destinati a categorie ordinarie. Il fatto che non sia, almeno stando ai dati, attualmente prevista un'accoglienza per categorie vulnerabili potrebbe essere indice di una scarsa presenza di minori non accompagnati sull'Isola. Ciò potrebbe non essere letto come un vincolo in termini di replicabilità dell'iniziativa per una serie di fattori: i recenti sconvolgimenti degli equilibri del Nord Africa potrebbero comportare un aumento della presenza di categorie vulnerabili di migranti anche in Sardegna che potrebbe trovarsi nella condizione di doversi attrezzare per l'accoglienza; gli standard qualitativi adottati nell'accoglienza dei minori sono tali da potere replicarsi nei confronti delle categorie

[60] Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2009/2010.

ordinarie con vantaggio per i beneficiari; molti dei minori ospitati dal centro di Mazzarino arrivano in età prossima ai 18 anni, pertanto condividono con l'utenza adulta le medesime esigenze di formazione professionale e di inserimento lavorativo; le buone prassi in materia di integrazione sociale con il contesto locale sono, in genere, applicabili ai giovani come agli adulti; tutti i progetti dello SPRAR si impegnano alla collaborazione con le altre realtà territoriali ed i progetti di scambio di buone prassi sono molto favorite e stimolate dal Servizio Centrale dello S.P.R.A.R..

Risorse: Assistenza tecnica da parte del Comune di Mazzarino per gli aspetti di gestione finanziaria, di rendicontazione e di monitoraggio del progetto; Assistenza da parte dell'Ente Gestore per la formazione degli operatori attraverso progetti di scambio.

Per quanto riguarda il secondo possibile contenuto del partenariato con la Regione Sardegna, ovvero attivare progetti di scambio per promuovere la formazione professionale e l'inserimento lavorativo dei minori ospiti del centro, si deve sottolineare che la difficoltà di avviare tirocini formativi rappresenta uno dei punti di debolezza dell'attuazione del progetto, come segnalato da parte dell'Ente Gestore. Per superare questo vincolo l'Associazione "I Girasoli" (Ente Gestore) ha promosso un partenariato con la Cooperativa "Il Dono" di Ragusa a valere sul progetto Extentio Domini cofinanziato a valere sul Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie – Anno 2009, finalizzato a promuovere interventi di sostegno all'inserimento socio-lavorativo di categorie di migranti vulnerabili (donne e minori non accompagnati) presenti sul territorio.

La possibilità di promuovere progetti di scambio con la Regione Sardegna per favorire l'attivazione di percorsi formativi professionalizzanti e di tirocini formativi, potrebbe rappresentare un'opportunità per il centro di Mazzarino, ma anche per il territorio sardo. Infatti, in esito ad un progetto di scambio, potrebbe giungersi all'individuazione ed alla programmazione di attività formative fortemente mirate e di procedure più snelle per l'attivazione dei tirocini formativi e degli altri strumenti di politica attiva del lavoro dedicati agli immigrati, con particolare attenzione alle categorie vulnerabili (senza escludere a priori l'idea di inserire quali beneficiari anche le popolazioni locali attivando un circuito virtuoso di sviluppo territoriale presso le due Isole).

Potrebbe prendersi in considerazione l'ipotesi di coinvolgere nel partenariato anche la Regione Siciliana, in quanto l'oggetto del progetto di scambio appare pienamente coerente con il recente Accordo quadro stipulato tra il Ministero del Lavoro e la Regione, Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali, per la realizzazione di azioni in materia di inserimento lavorativo e integrazione sociale degli immigrati. Oggetto dell'Accordo è, infatti, la programmazione coordinata ed integrata degli interventi nazionali e regionali in materia di inserimento lavorativo e di integrazione sociale della popolazione immigrata, anche attraverso la complementarietà delle azioni e delle risorse nazioni e regionali. Ancora, si ricorda che la Sicilia, come la Sardegna, aderiscono alla rete SAVIAV, la Rete europea tra le Autorità di gestione del FSE che promuove l'uso dei fondi strutturali per migliorare l'efficacia delle politiche e delle strutture destinate ai richiedenti asilo e alle vittime di tratta e per favorire l'inclusione sociale e l'integrazione lavorativa di tali soggetti vulnerabili. Sotto il profilo della programmazione dei Fondi Strutturali, infine, i Programmi Operativi del Fondo Sociale Europeo della Sicilia e della Sardegna condividono la previsione, nell'ambito dell'Asse II "Occupabilità", dell'Obiettivo specifico e 2) dedicato, nel P.O. FSE Sdegna, a promuovere opportunità lavorative specificamente rivolte ai lavoratori migranti, e nel P.O. FSE Sicilia, a promuovere azioni di accompagnamento, formazione e tutoraggio rivolte sia al sistema delle imprese, sia ai lavoratori comunitari ed extra comunitari regolari, per facilitare l'inserimento economico dei migranti.

Per quanto riguarda il progetto “Le Acrobate 5”, l’analisi sul campo ha evidenziato che in Sicilia gli Enti che lavorano nel settore dell’accoglienza e dell’assistenza delle vittime di tratta sono 4: Associazione Penelope (Messina e Catania); Associazione Casa dei Giovani (PA), Cooperativa Proxima (Rg), Associazione Acuarinto (Ag). Questi Enti hanno sviluppato una notevole capacità di collaborare intessendo una fitta rete relazionale e operativa di livello regionale e interregionale. Tutte le Associazioni sono state intervistate ed hanno espresso grande interesse a contribuire ad ipotesi future di partenariato con la Regione Sardegna.

Relativamente alla buona prassi selezionata, il progetto “Le acrobate” è giunto alla quinta edizione ed è operativo sia in provincia di Messina, sia in provincia di Catania. A Messina è stata raccolta la piena disponibilità dell’Assessore provinciale alla Solidarietà sociale e alle politiche per gli Immigrati a valutare ipotesi di collaborazione e di partenariati con la Regione Sardegna sia per promuovere la replicabilità del modello di intervento, sia per proporre progetti di interscambio per rafforzare la collaborazione già in atto tra la Sicilia e la Sardegna sul tema della tratta. Infatti, dalle interviste condotte è emerso che tutte le Associazioni siciliane impegnate a favore delle vittime di tratta hanno già sperimentato con successo un partenariato con un Istituto religioso di Cagliari. In particolare, gli operatori hanno sottolineato l’importanza di potere disporre di una rete di collaborazioni anche con Regioni diverse nei casi in cui si presenta la necessità di allontanare tempestivamente la vittima dal contesto in cui si trova nella fase di emersione. Ancora, la rete diviene fondamentale nei casi in cui un Ente riesce a fare emergere molte situazioni di sfruttamento sul territorio presso cui opera , ma non è in grado di accogliere prontamente tutte le vittime. Esemplificativa la testimonianza di un operatrice

Abbiamo messo a punto un sistema per cui si manda in rete una scheda molto generica con le caratteristiche di massima della persona da accogliere e si chiede la disponibilità da parete delle strutture del partenariato. Chi ha disponibilità chiama per avere delle informazioni aggiuntive sul caso (specialmente per le persone che necessitano di servizi particolari, ad esempio. donne con bambini, donne siero positive, donne con bambini malati). Spesso ci vengono richieste le accoglienza perché siamo una delle poche strutture nella rete tratta che accoglie le donne in gravidanza e con bambini, anche piccolissimi. Veniamo interpellati anche da altre parti di Italia perché sul territorio nazionale siamo in poche le strutture che offrono questo servizio aggiuntivo. In questi casi il percorso di inserimento si prolunga perché diventa più complicato. Dotarsi di una rete su tutto il territorio nazionale non può far altro che giovare>. (Associazione “Proxima” di Ragusa).

Un ulteriore contenuto che potrebbe darsi ad un futuro partenariato con la Regione Sardegna, riguarda la possibilità di promuovere progetti di scambio per favorire l’attivazione di percorsi formativi professionalizzanti e di tirocini formativi a beneficio delle vittime di tratta. L’Associazione “Casa dei Giovani” di Palermo ha individuato come un elemento di forte criticità le difficoltà incontrate nella fase di inserimento lavorativo delle donne in uscita dai percorsi di accoglienza protetta. La referente del Progetto “Maddalena” ha, infatti, evidenziato che nel corso degli anni l’Associazione ha incontrato resistenze presso le aziende locali ad attivare tirocini formativi e che le esperienza avviate non si sono mai tradotte in opportunità di inserimento lavorativo.

Un contributo sicuramente interessante alla definizione del partenariato può essere fornito dall’Associazione “Acuarinto” di Agrigento che, oltre ad avere avviato il partenariato con l’Istituto religioso di Cagliari sopra citato, per poi promuoverne l’adesione anche da parte delle altre Associazioni siciliane, ha avuto una duplice esperienza positiva con ISFOR API, Istituto di Formazione dell’API Sarda (Associazione Piccole e Medie Industrie della Sardegna) di Cagliari, sia in merito ad uno scambio di buone prassi realizzato nell’ambito di un’Iniziativa Equal, sia in relazione all’ attivazione di tirocini di inserimento lavorativo.

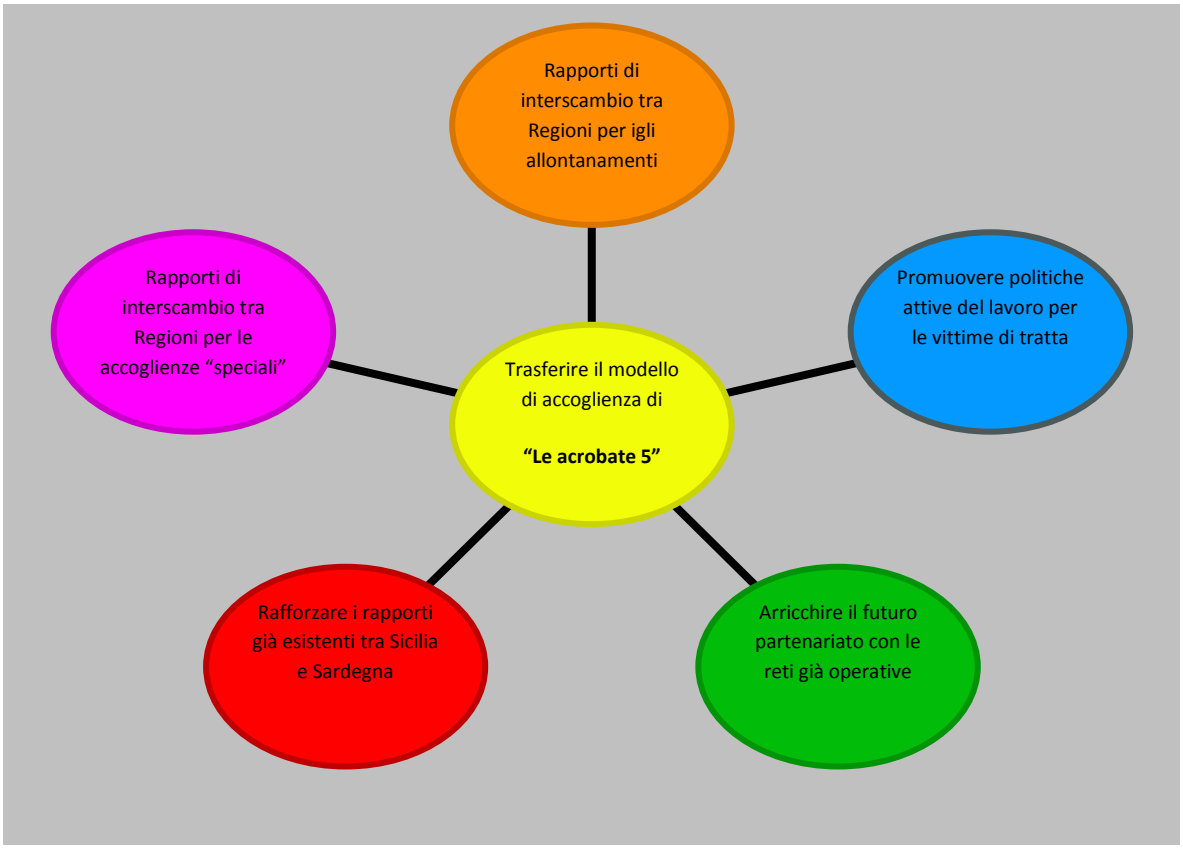
Infine, è bene mettere in evidenza che il progetto “Le acrobate” è operativo anche sul territorio catanese , attraverso il partenariato attivato tra l’Associazione “Penelope”e il Comune di Catania - Progetto Immigrati “Casa dei Popoli” che ha consentito l’attivazione di uno Sportello - Ufficio di contatto. Il Centro Interculturale Casa dei Popoli - Progetto Immigrati è attivo fin dal 1995 e rappresenta una struttura di riferimento per le comunità dei cittadini stranieri presenti in città. Sono attività permanenti della Casa dei Popoli i programmi di promozione culturale ed i servizi di mediazione.

Casa dei Popoli ha, inoltre, attivato dal 2001, con Fondi ministeriali, percorsi di accoglienza ed integrazione per richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria, in collaborazione con il Consorzio di Cooperative sociali “Il Nodo”. Il progetto è stato nuovamente finanziato per il triennio 2011/2013. Sono previsti sempre 36 posti, di cui 15 riservati all’accoglienza di categorie vulnerabili (donne sole,in stato di gravidanza, o con bambini minori al seguito) . Un elemento molto interessante riguarda la partecipazione del Comune di Catania alla piattaforma europea Leonardo che prevede attività di formazione per gli insegnanti dei richiedenti asilo.

Ancora, il Progetto Immigrati ha, da sempre, favorito il dialogo istituzionale e con i privati, promuovendo la costituzione di una rete territoriale tra gli agenti italiani e stranieri a diverso titolo coinvolti nei processi di accoglienza ed integrazioni dei Migranti. In particolare, si segnala la collaborazione con la Prefettura - UTG, avviata ancora prima dell’istituzione dello Sportello Unico Immigrazione; con la Questura, presso cui sono accreditati due dei collaboratori della Casa dei Popoli; con la Provincia, presso cui è stato assunto un mediatore formato dal Progetto Immigrati; con l’Università degli Studi di Catania e, in particolare, con le Facoltà di Scienze Politiche, Lettere e Scienze Sociali. Inoltre, Casa dei popoli intrattiene rapporti con Ambasciate e consolati stranieri in Italia, l’UNHCR, l’Anci, il Ministero degli Affari Esteri, la Regione Siciliana, moltissimi Comuni dell’Isola,la Direzione Provinciale del Lavoro, le Aziende Ospedaliere, le Scuole del territorio. Ancora, la Casa dei Popoli aderisce alla Rete NIRVA- Networking italiano per il Rimpatrio Volontario Assistito- promossa dall’AICCRE.

Volendo visualizzare il contenuto di un possibile partenariato con la Regione Sardegna, si potrebbe immaginare un diagramma così articolato:

Figura 3.3



Riprendendo il ragionamento esposto nel precedente paragrafo, la possibilità di favorire progetti di scambio con la Regione Sardegna per l'attivazione di percorsi formativi professionalizzanti e di tirocini formativi, potrebbe rappresentare un'opportunità per la Sicilia, ma anche per la Sardegna. Infatti, in esito ad un progetto di scambio, potrebbe giungersi all'individuazione ed alla programmazione di attività formative fortemente mirate e di procedure più snelle per l'attivazione dei tirocini formativi e degli altri strumenti di politica attiva del lavoro dedicato alle categorie vulnerabili. Anche in questo caso, come suggerito in relazione al partenariato da attivare con il Comune di Mazzarino, potrebbe valutarsi l'ipotesi di coinvolgere la Regione Siciliana, in quanto l'oggetto del progetto di scambio appare pienamente coerente con il recente Accordo quadro stipulato tra il Ministero del Lavoro e la Regione, Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali, per la realizzazione di azioni in materia di inserimento lavorativo e di integrazione sociale degli immigrati. Ancora, oltre alla sopra menzionata partecipazione della Sicilia e della Sardegna alla Rete europea SAVIAV tra le Autorità di gestione del FSE che promuove l'uso dei fondi strutturali per favorire l'inclusione sociale e l'integrazione lavorativa dei soggetti vulnerabili, si ricorda che la Regione Siciliana partecipa al Comitato di pilotaggio del Progetto Italia-Romania "Oltre il confine" per la lotta contro il traffico di esseri umani. L'iniziativa di cooperazione transnazionale tra le Autorità di gestione del FSE dell'Italia mira a potenziare e rafforzare i servizi e gli interventi di lotta alla tratta in Romania e in Italia anche attraverso attività finalizzate alla protezione e all'inclusione sociale e lavorativa delle vittime.

Capitolo 6. Buone pratiche e gestione multilivello delle politiche di integrazione dei migranti nella Regione Regione Provenza-Alpi-Costa Azzurra – PACA[61]

6.1 Le politiche di accoglienza nella Regione PACA: obiettivi strategici e distribuzione delle competenze a livello regionale, provinciale e comunale

La legislazione francese in materia di immigrazione, e conseguentemente anche le sue politiche e programmazioni sono prevalentemente di competenza dello Stato[62] e, in via residuale, delle. collettività territoriali – le Regioni, i Dipartimenti e i Comuni[63]. Inoltre, Marsiglia, insieme a Parigi e Lione – i tre grandi comuni francesi - è ulteriormente suddiviso in 16 circoscrizioni (*arrondissement*) municipali. Fino alla riforma del 1982[64], la materia dell'immigrazione è stata esclusivamente disciplinata a livello centrale; successuvamente alcune competenze sono state trasferite a livello territoriale. Le collettività territoriali nel settore dell'immigrazione hanno una competenza 'indiretta' derivante dalla competenza in altri settori quali le politiche per la coesione sociale, che gli permette di poter agire anche nei confronti della cittadinanza straniera. Da questa distribuzione di poteri discende l'impossibilità da parte delle collettività territoriali di elaborare e realizzare una programmazione e delle politiche ad hoc sull'immigrazione. La materia dell'immigrazione quindi viene gestita all'interno di 'altre' competenze (come la materia del sociale) e da qui discende l'impossibilità di poter mettere in atto vere e proprie politiche o una programmazione sull'immigrazione.

Più concretamente, grazie alla suddetta riforma, il Comune di Marsiglia, così come tutti i comuni francesi, ha assunto la competenza nel settore delle politiche sociali (*action sociale*) ed è nell'ambito di questa che ritaglia un proprio ruolo nell'accoglienza ed integrazione degli stranieri presenti nel proprio territorio in quanto soggetti appartenenti spesso alla fascia socialmente debole della popolazione locale. In realtà, per quanto riguarda la prima il proprio ruolo si limita agli aspetti alloggiativi per le persone 'in situazione precaria', e nel supporto al privato sociale di alcune attività/progetti di formazione linguistica e consulenza legale allo straniero. Ad ogni modo, il comune offre servizi che si rivolgono alla generalità dei cittadini siano essi nativi che stranieri, senza prevedere alcuna distinzione basata sull'origine o altro fattore. Il sistema di accoglienza a livello comunale è diretto dal Centro comunale di azione sociale - CCAS (*Centre communal d'action sociale*) e si rivolge alle persone socialmente svantaggiate, in particolare, a Marsiglia, degli anziani e delle persone in situazione di precarietà e di esclusione. Il CCAS è un ente pubblico amministrativo comunale gestito da un consiglio di amministrazione presieduto dal sindaco o vice-sindaco. «E' l'ente responsabile dell'azione generale in materia di prevenzione e sviluppo sociale presso il comune (…)[65]». Il Comune di Marsiglia si dota inoltre del *SAMU Social,* un sistema di presa in carico delle persone senza fissa dimora mediante l'assistenza, l'accompagnamento ed il trasporto presso i centri di accoglienza e alloggio. Infine, sempre nell'ambito del SAMU, è stata istituita l'Unità di accoglienza di urgenza – UHU (*Unité d'Hébergement d'Urgence*) con 329 posti letto permanenti ed in casi di estrema necessità può arrivare a 372 posti letto. L'UHU è gestita dall'Agenzia immobiliare a carattere sociale – AICS (*Agence Immobilière à Caractère d'Urgence*) e offre gratuitamente alloggio in casi di urgenza alle persone in grave difficoltà. Oltre

[61] La stesura del presente capitolo è a cura di Cristina Paola Montefusco (CeSpi).
[62] E le sue diramazioni come le Prefetture e l'OFII – Office français pour l'immigration et l'intégration (Ufficio francese per l'immigrazione e l'integrazione).
[63] In base all'articolo 72 della Costituzione francese: "Le collettività territoriali della Repubblica sono i comuni, i dipartimenti, le regioni (…)".
[64] Vedi la legge Defferre del 1982 che costituisce il I atto del decentramento francese.
[65] Legge n. 202 del 2 giugno 2002 del Codice dell'Azione sociale e delle famiglie.

all'alloggio viene offerto il vitto, la cura dell'igiene personale e del vestiario. E' inoltre presente un equipe medica[66] capace di intervenire nei casi di bisogno. Complessivamente, Marsiglia ha una capacità di accoglienza di 2150 posti letto per persone in grave situazione socio-economica che necessitano di un alloggio. Usufruiscono di questo servizio anche i migranti che giungono sul territorio irregolarmente: di fatto del primo meccanismo di accoglienza previsto per questo tipo di immigrati.

Nel settore dell' integrazione il ruolo del comune si fa più ampio dal momento che una serie di obiettivi istituzionali - quali la coesione sociale, la lotta alla discriminazione delle categorie sociali più svantaggiate e la promozione delle pari opportunità – diventano priorità dell'agenda politica dell'ente locale che lo legittima ad agire ed assumere un ruolo di spicco. Tra i beneficiari di queste politiche vi è spesso lo straniero in quanto appartenente alla categoria dei soggetti più vulnerabili della popolazione locale. In questo contesto ad esempio si colloca il CUCS – Contratto urbano di coesione sociale (*Contrat urbain de cohésion sociale*) - un dispositivo, a ordinamento multilivello che coinvolge tutti i livelli dell'amministrazione pubblica: lo stato, la regione, il dipartimento ed il comune insieme alle associazioni del privato sociale – nella lotta alla vulnerabilità sociale di alcuni quartieri particolarmente depressi, spesso abitati da stranieri e dalle seconde o terze generazioni. Le associazioni assumono un ruolo chiave nella gestione dei progetti – affidati tramite bando di gara pubblica - che concretamente vengono implementati.

In generale, è presente una buona sinergia tra l'ente locale e il mondo associativo – incluso quello straniero - che assume un ruolo chiave nella gestione dei servizi, in particolare nella gestione dei centri di accoglienza, nel mondo della scuola e nella formazione linguistica. La collaborazione si estende anche nell'ambito della lotta alle discriminazioni e pari opportunità così come nel counselling legale.

Il Dipartimento del quale fa parte il Comune di Marsiglia è il dipartimento del Bouches-du-Rhone *(Département du Bouches-du-Rhône)* che fa parte a sua volta della Regione Provenza-Alpi-Costa Azzurra – PACA (*Région Provence-Alpes-Côte d'Azur*). Questo, così come il comune, ha competenza nel settore sociale, ed in particolare, nell'ambito della protezione dell'infanzia. Sulla base di questo specifico mandato che il Consiglio generale del Bouches du-Rhone (*Conseil Général du Bouches-du-Rhône*), organo esecutivo del dipartimento, ha sviluppato e gestisce un interessante sistema di protezione esclusivamente dedicato ai minori stranieri non accompagnati di cui si parlerà in seguito.

Una vasta rete di ONG gestisce centri di accoglienza residenziali finanziati dal Comune per le persone in situazione precaria e dal Consiglio generale, per quanto riguarda l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, come si vedrà in seguito.

La Regione Provenza-Alpi-Costa Azzurra (*Région Provence-Alpes-Côte d'Azur*), nella quale si collocano il dipartimento del Bouches-duRhone ed il comune di Marsiglia, ha competenza in una serie di settori tra i quali la formazione professionale, il lavoro e lo sviluppo economico. A differenza del livello comunale e dipartimentale, la regione non ha alcuna competenza in materia di accoglienza.

Vale la pena sottolineare nuovamente come il soggetto che in primis ha la responsabilità dell'accoglienza dei migranti è lo Stato mediante i suoi servizi 'deconcentrati' ossia i servizi che pur essendo di competenza dello stato vengono trasferiti ad enti rappresentativi dello stato sul territorio. Questi in coordinamento con lo stato centrale elaborano e realizzano sul territorio le politiche e la programmazione in materia di accoglienza dello straniero. Un esempio pratico è l'ufficio territoriale per l'immigrazione e l'integrazione - OFII (*Office français pour l'immigration et l'intégration)* di Marsiglia che in coordinamento con la Prefettura

[66] L'equipe è composta da 2 medici, 3 infermieri, 3 medici esperti nella cura medico-psicologica. E' inoltre presente un assistente sociale. E' inoltre presente uno psicologo 'di strada' - che lavora direttamente sul campo con i senza tetto.

locale gestisce l'accoglienza del migrante di recente ingresso mediante un sistema di welcoming package di cui si parlerà nel dettaglio più avanti.

6.2 Buone pratiche di accoglienza: un'analisi delle lezioni apprese

6.2.1 Il "Sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati"

Il sistema è il risultato di un processo iniziato nel 2008 che ha portato alla sottoscrizione di un protocollo inter-istituzionale da parte di ogni attore chiave nella presa in carico del minore[67]. In particolare il Consiglio generale del Bouches-du-Rhone, organo esecutivo del Dipartimento (*Conseil général du Bouches-du-Rhône*), la Prefettura della Regione Provenza-Alpi-Costa Azzurra, la Procura della repubblica di Marsiglia, il Tribunale dei minori di Marsiglia, il Tribunale di grande istanza di Marsiglia, la Direzione territoriale della protezione giudiziaria della gioventù del Bouches-du-Rhone, l'Associazione dipartimentale per lo sviluppo delle azioni di prevenzione ADDAP 13 (*Association Départementale pour le développement des actions de prévention)* e l'Associazione del servizio sociale di salvaguardia dell'infanzia e dell'adolescenza del Bouches du Rhone - ASSSEA 13 (*Association du Service Social de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence de Bouces-du-Rhône*) hanno sottoscritto, nell'autunno 2010[68], un protocollo di protezione dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio della regione.

L'ambito territoriale prevalentemente interessato è il comune di Marsiglia - che concentra la maggior parte dei casi data la sua storia immigratoria e la sua posizione. Il sistema risponde al bisogno di dare una risposta concertata, da parte delle istituzioni pubbliche interessate, al fenomeno dell'ingente flusso migratorio di minori stranieri non accompagnati (MSNA) che spesso si trovano in situazione di vagabondaggio e marginalità.

Il sistema, gestito dal Consiglio generale mediante l'ufficio Procedure d'urgenza per l'infanzia – SPUE (*Procedure d'urgence pour l'enfance*), si coordina mediante 2 organi: il comitato di pilotaggio che si incontra 2 volte l'anno per esaminare l'evoluzione e l'efficienza del sistema nonché valutare la necessità di modifiche funzionali ad una migliore presa in carico dei MSNA; e il comitato tecnico che si riunisce 1 volta al mese per discutere di casi specifici. Il primo è composto dai firmatari del protocollo, o i loro rappresentanti (livello politico), mentre il secondo, dagli uffici tecnici responsabili dei servizi (capo servizio SPUE, responsabile degli educatori di ADDAP 13, il personale dei centri di accoglienza, gli avvocati dei minori).

I beneficiari sono prevalentemente minori di 17 anni provenienti da Marocco, Algeria e Tunisia e turchi di origine curda. Vi sono anche alcuni minori provenienti all'Africa Subsahariana (Costa d'Avorio, Liberia, ecc) e Rom che solitamente una volta entrati, non intendono permanere nel sistema[69]. La maggior parte dei minori non accompagnati è presente nell'area marsigliese per lavorare e, una volta entrati nel sistema, portano a termine con successo il percorso di accoglienza e prima integrazione essendo questo una concreta opportunità di integrazione nel tessuto socio-lavorativo locale. Anche i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo beneficiano della protezione alle stesse condizioni dei MSNA. In termini

[67] L'input iniziale del processo è derivato da una concomitanza di fattori quali il fallimento 'doloso' nel 2007 della maggiore ONG di tutela dei minori attiva nell'area – (…) e la pubblicazione delle raccomandazioni da parte Del 'Defenseur des mineurs' (M.me Dominique Versini), organo di tutela a livello centrale dei minori in Francia.

[68] Data la rilevanza politica dell'iniziativa, la sottoscrizione dell'accordo è stato un evento di rilevanza pubblica.

[69] E' frequente che il giovane Rom fugga dal centro una volta fatto ingresso; inoltre è stata segnalata una pratica che consiste, stando all'informatore, nell'ingresso nei centri all'esclusivo scopo di portare via coperte e altro materiale dei centri.

operativi, un ruolo chiave viene svolto da ADDAP 13[70] mediante un equipe di 170 educatori di strada[71], operativi giorno e notte e nei weekend, denominata Servizio di accoglienza e accompagnamento dei minori stranieri non accompagnati - SAAMENA (*Service d'accueil et accompagnement des mineurs estrangers non accompagnés*). Il servizio dell'ADDAP ha le funzioni: a) la prima accoglienza nell'arco delle 24 ore a partire dal momento in cui è stato stabilito il contatto; b) l'erogazione di assistenza in relazione ai bisogni primari del minore (vitto, cura dell'igiene personale ecc.) e la valutazione delle opportunità di ingresso del minore nel circuito di protezione, in quanto versa in uno 'stato di pericolo'. Ciò avviene mediante una serie colloqui individuali con il minore che, in caso di esito positivo, porta l'educatore a redigere un rapporto (*Dossier d' information preoccupante)* che viene trasmesso al capo servizio SPUE[72]. Presso la sede dell'associazione è inoltre attivo un servizio secondo giorni e orari prestabiliti dove il minore può rivolgersi direttamente nel caso volesse fare ingresso nel sistema.

La scelta di portare un caso all'attenzione dello SPUE si basa su diversi criteri tra i quali la salute del giovane (da un punto di vista medico, psicologico ecc) e ll'esistenza di legami con una rete di appoggio familiare sul territorio[73] . Lo SPUE, se conferma la richiesta di ADDAP, attiva l'ingresso del giovane nel sistema attraverso un'azione presso la procura della Repubblica. La prima di queste attività solitamente consiste nell'accertamento della minore età visto che, nella maggior parte dei casi, il giovane è senza documenti e si autodichiara minorenne[74]. In genere il sistema giurisdizionale tende a proteggere la fascia d'età 0-6 anni rispetto a quella 7-18 anni data la evidente maggiore vulnerabilità insita nella giovanissima età del giovane[75]. Nel corso di tutto il procedimento il minore ha diritto all'interprete e ad un avvocato. Una volta presa la decisone in favore della presa in carico del minore da parte del sistema, una serie di attività e programmi prendono avvio, in primis l'ingresso nei centri residenziali DIMEF[76] (*Direction des Maisons de l'Enfance et de la Famille*) e la procedura della sua regolarizzazione i cui tempi vengono dimezzati, proprio grazie alla sua entrata nel sistema. I 13 centri di accoglienza presenti sul territorio di riferimento sono gestiti da associazioni specializzate nella presa in carico dei minori che lavorano in convezione con il Consiglio generale che li supervisiona direttamente . I centri accolgono sia MSNA che MSNARA, sia di sesso femminile che maschile[77]. Per assicurare l'armonia all'interno dei centri, viene data attenzione al giusto equilibrio tra le diverse nazionalità di origine dei giovani: per evitare tensioni interne è infatti stato notato che vi deve essere un numero proporzionato di ogni nazionalità. Su segnalazione della polizia, eccezionalmente il minore può essere accolto nei centri d'urgenza senza dover attendere i normali tempi di attesa (circa 2-4 mesi). In questi casi, l'educatore di ADDAP 13 ha la responsabilità di prelevare il giovane dalla polizia attivando così la procedura d'urgenza. Gli educatori peraltro hanno la responsabilità di accompagnare il minore in tutti gli incontri che riguardano il disbrigo delle pratiche burocratico-

[70] Il Consilgio generale finanzia ADDAP 13 con un budget di 10 milioni di euro l'anno circa.

[71] ADDAP onlus è la più grande organizzazione francese di educatori di strada. Circa il 98% dello staff è composto da questi.

[72] Si tratta dello SPUE di cui M.me S. Fusier e il capo servizio. E' stata intervistata e dato piena disponibilità a cooperare con regione Sardegna .

[73] Nel caso vi siano membri della famiglia allargata quali zii, cugini ecc si tende a mantenere il giovane alle loro cure. In questo caso il giudice lo affida al parente ed il giovane può comunque beneficiare dei servizi previsti dal sistema.

[74] Tale accertamento viene svolto mediante il 'esame del polso'. L'esito dell'esame ha un margine di incertezza che oscilla di 1, 2 anni oltre o eno l'età accertata. La giurisprudenza tende ha interpretare il responso in favore del giovane.

[75] Critiche sono avanzate rispetto a tale prassi ma tale decisione trova in motivo 'politici' la sua ragione, e cioè evitare l'aumento esponenziale del flusso immigratorio di minori stranieri non acc nella regione.

[76] Il costo medio pro die/pro capite del minore in un centro di accoglienza è di 155-165 euro e di 225 euro in un centro di urgenza.

[77] In realtà le minori NA sono un numero ridottissimo.

amministrative (prefettura ecc) al fine di assicurare al giovane la presenza di un adulto che può assisterlo in caso di necessità.

In secondo luogo, il giovane viene inserito nel circuito educativo e/o del lavoro anche mediante attività formative e linguistiche. Al di là della frequenza scolastica, il sistema prevede un progetto di alfabetizzazione 1 volta a settimana e se necessario, l'assistenza psicologica e psichiatrica. In generale, una rete associativa molto vasta e attiva si occupa del processo di integrazione del minore mediante la gestione di progetti di formazione, counselling e di avvio al lavoro.

Dopo l'età di 16 anni, il permesso di soggiorno viene concesso, e la relativa permanenza nel circuito, sulla base di 'progetto individuale ' a cui il minore deve aderire e portare a termine. Questo consiste nella frequenza scolastica o formativa o nello svolgimento dell'attività lavorativa in modo soddisfacente oltre che nel tener un comportamento corretto. Una volta raggiunta la maggiore età, il giovane che ha partecipato in modo costruttivo al programma collaborando alle attività e dimostrando interesse a continuare il percorso di integrazione, viene ulteriormente sostenuto dal sistema fino all'età di 21 anni mediante la stipula del contratto giovane maggiorenne *(contract jeune majeur*). Si tratta di un progetto che offre al giovane ulteriori opportunità di formazione, lavorative e di assistenza sociale.

6.2.2 L' Ufficio territoriale di Marsiglia per l'immigrazione e integrazione

L'Ufficio francese per l'immigrazione e integrazione - OFII - (*Office français pour l'immigration et l'intégration*), sede territoriale di Marsiglia, è ente pubblico di tipo amministrativo (*établissement pubblique adminnistratif*) che risponde al Ministero dell'interno attraverso l'ufficio centrale dell'OFII che coordina tutte le 50 sedi territoriali in Francia[78] e 8 sedi all'estero[79]. L'OFII nasce nel 2009 a seguito della fusione di alcuni enti che precedentemente si occupavano, totalmente o parzialmente, di immigrazione. L'ente ha il mandato della presa in carico dello straniero nella prima fase della sua permanenza in Francia – 5 anni – al fine di prestare accoglienza e facilitare l'integrazione. Beneficiari sono i migranti con permesso di soggiorno per lavoro, ricongiungimento familiare, i richiedenti asilo. L'OFII è gestito da un consiglio di amministrazione composto da un presidente e 15 membri di cui 8 rappresentano lo Stato[80], due rappresentano il personale e 5 sono esperti.

L'Ufficio è un esempio concreto di servizio 'deconcentrato' dello Stato che ha la funzione di prestare accoglienza e supportare lo straniero di recente ingresso (sia esso giunto in Francia per motivi di lavoro che per ricongiungimento familiare, sia se titolare di protezione internazionale) nell'accesso ai servizi del territorio mediante un sistema di welcome package e counselling. L'OFII agisce dal momento in cui lo straniero acquisisce il permesso di soggiorno e per questa ragione si coordina con la prefettura, responsabile del rilascio/rinnovo dei permessi di soggiorno. L'OFII rappresenta il primo contatto 'ufficiale' dello straniero regolarmene presente con il paese al fine di conoscerne il sistema e iniziare il processo d'integrazione.

La prima attività svolta dall'OFII è la convocazione dello straniero al fine della stipula del Contratto d'accoglienza e di integrazione – CAI (*Contrat d'accueil et d'intégration*)[81]. Il CAI impegna lo straniero a

[78] In cui lavorano 866 funzionari e agenti.
[79] In Marocco, Tunisia, Turchia, Romania, Mali, Senegal, Canada e Camerun.
[80] Questi provegono dai diversi ministeri dello stato coe ad esempio il ministero dell'economia, degli affari esteri ecc.
[81] Il CAI nasce in Francia nel 2004 ed ha la stessa natura e funzione dell'Accordo di integrazione istituito in Italia nel 2009. Anch'esso quindi è predisposto dallo stato ma in Francia la concreta sottoscrizione del documento nonché la

rispettare i principi fondanti della repubblica francese e, più concretamente, gli permette di accedere gratuitamente a un insieme di servizi e prestazioni quali: la partecipazione ad un modulo di formazione civica, e uno di formazione linguistica; l'assistenza sociale mediante l'accompagnamento all'interno del sistema dei servizi sociali nei casi di particolare bisogno; la conoscenza di una serie di informazioni pratiche sulla vita in Francia; visite mediche di controllo dello stato di salute. Tutte le attività di formazione vengono svolte dalle associazioni del privato sociale tramite bando-avviso pubblico alla presentazione di progetti. Concretamente, lo straniero si reca presso la sede dell'ufficio straniero per una mezza giornata e, dopo una sessione di formazione collettiva che comprende la visione di un breve video di presentazione della Francia e sui diritti e doveri dello straniero, una visita medica e un colloquio individuale con un funzionario dell'OFII per identificare i bisogni formativi della persona, firma il CAI. In base ai bisogni definiti nel colloquio individuale, il migrante beneficia[82] di una sessione di formazione civica; una d'informazione sulla vita in Francia; un bilancio di competenze professionali ed una formazione linguistica, se necessario. Rispetto al bilancio di competenze, inoltre, l'OFII informa il migrante sui bisogni del mercato locale e sui trend e opportunità in specifici settori, anche per quanto riguarda le opportunità formative, in collaborazione con l'Agenzia del lavoro (*Pôle emploi)*[83] - con cui è stato sottoscritto un accordo di collaborazione. Lo straniero viene supportato anche nella procedura di riconoscimento dei diplomi o titoli utili per un suo migliore inserimento nel mondo del lavoro o nel sistema educativo francese. Durante il colloquio individuale il migrante viene infine informato e avviato verso tutti i servizi pubblici essenziali. Quando necessario, ai colloqui è presente un interprete o viene fatto uso del servizio di interpretariato telefonico[84].

L'OFII è responsabile anche del programma di ritorni volontari assistiti connesso al programma di sviluppo solidale indirizzato a quei migranti che, non soddisfando più le condizioni di permanenza, devono lasciare la Francia. Lo straniero ha l'opportunità di ottenere un finanziamento dell'OFII per avviare un progetto lavorativo o un investimento nel proprio paese di origine . Un ulteriore attività coordinata dall'ente è il sottoscrizione del Contratto di accoglienza e integrazione famiglia - CAIF (*Contrat d'accueil e d'intégration famille*) nel caso vi siano dei bambini con meno di 16 anni, da parte dei genitori o uno dei due genitori. Il contratto prevede in questo caso anche una formazione sui diritti e doveri dei genitori e sul loro obbligo a scolarizzare i loro figli. L'OFFI prevede quindi un counselling familiare al fine di facilitarne la convivenza dopo anni di lontananza. Il servizio vuole quindi facilitare l'interazione tra i membri della famiglia divisi ma anche accompagnare il nuovo arrivato nel sistema francese.

A livello di coordinamento multilivello, come già evidenziato, l'OFII si coordina con la prefettura dato lo stretto collegamento - in chiave funzionale – della mission dell'OFII con quella della prefettura. Sinergie a livello locale sono presenti con il *Pôle emploi* al fine di facilitare il matching tra domanda e offerta di lavoro anche in prospettiva; e la rete delle associazioni del territorio alla e quali viene affidata la componente formativa.

---

predisposizione del relativo monitoraggio e controllo del rispetto degli impegni da parte dello straniero avviene tramite l'OFII direttamente.

'delega' l'ufficio al la concreta sottoscrizione del documento nonché alla predisposizione relativo monitoraggio e controllo del rispetto degli impegni da parte dello straniero.

[82] La sua partecipazione è comunque obbligatoria e in caso di inadempienza, la Prefettura può annullare il contratto e rifiutarsi di rinnovare il permesso di soggiorno o di concedere la carta di soggiorno.

[83] Il *Pôle emploi* è un ente pubblico amministrativo che ha come principale finalità di ricollocare i disoccupati e coloro che cercano un lavoro mediante una serie di misure quali l'iscrizione presso l'ente, l'informazione, l'orientamento e accompagnamento del lavoratore nonché di prestare un servizio di job-matching tra domanda e offerta di lavoro. Infine sostiene economicamente la persona mediante un contributo di disoccupazione o sociale.

[84] I costi del servizio sono molto elevati quindi viene utilizzato solo in casi di necessità.

6.2.3 La Rete euro-mediterranea per la protezione dei minori non accompagnati - REMI – (Reseaux euroméditerranean pour la protecton des mineurs isolés)

REMI è una rete composta da strutture ed enti regionali e locali – collocati in vari paesi dell'Europa e del Mediterraneo – che si sono riuniti allo scopo di trattare la materia della tutela dei MSNA e MSNARA in un'ottica transnazionale, ma allo stesso tempo territoriale. REMI ha sede a Marsiglia e si è costituita nel 2005 a seguito di una conferenza promossa dalla regione francese Provenza-Alpi-Costa Azzurra (PACA). In quell'occasione, le istituzioni fondatrici hanno anche sottoscritto una Carta per la protezione dei minori non accompagnati. Usando un approccio interistituzionale e multidisciplinare, la rete intende sviluppare modalità di protezione specifiche e innovative di presa in carico dei MSNA. Le sue principali modalità di azione consistono nella messa in rete delle conoscenze ed esperienze degli enti partner attraverso corsi di formazione indirizzati a funzionari e operatori, che hanno l'obiettivo di valorizzare le risorse della rete e promuovere la circolazione delle buone pratiche nei diversi paesi coinvolti[85]; nell'organizzazione di incontri e visite di scambio tra funzionari/operatori delle diverse istituzioni partner nell'ambito dell'Osservatorio euro mediterraneo sui MSNA[86].; nella circolazione di informazioni e aggiornamenti tramite il sito internet della rete[87]. Infine REMI agisce tramite le piattaforme di inserimento, integrazione e formazione nei paesi di origine, di accoglienza e di transito. Queste intendono prevenire la migrazione 'disorganizzata' del minore straniero non accompagnato nonché potenziare, allo stesso tempo, le misure della sua accoglienza nei paesi di destinazione. Ad esempio, un equipe di personale specializzato (psicologi, avvocati ecc) nella regione marocchina aderente alla rete è stata creata al fine di informare e orientare il giovane nella sua scelta emigratoria. Infine, REMI riveste anche un ruolo 'politico' mediante attività di advocacy che si concretizza nella promozione dell'adozione di uno Statuto per i MSNA in Francia - ma anche a livello di Unione Europea (UE) - che assicuri la concreta applicazione della Convenzione internazionale dei diritti del bambino. Infine REMI svolge attività di sensibilizzazione rivolta agli stati, le organizzazioni intergovernative, in particolare l'UE, e l'opinione pubblica al fine di includere la tematica nel quadro delle loro politiche pubbliche.

Attualmente i membri della Rete euro-mediterranea per la protezione dei minori non accompagnati sono le regioni PACA, Toscana, Tanger-Tétouan e Catalogna; i Consigli generali dell'Alta Corsica, Vaucluse e Bouches-du-Rhone; le provincie di Lucca e il ministero algerino della Solidarietà nazionale. REMI è costituita e finanziata da istituzioni pubbliche e la sua organizzazione interna prevede una presidenza, un comitato esecutivo, che dettano la linea politica dell'ente. La rete si auto-finanzia tramite un contributo annuo dei suoi membri .

6.3 Fattori di forza e debolezza delle politiche di accoglienza secondo l'opinione di operatori e policy makers

Nonostante il processo di decentralizzazione dei poteri, in Francia lo Stato mantiene ancora ampi poteri in materia di accoglienza e integrazione dei migranti, escludendo un'autonomia degli enti territoriali – Regione, Dipartimento e Comune - nell'elaborazione di politiche esplicite in materia. Come evidenziato,

[85] Nel 2010 sono stati organizzate 3 sessioni di formazione: a Marsiglia, Avignone e Firenze.

[86] Istituito nel 2007, l'osservatorio vuole essere il luogo deputato all' accesso da parte dei membri di REMI alle attività di scambio delle pratiche. L'Osservatorio cura la pubblicazione due volte l'anno dei Quaderni dell'osservatorio (anche in lingua italiana) nei quali si riportano gli ultimi aggiornamenti in materia, le attività della rete REMI e altri articoli.

[87] www.reseauremi.org

sono soprattutto i servizi "deconcentrati" dello Stato sul territorio ad avere competenze specifiche in materia di immigrazione i quali contribuiscono all'acquisizione dei dati e conoscenze necessarie all'elaborazione della politica nazionale sull'immigrazione. L'impossibilità per tali enti di strutturare delle proprie politiche, costituisce probabilmente un limite alla propria capacità di azione e soprattutto limita le possibilità di influenzare le politiche nazionali. Ciò non toglie che vi sia un'attenzione concreta sull'evoluzione del fenomeno migratorio nel quadro delle politiche sociali comunali e dipartimentali. Ad esempio, il Comune di Marsiglia mette a disposizione i posti letto presso i centri di prima accoglienza rivolti alle persone in condizioni di precarietà sociale anche agli stranieri irregolari. Un meccanismo di tolleranza simile si riscontra anche nel settore scolastico nel quale vengono ammessi gli alunni e studenti stranieri - usufruendo anche di servizi come la mensa gratuita – nonostante la loro presenza irregolare sul territorio che in base alla legge francese lo vieta.

E' vero anche che il comune assume un ruolo più consistente in materia di immigrazione grazie al supporto di una vasta rete di associazioni del privato sociale.

Il fatto di non avere delle politiche ufficiali sull'immigrazione – sia in termini di accoglienza sia in termini di integrazione – ha il vantaggio di non stigmatizzare lo straniero e di considerarlo un cittadino 'comune' che accede e fruisce dei servizi pubblici come tutti gli altri cittadini. Lo svantaggio consiste nell'impossibilità da parte dell'ente o regionale di poter assumere un ruolo politico nella gestione dell'immigrazione, un'autonomia che si tradurrebbe concretamente in una programmazione sicuramente per certi aspetti più aderente alle reali necessità dello straniero. Potremmo dire che il territorio mette in atto una politica 'implicita' che, insieme a quella esplicita dei servizi 'deconcertati' dello Stato, riesce a dare una risposta organizzata ai bisogni di accoglienza dello straniero.

E' stato indicato, infine, come limite del sistema, l'assenza di un coordinamento tra i diversi livelli dell'amministrazione pubblica e quindi una tendenza a lavorare in autonomia, senza la condivisione di esperienze e dati che vengono acquisiti. Allo stesso modo è stato messo in luce l'assenza di competenze nel sistema pubblico, che rende la gestione dell'immigrazione lenta e farraginosa.

6.4 Quali possibili partenariati per la Regioni Sardegna?

Per quanto riguarda la prima delle buone pratiche analizzate, il "Sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati", un approfondimento del meccanismo di funzionamento del Sistema di protezione dei MSNA del Dipartimento del Bouches-du-Rhone sarebbe interessante al fine di sollecitare la creazione di un sistema strutturato di presa in carico dei MSNA sul territorio sardo. Il Dipartimento del Bouches-du-Rhone ha infatti creato un programma istituzionale, unico in Francia, capace di dare una risposta efficace ed efficiente alla questione del rischio della marginalità e precarietà sociale dei minori stranieri non accompagnati. Grazie al protocollo d'intesa, firmato e messo in atto da tutti gli attori chiave in materia di protezione dei MSNA, viene espressa una concreta volontà nel dare una risposta ai bisogni di protezione dei MSNA mediante la messa a punto di un coordinamento concertato multilivello di presa in carico dei minori presenti sul territorio marsigliese. La cabina di regia è gestita dal Consiglio generale – ente territoriale - che agisce in rappresentanza formale dell'interesse del minore (ad es. nella fase di accertamento della sua minore età o durante la fase della sua regolarizzazione).

La collaborazione sinergica si realizza non solo tra enti istituzionali (Consiglio generale, Prefettura, autorità giudiziale) ma anche tra questi e gli enti del privato sociale di riferimento (associazioni che gestiscono

servizio di primo contatto e i centri di accoglienza) assicurando così il coinvolgimento di tutti gli attori ed evitando la creazione di sistemi 'paralleli' che spesso non comunicano tra di loro.

Il sistema del Dipartimento del Bouches-du-Rhone – unico del genere in Francia - è stato notato anche dal governo centrale che ha chiesto di condividere esperienza con altri dipartimenti affinché possano adottare un sistema simile nei loro territori.

La partnership andrebbe proposta al Consiglio generale del Bouches-du-Rhone – in primis alla Direzione de l'action sociale, de l'accueil, et de la coordination, e quindi allo SPUE – che ha espresso la sua disponibilità ad un eventuale successivo contatto da parte della regione Sardegna per avviare una collaborazione istituzionale. Si fa inoltre presente come l'ente abbia autonomia decisionale per avviare partnership transnazionali nell'ambito della loro area di competenza.

Per quanto riguarda la seconda pratica esaminata, si ritiene che la Regione Sardegna potrebbe avviare un proficuo partenariato con l'Ufficio territoriale di Marsiglia per l'immigrazione e integrazione.

L'OFII si sostanzia in un servizio di welcome package molto ben organizzato mediante il quale lo straniero di recente ingresso viene accolto e orientato verso i servizi del territorio. In particolare, il servizio prevede una serie di passaggi fondamentali (ed obbligatori) per l'accoglienza e l'avvio del processo d'integrazione dello straniero titolare di un permesso di soggiorno regolare sia esso per motivi di lavoro, ricongiungimento familiare o di protezione internazionale. La Francia, prima ancora che l'Italia, ha messo a punto, in sinergia con le politiche comunitarie sull'integrazione dei cittadini dei paesi terzi, un dispositivo in grado di garantire il corretto avvio del processo di integrazione dello straniero - che presuppone un efficiente sistema di accoglienza – ed allo stesso tempo il monitoraggio quanti-qualitativo degli arrivi. L'analisi di tale meccanismo pertanto permetterebbe di valutare l'opportunità di avviare nel territorio sardo un progetto pilota di accoglienza 'istituzionalizzata', in raccordo con la/e prefettura/e competenti per quanto riguarda gli adempimenti di legge[88] e con gli enti privati e associativi per quanto attiene le attività necessarie al raggiungimento degli obiettivi derivanti dall'accordo di integrazione, e cioè l'attività formativa linguistica e civica. La realizzazione di un tale percorso da un lato potenzierebbe la capacità di risposta nella gestione del fenomeno migratorio da parte della Regione, dall'altra permetterebbe di monitorare e conoscere in modo dettagliato la sua evoluzione e, di conseguenza, la capacità di analisi dei bisogni del territorio.

Anche la terza pratica analizzata, la rete REMI, offre buone opportunità di scambio con la Regione Sardegna. La responsabile esecutiva di REMI ha proposto alla Regione Sardegna di entrare a far parte della rete e di partecipare all'incontro del comitato esecutivo della rete che si terrà il prossimo 20 e 21 giugno a Firenze. Fare ingresso nella rete significa aderire ad un partenariato transnazionale già esistente in cui partecipano territori di interesse per la Regione Sardegna in quanto appartenenti all'area del mediterraneo. La partecipazione a REMI permetterebbe infine di conoscere più approfonditamente problematiche e soluzioni, ed acquisire una maggiore competenza nell'ambito della presa in carico dei MSNA. L'adesione alla rete potrebbe prevedere inizialmente un modulo di formazione rivolto ai funzionari ed operatori sardi per migliorare il sistema di presa in carico dei MSNA oppure l'organizzazione di una visita di scambio tra educatori sardi e francesi. Infine, l'adesione a REMI costituisce un'opportunità di partecipare ad un dibattito transnazionale che vede a confronto diversi territori del bacino del mediterraneo senza l'impegno della leadership nella gestione del partenariato, solitamente piuttosto impegnativa in termini di risorse umane ed economiche.

[88] In particolare, il rilascio del permesso di soggiorno e la stipula del c.d. accordo di integrazione.

Capitolo 7. Le sfide per Regione Sardegna: elementi di replicabilità delle best practices[89]

Premessa

Nei capitoli precedenti è stato evidenziato come la Regione Sardegna, tradizionalmente considerata un territorio di transito sia divenuta negli ultimi anni meta di approdo per molte comunità di immigrati. Preso atto di questa radiografia delle "presenze" sul territorio, tenuto conto che i flussi verso la Regione sono destinati ad aumentare progressivamente, è consequenziale che gli attori politici ed amministrativi della Regione affrontino il fenomeno in modo appropriato.
Oggetto del presente studio comparato sono dunque le politiche di accoglienza sul territorio e le azioni volte a facilitare l'inserimento nel tessuto regionale delle popolazioni immigrate. Scopo dell'indagine è l'individuazione di una serie di punti fermi utili alla formulazione di una politica regionale di accoglienza e di inserimento degli immigrati.

7.1 Osservazioni preliminari sui sistemi vigenti nei Paesi oggetto di comparazione

La ricerca è effettuata su due ordinamenti stranieri, Francia e Spagna e su una Regione italiana, la Sicilia, la quale - al pari della Sardegna – gode di uno statuto speciale.
Tutti i modelli esaminati presentano peculiarità tali da essere utilizzabili a fini metodologici posto che l'indagine comparata individua sia importanti affinità di fondo che significative differenze. I sistemi esaminati sono, quindi, funzionali alla elaborazione di una politica regionale del fenomeno migratorio.
Il sistema francese e quello italiano, per fare un primo esempio, presentano assonanze di fondo in ordine alla centralizzazione di talune competenze ed al ruolo chiave svolto delle municipalità. Alcune *good practice* del sistema francese, pertanto, hanno buone probabilità di essere replicate in Italia. Analogamente, le affinità di fondo tra il regionalismo italiano e quello spagnolo facilitano l'individuazione di soluzioni che avranno buone probabilità di successo nel sistema regionale italiano e sardo in particolare.
In tale prospettiva è stata prescelta la Comunità dell'Andalusia, la quale vanta una significativa esperienza in materia di accoglienza ed inserimento sociale delle popolazioni immigrate.
Il raffronto con altre esperienze europee fa inoltre emergere alcune lacune del sistema italiano dalle quali può opportunamente prendersi le mosse per individuare le *good practice* più utili a rimuovere i punti deboli del modello nazionale.
Indicative, saranno inoltre le forme e modalità di evoluzione dei rispettivi sistemi di gestione del fenomeno migratorio: se, sul fronte del sistema francese si è appurata la tendenza sempre più marcata ad affiancare alla centralizzazione politico/amministrativa di gestione del fenomeno forme e attività de localizzate anche coinvolgendo le municipalità ed il privato sociale, lo studio dell'organizzazione politico- amministrativa spagnola conferma sempre più il ruolo chiave delle Comunità Autonome, le quali detengono le competenze e le risorse necessarie a promuovere una vera e "propria" politica regionale di regolazione degli ingressi e di gestione complessiva dell'accoglienza ed inserimento degli immigrati.

[89] La stesura del presente capitolo è a cura di Luigi Melica (CeSpi).

A tal fine preme sottolineare come una recente riforma abbia affidato alle Regioni della Catalogna e dell'Andalusia, accanto alle prerogative inerenti all'accoglienza ed all'inserimento nel territorio regionale degli immigrati nuovi giunti ed alla competenza ad indicare al governo centrale la manodopera necessaria al mercato del lavoro regionale in vista dell'emanazione del decreto flussi annuale, anche l'importantissima attribuzione di rilasciare il primo permesso di lavoro (mentre la competenza di rinnovo continua ad essere affidata alle autorità centrali).

7.2 Raccomandazioni per il sistema italiano e trasferibilità delle esperienze straniere nella Regione Sardegna

La trasferibilità di alcune buone pratiche nel sistema sardo presuppone dunque l'analisi di alcuni profili di fondo. Si evidenziava, nel paragrafo precedente che nonostante i Paesi esaminati abbiano sviluppato politiche e piani strategici *ad hoc*, tuttavia, mentre Francia e Spagna promuovono un maggiore coordinamento nella conduzione delle politiche tra autorità centrali e locali, in Italia, la politica di accoglienza - a parte le situazioni emergenziali - si è sviluppata prevalentemente a livello di Enti locali senza una reale direzione del Governo centrale.

In Francia, come bene evidenziato nel Rapporto/Paese, una volta appurato che i servizi centrali de localizzati, da soli, non potevano affrontare il fenomeno nel suo complesso, sono stati coinvolti gli Enti locali agevolando la realizzazione di alcune specifiche politiche.

In Spagna ed in Italia, invece, l'impreparazione iniziale dei rispettivi Governi a gestire il fenomeno a causa della sua novità e soprattutto imprevedibilità del medesimo, è stata in parte sopperita dagli Enti locali ai quali è stata delegata la politica di accoglienza e inserimento degli immigrati "nuovi giunti". Vero è che, una volta superato il momento iniziale, mentre la Spagna ha promosso una vera e propria politica del fenomeno migratorio, assegnando – come si diceva - un ruolo guida alle Comunità Autonome, l'Italia non è stata in grado di definire una politica di ampio respiro. Gli Enti regionali italiani, infatti, stentano ancora ad acquisire un ruolo definito di *policy maker* simile a quelli spagnoli.

Le Regioni italiane, pur essendo titolari di alcune competenze strategiche connesse al fenomeno migratorio, quali lo sviluppo urbano, l'edilizia residenziale, l'assistenza sociale, la sanità, l'igiene, il lavoro e l'istruzione (alcune delle quali sono esercitate in condominio con lo Stato), sono tuttavia prive - a differenza di quelle spagnole - di una competenza concorrente con lo Stato in materia di quote regionali e di rilascio dell'autorizzazione al lavoro a favore degli immigrati, e, più in generale, della prerogativa - corredata delle rispettive risorse – di promuovere l'accoglienza e l'inserimento sociale degli immigrati residenti nei rispettivi territori regionali.

Le Regioni italiane, più precisamente, intervengono unicamente nella definizione del Documento programmatico ai sensi dell'art. 3 del TU Immigrazione e con limitati poteri. Come comprovato dalla prassi applicativa degli ultimi anni, il Documento programmatico tende infatti ad essere piuttosto generico, non definisce nel concreto le azioni da intraprendere e non delinea un rapporto sinergico tra il Governo e gli Enti territoriali nella definizione e realizzazione delle politiche migratorie.

L'art. 3 del TU si limita infatti a prevedere che le Regioni – al pari di Province e Comuni – *"adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obbiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana"*. A tale prescrizione di principio non seguono particolari forme di sostegno da parte dello Stato centrale (art.5 comma 3 TU, intitolato "Politiche migratorie").

Nonostante queste differenze di fondo le Comunità autonome spagnole e le Regioni italiane (ed in particolar modo quelle a statuto speciale) presentano affinità tali da raccomandare studi in comune e l'adozione di vere e proprie partnership.

Nello specifico, la Regione Sardegna e la Comunità dell'Andalusia possono con successo promuovere lo scambio di buone pratiche su azioni e progetti specifici, e, in una prospettiva di più ampio respiro, potrebbero promuovere una più ampia cooperazione sul versante delle politiche regionali in materia di immigrazione. L'inserimento/integrazione degli immigrati, costituisce infatti, in Spagna come in Italia, un aspetto fondamentale della politica regionale dell'immigrazione.

Anche il modello francese può fornire importanti indicazioni agli attori istituzionali italiani e della Regione Sardegna in particolare. Il Rapporto/Paese ha infatti evidenziato che l'organizzazione politico/amministrativa si fonda essenzialmente sul coordinamento Stato/Territori: grazie a veri e propri *"Programmi Regionali per l'integrazione della popolazione immigrata (PRIPI)"* istituiti dalla Legge sulla "Coesione Sociale" del 18 gennaio 2005 sulla base della quale lo Stato promuove l'effettiva attuazione delle politiche nazionali. I citati programmi sono attuati da veri e propri accordi tra le Prefetture e le Municipalità il cui scopo è di favorire l'inserimento degli immigrati nuovi giunti nel tessuto territoriale, sviluppando specifiche politiche sul versante dell'educazione scolastica, la formazione professionale, l'accesso alla casa, l'alfabetizzazione linguistica e l'acquisizione dei principi base di educazione civica. In questo contesto, le Regioni francesi affiancano le autorità statali nell'implementazione delle politiche nazionali e soprattutto nel campo edilizio/urbano attraverso la predisposizione, sempre in raccordo col Governo centrale, di specifici piani di accoglienza destinati alle aree particolarmente disagiate.

Ma la differenza più significativa tra l'ordinamento francese e quello italiano riguarda l'attuazione di un istituto presente in entrambi i modelli: il *contratto di accoglienza ed integrazione:* tale accordo, di recente introdotto dal legislatore italiano proprio sulla falsariga del modello francese viene attuato in modo *differente* dai rispettivi governanti.

Il contratto di accoglienza e integrazione (CAI) varato in Francia nel 2002 è sottoscritto dai migranti neo-giunti e prevede il loro inserimento in una serie di programmi di inserimento civico/sociale. Nello specifico, grazie al supporto dell'Ufficio per l'Immigrazione e l'Integrazione (OFII), *ogni immigrato* che ha fatto ingresso in Francia è iscritto a specifici corsi di apprendimento di lingua e di cultura civica ed è letteralmente guidato ai fini dell'accesso dei servizi abitativi, alla ricerca lavoro, all'assistenza sanitaria, ecc. Lo Stato destina a favore dei servizi dell'OFI circa 150 milioni di euro l'anno i quali sono prelevati dalle imposte pagate dagli immigrati sulle diverse procedure di rilascio e rinnovo del titolo di soggiorno. I servizi decentrati dell'OFII sono più di 40, mentre 4 sedi sono ubicate in alcuni Paesi di provenienza degli immigrati. Tale sedi svolgono, sia un'assistenza di tipo informativo per chi - titolare di visto per motivi di lavoro – si appresta ad entrare nel territorio, sia logistico/organizzativo per coloro i quali sono rientrati in patria attraverso uno dei progetti di reingresso volontario predisposti dal governo francese. Le sedi sparse nel territorio francese, invece, rendono operativi i contratti di integrazione attraverso azioni *ad hoc* (vedi sopra) e tramite un monitoraggio continuo sull'effettiva fruizione, da parte dell'immigrato, dei servizi di apprendimento linguistico e culturale. Ne consegue, che il contratto di integrazione è a tutti gli effetti "onorato" dallo Stato francese ed è quindi consequenziale che l'immigrato sia in qualche modo *tenuto* ad usufruire degli strumenti offerti. Come tutti gli accordi, l'accordo di integrazione presuppone dunque prestazioni corrispettive in piena coerenza con la tradizione civilistica francese. Non solo ma le Prefetture francesi tengono conto, ai fini del rinnovo del titolo di soggiorno, dell'acquisizione, da parte dell'immigrato, dei crediti di integrazione valutando accanto ai requisiti prescritti dalla legge (lavoro, alloggio, ecc.) anche il grado di inserimento sociale della persona nel territorio.

Non sostanzialmente diverso è l'approccio seguito dalle Comunità Autonome spagnole, le quali ricevono annualmente circa 150 milioni di euro per l'inserimento degli immigrati nuovi giunti le quali sono ripartite in base alla consistenza numerica degli immigrati nelle Regioni stesse (la Comunità Andalusa ha ricevuto nel 2011 circa 30 milioni di euro). Ulteriori risorse sono annualmente stanziate da ciascuna Comunità Autonoma. Sulla base di questo ruolo politico strategico, le Comunità spagnole responsabili dell'accoglienza ed inserimento degli immigrati nuovi giunti, elaborano dei percorsi di alfabetizzazione ed educazione civica i quali sono offerti a tutti gli immigrati. Le Comunità spagnole, in pratica, pur non avendo introdotto un vero e proprio contratto di integrazione, monitorano il grado di integrazione di ciascun immigrato, e, similmente al modello francese, mettono a disposizione delle autorità centrali competenti a rinnovo dei titolo di soggiorno, le informazioni acquisite sul livello di integrazione di ciascun immigrato.

Notevolmente diverse sono le forme di attuazione *dell'accordo di integrazione* introdotto dall'art. 4 bis del Testo Unico italiano. E' infatti stabilito che *"ai fini di cui al presente testo unico, si intende con integrazione quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società"*. Tale accordo è sottoscritto dallo straniero contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno ed è articolato per crediti, con l'impegno a perseguire specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno. La stipula dell'accordo prevede infatti specifiche sanzioni per il suo inadempimento. Oltre a rappresentare *"condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno"*, il TU introduce una serie di sanzioni particolarmente afflittive per l'immigrato, quali la perdita integrale dei crediti ed il rischio di dover lasciare il territorio. La perdita dei crediti, infatti, *"determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato" (ad eccezione dello straniero titolare di permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari, per motivi familiari)"*. Un' ulteriore forma di sanzione per la "mancata" integrazione è prevista nel caso in cui lo straniero, già regolare sul territorio, presenti una richiesta di permesso di soggiorno CE per soggiornante di lungo periodo. Il comma 2 bis del Testo Unico *2-bis,* impone infatti al richiedente il superamento di un *test* di conoscenza della lingua italiana, le cui modalità di svolgimento sono determinate con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca".

Ciò precisato e tenendo presente le due forme di contratto di integrazione, colpisce la circostanza che mentre l'ordinamento francese sostiene con risorse finanziarie e strutturali l'acquisizione da parte dell'immigrato degli strumenti linguistici e di educazione civica, il legislatore italiano, al contrario, non ha configurato un analogo dovere a carico dello Stato. Anzi, il comma 3 dell'art.4 bis del TU, ha addirittura escluso un intervento ad hoc da parte dello Stato, stabilendo espressamente che *"all'attuazione del presente articolo si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"*.

L'effetto di questa scelta, a parte il vero e proprio "inadempimento" dell'accordo di integrazione è rilevabile sul piano della politica stessa dell'immigrazione. Infatti, tenuto conto che molto difficilmente gli immigrati divenuti irregolari abbandoneranno il territorio, ne consegue che l'assenza di una politica nazional/regionale, oltre ad essere sofferta dall'immigrato, si ripercuote sul territorio complessivamente inteso, sia a livello di sicurezza interna, sia di coesione tra la popolazione immigrata e quella autoctona. Non casualmente, del resto, il sistema francese collega gli interventi di cui sopra alla "coesione sociale" del Paese, addirittura promuovendo un Ministero *ad hoc* cui è affidata tale specifica funzione (cfr Rapporto/Paese).

La ricaduta sui territori di tale "non politica", potrebbe indurre, in una prospettiva di più ampio respiro, a promuovere – a livello regionale – una politica più organica volta a realizzare l'accoglienza e l'inserimento

sociale delle popolazione immigrata presente in Sardegna. A tal fine si suggerisce, da un lato di raccordare e sistematizzare le innumerevoli azioni già realizzate sul territorio e dall'altro di introdurre i principali punti fermi ancora mancanti, rafforzando, infine, - tramite l'osservatorio regionale – il monitoraggio delle diverse azioni intraprese, predisponendo appositi indicatori capaci di misurare l'efficacia ed efficienza dei sevizi offerti in rapporto alle risorse erogate.
Muovendo, dunque, dai principali gap del sistema italiano, abbiamo selezionato alcuni profili di ordine generale accanto ad alcune progettualità ad hoc tutte meritevoli di essere replicate sul territorio sardo.

7.3 Azioni sperimentabili nel territorio della Regione Sardegna

Lo studio dei sistemi di inserimento degli stranieri nuovi giunti nel tessuto territoriale sperimentati in altri sistemi ha dunque messo in rilievo alcuni punti di debolezza dell'ordinamento italiano. In particolare, la carenza di una politica di respiro generale in materia di accoglienza ed inserimento sociale della popolazione immigrata che fa ingresso sul territorio giustifica l'approfondimento dei processi di formazione ed attuazione delle policy Stato/Comunità autonome spagnole al pari della politica centro/periferia promossa dallo Stato francese. In tale prospettiva, gli attori istituzionali della Regione Sardegna dovrebbero avere riguardo, sul piano generale, alle seguenti prospettive.

7.3.1 Spagna

a) La politica migratoria sviluppata dalla Direzione Generale di Politiche Migratorie creata nel 2001 nella Comunità Andalusa, inserita strutturalmente nella *Consejería* del Lavoro (cfr. Rapporto/Paese, p.).

b) Il progetto FORINTER2: Formazione in Interculturalità e Migrazioni della Direzione Generale di Politiche Migratorie della Junta de Andalucía in quanto promuove lo scambio di buone pratiche tra una vasta rete di attori transazionali sulla politica di inclusione degli immigrati nuovi giunti, valorizzando i rapporti con i "nativi", e, quindi, in una prospettiva trilaterale (Ente pubblico, immigrato e cittadino) (cfr. Rapporto/Paese, p.). La formazione sull'interculturalità è infatti offerta a tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni della Comunità. A tal fine si raccomanda che gli attori istituzionali sardi intensifichino i rapporti con la Comunità Andalusa partecipando alla rete FORINTER2 tenuto conto dei bassi costi di partecipazione alla rete ed alla disponibilità già manifestata dagli *stake holders* spagnoli a coinvolgere i rispettivi colleghi italiani.

7.3.2 Francia

a) L'Ufficio francese per l'immigrazione e integrazione - OFII - (*Office français pour l'immigration et l'intégration*), sede territoriale di Marsiglia. Il sistema sardo dovrebbe replicare, con le dovute differenziazioni, una politica di accoglienza ed inserimento sociale dello straniero che ha

fatto ingresso nel territorio sardo, tentando di ridurre i rilevati *gaps* tra il CAI (*Contrat d'accueil et d'intégration*,) ed il contratto regolato dal sistema italiano.

b) Le forme di cooperazione tra il Comune di Marsiglia e la rete delle associazioni operanti sul versante dell'immigrazione, mutuando -laddove possibile - il sistema di gestione dei servizi di accoglienza, rispettivamente, scolastico, di formazione linguistica, sanitario (tutti gli immigrati giunti in Francia sono sottoposti a visita specialistica), di lotta alle discriminazioni ed alle politiche di pari opportunità, ecc..

7.3.3 Regione Sicilia

Un discorso a parte riguarda infine il rapporto con la Regione Sicilia. Dal Rapporto su tale Regione, infatti, emerge con chiarezza l'opportunità di realizzare una forma di cooperazione con gli Uffici responsabili dei progetti internazionali di tale Ente, i quali hanno attivato una vastissima rete di collaborazione con Enti pubblici, privati e ONG operanti a livello internazionale grazie ai quali si è potuto accedere a cospicui finanziamenti europei. Si raccomanda, a tal fine, sulla scorta della disponibilità manifestata dai funzionari di tale Ufficio, una missione di almeno 5 giorni lavorativi di funzionari della Regione Sardegna i quali potranno così acquisire le esperienze più significative e intessere solidi rapporti con gli Uffici della Regione Sicilia.

Capitolo 8. Dalla ricerca alla predisposizione di un documento attuativo per le politiche migratorie in Sardegna[90]

Premessa

Coerentemente con quanto definito nella nostra proposta progettuale, in seguito della costituzione delle partnership e della realizzazione delle giornate di scambio, si intende procedere, in questa fase, ad una analisi che, a partire dai contenuti emersi nella mappatura e nella ricerca internazionale sulle buone prassi, consenta di individuare alcuni ambiti di intervento utili allo sviluppo delle politiche per l'immigrazione in Regione Sardegna. In particolare il materiale contenuto in questa parte del rapporto consentirà alla regione di predisporre azioni utili:

- alla realizzazione di interventi formativi rivolti a tutti i soggetti che compongono il sistema di accoglienza sardo, con la finalità di omogeneizzare le competenze presenti sul territorio e di migliorare la qualità delle prestazioni offerte;
- alla sperimentazione del trasferimento delle buone prassi individuate tramite la ricerca azione in alcuni territori della Regione Sardegna.

[90] La stesura del presente capitolo è a cura di Francesco Di Ciò (IRS).

8.1. Caratteristiche, punti di forza e criticità delle politiche per l'integrazione degli immigrati in Regione Sardegna

Come abbiamo potuto vedere nei capitoli precedenti, la tendenza registrata negli ultimi anni vede trasformare gradualmente la Sardegna da territorio di transito migratorio a meta di stanzialità territoriale dei cittadini stranieri. La popolazione straniera cresce, (del 14% nell'ultimo anno) ed in particolare quella femminile cresce in un anno del 16%, a confermare la progressiva femminilizzazione del processo migratorio.

Per quanto riguarda invece le motivazioni legate alle richieste di soggiorno queste sono prevalentemente legate al lavoro (50% circa) ma viene registrato un forte aumento e ai ricongiungimenti familiari (44,6%) che sono in crescita. Un altro dato, a conferma del processo di stabilizzazione incorso, è relativo alla popolazione dei minori stranieri: Il 17 % della popolazione straniera è costituita da minori di cui il 55% è nato in Sardegna e gli iscritti all'anagrafe per nascita sono aumentati dal 2003 al 2009 del 143%. La dimensione incrementale sopra esposta però non deve suscitare allarmismi: la Sardegna rimane comunque ad oggi una regione con una bassa % di stranieri considerando che al 1.1.2011 sono 37.853 cittadini stranieri residenti su una popolazione totale sarda di 1.675.411 abitanti pari al 2,2%.

Questi due aspetti sembrano essere elementi positivi per potere avviare nuove sperimentazioni che possano favorire un miglioramento nel governo di questo fenomeno. Oggi la Regione Sardegna, coerentemente con il suo mandato istituzionale e con gli aspetti sopra citati, ritiene prioritario favorire e consolidare il funzionamento della rete tra regione, Province, Enti Locali terzo settore e monitorare il fenomeno migratorio per migliorare accoglienza e integrazione, concentrando le diverse azioni stabilite nell'ultimo piano annuale per l'immigrazione[91] nell'ambito delle Politiche del lavoro e di integrazione socio culturale ponendo particolare attenzione ai ricongiungimenti familiari e seconde generazioni. Queste priorità sembrano ritrovare coerenza con quanto abbiamo rilevato nella nostra ricerca: facendo infatti riferimento agli elementi emersi durante la mappatura dei servizi che a diverso titolo si occupano di politiche migratorie in Sardegna è possibile evidenziare le seguenti osservazioni:

Punti di forza

Per quanto riguarda i punti di forza delle politiche migratorie in Sardegna, nonostante i numeri siano per ora limitati, la nostra ricerca ha evidenziato una grande attenzione di alcune istituzioni al tema immigrazione espressa, ad esempio, attraverso attività di ricerca come questa, ma anche attraverso la capacità di creare opportunità di finanziamento per progetti sperimentali; i numeri piccoli permettono infatti di portare avanti interventi non standardizzati, attenti alle esigenze del singoli individui.

Un secondo elemento riguarda la forte presenza partecipativa dell'associazionismo, e delle comunità straniere coinvolte negli organi deputati (consulta e consigli territoriali) che forse contribuisce a determinare una buona capacità di risposta delle istituzioni e dei servizi ai bisogni della popolazione.

In generale sembra che, nonostante l'immigrazione inserisca in un contesto in contatto con forti problemi di natura occupazionale, si stia determinando un buon clima di integrazione (v. rapporto CNEL) e di equità tra cittadini stranieri e italiani nei processi di inserimento occupazionale.

[91] Si veda Piano annuale Immigrazione 2011 Regione Sardegna.

Criticità

A fronte di questi elementi positivi è possibile evidenziale oggi alcune criticità e di conseguenza alcuni elementi di attenzione per le politiche per l'immigrazione in Sardegna che la nostra ricerca ha evidenziato.

Un primo elemento riguarda la difficoltà di consolidare le politiche per l'immigrazione tra le diverse istituzioni e dunque la conseguente necessità di lavorare sul rafforzamento delle reti e delle relazioni interistituzionali. La nostra ricerca ha infatti messo in evidenza come per molti attori locali esista un concreto rischio sovrapposizioni o di "competizione" tra i diversi soggetti, o ancora di delega da parte del pubblico al terzo settore nella gestione di alcune fasi cruciali al processo di integrazione.

Da un lato dunque sembra evidenziarsi un problema che attraversa anche altri settori delle politiche pubbliche in Sardegna: e cioè la difficoltà di comunicare e di sviluppare e concertare una stessa politica tra istituzioni diverse, dall'altro si evidenzia un elemento di criticità proprio delle politiche migratorie del nostro paese: la delega per quanto riguarda alcuni bisogni ed alcuni interventi ad un terzo settore che agisce in modo sicuramente attivo e generoso ma anche disordinato. In pratica questi elementi esprimono entrambi la necessità di lavorare per rafforzare il governo delle politiche migratorie.

Un secondo elemento riguarda la necessità di investire sulla diffusione di una prospettiva multiculturale. Il lavoro sui bisogni formativi ha evidenziato la necessità di lavorare ancora molto sulla diffusione di una educazione interculturale attraverso un'attività di formazione estesa a tutti gli operatori delle Pubbliche amministrazioni in modo da migliorare l'efficacia dei servizi e rispondere meglio ai bisogni dei cittadini stranieri.

Un terzo elemento riguarda invece la necessità di rafforzare ulteriormente la partecipazione delle comunità e delle associazioni straniere e il ruolo dei Consigli Territoriali per l'immigrazione, come soggetti in grado di leggere i bisogni del territorio e connettere gli attori istituzionali con il terzo e quarto settore. I questo senso di fronte della disponibilità e della partecipazione che alcuni CTI hanno evidenziato in questi anni, sembra opportuno fornire maggiori opportunità a queste realtà affinché possano avere un ruolo attivo anche in fase di progettazione degli interventi.

Tabella 8.1 Punti di forza e criticità trasversali al sistema di interventi e servizi rivolti alla popolazione immigrata

Punti di forza
✓ Grande attenzione delle istituzioni al tema immigrazione nonostante i numeri siano limitati e presenza di opportunità di finanziamento
✓ Forte presenza partecipativa (associazionismo, comunità straniere) coinvolta negli organi deputati (consulta e consigli territoriali)
✓ Costituzione di un sistema complesso di soggetti che a vario titolo intervengono sull'immigrazione con alcuni territori che stanno costruendo delle buone reti
✓ Buona capacità di risposta ai bisogni della popolazione. Buon potenziale di integrazione (v. rapporto CNEL) e di equità tra cittadini stranieri e italiani nei processi di inserimento occupazionale
✓ Numeri piccoli che permettono di portare avanti interventi non standardizzati, quindi attenti alle esigenze del

singolo. Anche le istituzioni riescono a essere vicine ai destinatari.
Elementi di attenzione ✓ Lavorare sul rafforzamento delle reti e delle relazioni interistituzionali. Esiste un rischio di sovrapposizioni, di delega da parte del pubblico all'associazionismo e al privato o viceversa di "competizione" tra i diversi soggetti. ✓ Lavorare su un'educazione interculturale diffusa attraverso un'attività di formazione estesa agli operatori delle PA in modo da migliorare l'efficacia dei servizi per rispondere ai bisogni dei cittadini stranieri. ✓ Rafforzare ulteriormente il ruolo dei CTI, come soggetti che mettono in connessione attori istituzionali e gli attori del territorio: dare loro più spinta anche in fase di progettazione degli interventi ✓ Rafforzare ulteriormente la partecipazione delle comunità e delle associazioni straniere ✓ Strutturare meglio interventi di sistema per rispondere al bisogno di integrazione lavorativa in connessione con le esigenze del territorio. Mancata integrazione abitativa e lavorativa rischia di vanificare gli sforzi dedicati al processo di accoglienza.

8.2. Un documento di indirizzo per la realizzazione di attività formative e azioni sperimentali nel campo delle politiche migratorie in Regione Sardegna.

La tabella e il documento che segue rappresentano la sintesi del lavoro realizzato; in pratica, a partire dalla definizione dei problemi e delle priorità emerse dalla mappatura in Sardegna e, attraverso lo stimolo determinato dal confronto con i partner internazionali, abbiamo provato a declinare quelli che potrebbero essere obiettivi prioritari per il consolidamento e lo sviluppo delle politiche sull'immigrazione in regione Sardegna, individuando di conseguenza le azioni e lòe strategie possibili e le linee di finanziamento utili al conseguimenti di tali obiettivi.

Problemi emersi	Obiettivi prioritari	Azioni /strategie	Best practice di riferimento	Risorse disponibili
Difficoltà di consolidare le politiche per l'immigrazione difficoltà di comunicare e di sviluppare e concertare una stessa politica tra istituzioni diverse Attività del terzo settore a volte troppo auto centrate e capillari ma anche "disordinate"	Rafforzare le reti e le relazioni interistituzionali ma anche del governo delle politiche migratorie. Migliorare le informazioni sulle risorse presenti anche per evitare sovrapposizioni tra i servizi di accoglienza e integrazione presenti	Vincolare parte dei finanziamenti del piano immigrazione 2012 ad azioni coerenti con quanto emerso dalla ricerca Istituire tavoli di concertazione tra provincie regione e comune per definire bisogni e priorità a livello provinciale Mettere in comunicazione i vari soggetti che costituiscono la rete formale e informale di sostegno alle politiche di integrazione del territorio della regione sardegna Sistematizzare l'offerta di servizi del territorio sia quella istituzionale che del privato sociale, attraverso azioni di connessione e comunicazione dei nodi della rete anche attraverso piattaforme informatiche Rendere fruibili e i dati e le informazioni su servizi, e bisogni attraverso l'informatizzazione del sistema	Modello francesce (OFII) Progetto ESPACE di Marsiglia	Regione
Forte bisogno formativo della pubblica amministrazione e del terzo settore sui temi dell'integrazione e della multiculturalità	Lavorare ancora molto sulla diffusione di una educazione interculturale attraverso un'attività di formazione estesa a tutti gli operatori delle Pubbliche amministrazioni Migliorare le competenze all'interno delle organizzazioni del terzo e quarto settore	Attività formative rivolte e alle comunità straniere Formazione sui diritti degli immigrati Formazione alla Pubblica Amministrazione attraverso i contributi di buone prassi europee e inter-regionali Costituire una rete stabile di esperti per la formazione interculturale alla pubblica amministrazione in Europa.	Formazione diffusa modello andaluso Forinter 2	Finanziamenti comunitari E regionali
La forte partecipazione nei consigli territoriali contrasta con la difficoltà di esercitare un ruolo attivo nel programmare e coordinare le politiche di integrazione e accoglienza Non attivazione di sportelli unici dell'immigrazione	Rafforzare la il ruolo dei Consigli Territoriali per l'immigrazione e degli sportelli unici per l'immigrazione e le connessioni con le attività implementate dal privato sociale del territorio Promuovere un attività finalizzate a migliorare le capacità dei consigli territoriali di leggere i fenomeni migratori e i processi di integrazione nel proprio territorio	Attivare sperimentazioni che sul modello francese possano supportare gli immigrati nel rispetto del contratto di integrazione firmato con il ministero dell'interno Attivare un confronto inter regionale su buone pratiche attivate dai consigli territoriali e dagli sportelli unici per l'immigrazione Mettere a confronto i modelli di governo tra i diversi paesi e le diverse normative di riferimento anche in vista di una nuova legge regionale sull'immigrazione Individuare buone prassi sul sostegno al rispetto del contratto di integrazione	Modello francesce (OFII) Progetto ESPACE di Marsiglia	Finanziamenti europei e ministeriali
Aumento delle richieste di ricongiungimento familiare	Sperimentazione di Interventi per la gestione dei ricongiungimenti famigliari	Costituzione di un coordinamento stabile trai diversi enti e le competenze coinvolte: prefetture, province, servizi scolastici educativi e sociali, associazioni e comunità straniere, Sottoscrizione di protocolli per la gestione decentrata delle procedure burocratiche Integrazione di questa attività nelle attività di informazione e orientamento degli sportelli per immigrati, quali punti di primo accesso e di riferimento per i ricongiungimenti familiari	L'esperienza del progetto dell' Opera dell'Immacolata Onlus e Comune di Bologna	Finanziamenti regionali ministeriali e europei

Coerentemente con quanto definito in tabella e per sostenere la Regione nel attivare nuove attività di progettazione abbiamo infine provato a declinare delle ipotesi di intervento in particolare nell'ambito di 3 settori specifici:

- ✓ La formazione per lo sviluppo dell'integrazione degli immigrati in Sardegna;
- ✓ La sperimentazione di Interventi per la gestione dei ricongiungimenti famigliari;
- ✓ la sperimentazione di azioni volte al rafforzamento del ruolo Consigli Territoriali e degli Sportelli Unici per l'immigrazione.

8.2.1 La formazione per lo sviluppo dell'integrazione degli immigrati in Sardegna

A partire da quanto realizzato nelle precedenti fasi della ricerca-azione, si intende dunque all'interno di questo documento di indirizzo, orientare la presentazione di offerte formative rivolte a immigrati, operatori e responsabili dei servizi pubblici e privati, che operano nel campo delle politiche migratorie e di accoglienza in Regione Sardegna.

In particolare attraverso un'analisi delle caratteristiche relative all'attuale composizione del sistema di accoglienza sardo, tratte dalla mappatura realizzata nella fase 1, ed in particolare dall'analisi dei fabbisogni formativi degli operatori descritta nel capitolo precedente è possibile ipotizzare di realizzare due tipologie di attività formative:

- ✓ Attività formative rivolte e alle comunità straniere Formazione sui diritti degli immigrati
- ✓ Formazione alla Pubblica Amministrazione attraverso i contributi di buone prassi europee e inter-regionali

Finalità

La formazione per questi due specifici target potrà perseguire le seguenti finalità:

1. potenziare lo sviluppo di un servizio pubblico competente culturalmente capace di realizzare una migliore risposta ai bisogni di una realtà sociale sempre più complessa e ricca di diversità culturali influire positivamente nelle decisioni e nelle azioni tecniche e politiche
2. assumere e promuovere la prospettiva interculturale nelle politiche pubbliche della regione Sardegna attraverso un'attività di formazione diffusa sul territorio
3. promuovere una concezione più aperta della configurazione sociale dove si tenga conto della diversità culturale e di genere e delle strategie che contribuiscono a migliorarla coesione sociale e la risoluzione positiva dei conflitti
4. promuovere ai componenti delle comunità straniere percorsi formativi finalizzati all'integrazione locale ma anche alla conoscenza della comunità europea e alla possibilità di attivare percorsi e progetti di rientro e di cooperazione allo sviluppo.

I temi della formazione

I corsi di formazione potranno prevedere l'attivazione di corsi introduttivi relativi a:

– un'introduzione al fenomeno migratorio in Sardegna;
– un'introduzione ai concetti base di intercultura e immigrazione;
– il trattamento e la gestione della diversità;

e potranno essere sviluppati in tutti gli ambiti della pubblica amministrazione e del mondo delle imprese; in ipotesi gli ambiti formativi di specializzazione sui quali concentrare l'attenzione potranno essere:

- ✓ il Lavoro
- ✓ l'educazione
- ✓ la sanità
- ✓ i servizi socio sanitari
- ✓ la sicurezza e protezione
- ✓ giustizia
- ✓ media e Comunicazione

Considerando quanto emerso dalla nostra ricerca i temi prioritari sui quali costruire dei piani di formazione saranno :

- ✓ normative in tema di immigrazione
- ✓ insegnamento lingua italiana agli stranieri
- ✓ accoglienza minori stranieri a scuola
- ✓ l'accesso ai servizi socio sanitari
- ✓ il lavoro di rete tra i servizi per l'integrazione e l'accoglienza degli stranieri
- ✓ la comunicazione e il dialogo interpersonale e interculturale
- ✓ l'accoglienza dei minori non accompagnati

8.2.2 La sperimentazione di Interventi per la gestione dei ricongiungimenti famigliari

Progettare interventi per la gestione dei ricongiungimenti familiari presuppone un punto di vista diverso da quello della gestione di interventi di emergenza e prima necessità, che non vede le migrazioni come un fenomeno economico funzionale alla società ospitante in cui la presenza di lavoratori stranieri viene percepita come temporanea, ma come un fenomeno stabile e strutturale di stabilizzazione delle migrazioni. La prospettiva di intervento quindi è quella a lungo termine e di investimento sulla coesione sociale[92]. Le dinamiche legate ai ricongiungimenti familiari avranno nei prossimi anni un peso sempre a maggiore nei

[92] Si veda "Ricongiungimento familiare : una tessitura a più mani " Prospettive sociali e sanitarie, numero speciale anno XXXVII n. 3-4, 2007.

processi di inclusione sociale e di integrazione cultuale delle famiglie migranti. L'aumento nella composizione demografica degli immigrati ,di nuclei familiari e di minori, porta alla necessità di predisporre la società locale ad accogliere tra sé nuove famiglie che qui si ricompongono o si formano, in un percorso difficile, vario e complesso[93].

D'altra parte la presenza delle famiglie rappresenta una forte spinta verso una maggior integrazione nella realtà locale, ed un investimento di tipo economico, ma anche affettivo, non più legato ad un ritorno o alla necessità di inviare rimesse ai familiari rimasti nel paese d'origine, ma al proprio futuro, e quello dei propri figli, in Italia. In particolare far crescere i propri figli nel paese d'emigrazione porta necessariamente a interloquire e rapportarsi in modo molto diverso con la comunità locale: i servizi educativi, del tempo libero, socio sanitari, scolatici e culturali con cui si entra in contatto diventano i luoghi ordinari di vita che si condividono con le altre famiglie italiane, presupposto per una positiva identificazione di entrambe le parti in un'unica comunità.

Nelle famiglie in cui il primo-migrante è uomo spesso il ricongiungimento avviene secondo uno schema più tradizionale che vede le mogli arrivare insieme ai figli, senza interruzione del rapporto tra questi. Nel caso di donne che ricongiungono invece spesso si presentano maggior fragilità, molte sono famiglie mono-genitoriali in cui il legame tra genitori si era già logorato o interrotto, con l'eventuale presenza di un altro partner e altri figli, e con alle spalle un pregresso vissuto di abbandono/separazione tra madri e figli. Molti ricongiungimenti con i figli avvengono in età per-adolescenziale e adolescenziale, a causa dell'impossibilità di seguirli da vicino in età più bassa, e per l'avvicinarsi della maggiore età che ne impedirebbe il ricongiungimento regolare. La condizione di donna migrante sola e/o con figli ricongiunti adolescenti porta con sé quindi rischi maggiori di fragilità sociale, psicologica ed economica, maggiori difficoltà dei genitori ad assolvere i propri compiti educativi, maggiori difficoltà di adattamento dei figli al nuovo contesto.

Qui vogliamo sottolineare alcuni punti di attenzione.

- Il ricongiungimento familiare, oltre ad essere un percorso fisico e burocratico di una certa complessità e impegno, presuppone anche un prima ed un dopo, e va seguito per tutte e tre le diverse fasi : la sua preparazione , la realizzazione e il successivo riorganizzarsi della famiglia.
- L'intervento va collocato in una dimensione di prevenzione e di sostegno precoce alle fragilità.
- Gli interventi devono essere necessariamente multi-dimensionali, affrontare quindi la dimensione giuridico-burocratica, la dimensione psicologica legata alla rottura e ricomposizione di legami affettivi, la dimensione culturale e di contesto sociale.
- Una attenzione particolare va data alle donne immigrate che si ricongiungono con figli, ed ai figli ricongiunti in età adolescenziale.
- Va sviluppato un intervento finalizzato alla messa in rete delle diverse competenze e alla loro integrazione, contemporaneamente è necessario un punto di riferimento sul territorio chiaro per l'immigrato, a bassissima soglia di accesso, e che abbia funzioni di snodo e di accompagnamento alla della rete dei servizi pubblici e privati.

Se l'obiettivo principale degli interventi è quello di migliorare la coesione sociale, gli obbiettivi specifici possono essere declinati nei seguenti punti.

[93] Ci si riferisce alla ricerca di M. Ambrosini, P. Bonizzoni e E. Caneva pubblicata da Regione Lombardia – Fondazione ISMU e ORIM "Ritrovarsi altrove ; famiglie ricongiunte e adolescenti di origine immigrata" - Rapporto 2009.

- Garantire una migliore conoscenza e comprensione delle procedure, delle normative, del contesto di arrivo e delle risorse utili a facilitare i percorsi di integrazione dei famigliari neo-arrivati, in particolare donne e minori
- Collegare le attività di gestione burocratico-amministrativa (decentramento delle competenze del SUI) alle attività di informazione, di orientamento e di sostegno, attivare momenti di confronto e coordinamento stabili tra i diversi enti e servizi
- Individuare precocemente le situazioni a rischio di fragilità sociale e di possibile disagio, con particolare riguardo alle problematiche psicologiche e culturali, sostenerle e accompagnarle tramite equipe specialistiche di secondo livello in rete con i servizi del territorio già presenti
- Raccogliere le informazioni utili in merito ai flussi di ingresso per ricongiungimento famigliare, che possono permettere alle istituzioni locali, ed in particolare alle scuole, di ottimizzare le risorse e la programmazione degli interventi a sostegno dell'accoglienza
- Costituire un osservatorio ed un punto di riferimento per la raccolta dei dati, dei materiali e delle esperienze che possa fornire efficaci input per la comprensione del fenomeno nella sua dinamicità e per le prosecuzioni successive delle attività
- Coinvolgere le associazioni e le comunità straniere valorizzando le stesse come risorse positive da coinvolger sia nei processi di informazione e sensibilizzazione, che di orientamento, sostegno e accompagnamento ai neo arrivati.

Le azioni possibili:

- Costituzione di un coordinamento stabile comprendente i diversi enti e le competenze coinvolte: prefetture, province, servizi scolastici educativi e sociali, associazioni e comunità straniere, che definisca procedure di collaborazione e di integrazione delle risorse
- Sottoscrizione di protocolli per la gestione decentrata delle procedure burocratiche di competenza del SUI.
- Integrazione di questa attività nelle attività di informazione e orientamento degli sportelli per immigrati, quali punti di primo accesso e di riferimento per i ricongiungimenti familiari che garantiscano il supporto nella gestione della procedura durante l'intero percorso, dal primo momento di informazione e verifica dei requisiti all'accompagnamento e supporto nelle pratiche successive all'ingresso, e di orientamento ai servizi di supporto[94]
- Pubblicizzazione dei punti di primo accesso, tramite canali formali e informali, e con il coinvolgimento delle associazioni e delle comunità straniere
- Costituzione di equipe multi-disciplinari di secondo livello, con la presenza di mediatori linguistico culturali, e con esperti in ambito giuridico, sociale e di psicologia transculturale.
- Le equipe quando necessario, sulla base di un invio da parte del punto di primo accesso e di altri servizi del territorio, possono concordare con gli interessati percorsi di sostegno e accompagnamento mirati alle specifiche situazioni di particolare fragilità. Supportano inoltre i servizi e le associazioni territoriali, con le proprie specifiche competenze, con interventi di consulenza.

[94]Si veda l'esperienza del progetto “Fra noi – famiglie ricongiunte accolte , nuovi orizzonti d'integrazione “ Opera dell'Immacolata Onlus e Comune di Bologna.

- Le equipe possono organizzano inoltre, in collaborazione con le i servizi e le realtà territoriali di incontri di gruppo di informazione, di confronto e di muto aiuto, a sostegno sia della fase di preparazione del ricongiungimento, che di quella di riorganizzazione e di ricostruzione delle relazioni familiari[95]
- Restituzione pubblica e ai soggetti coinvolti dei dati e delle esperienze realizzate, organizzazione di occasioni di confronto di buone prassi e di riflessione.

8.2.3 La sperimentazione di azioni volte al rafforzamento del ruolo dei Consigli Territoriali e degli Sportelli Unici Per L'immigrazione

La ricerca azione ha messo in luce la necessità di attivare azioni utili a *sistematizzare* gli interventi di accoglienza e integrazione rivolti agli immigrati in Sardegna. In particolare, come descritto precedentemente, in un contesto con una bassa percentuale di immigrati, appare interessante sperimentare:

- azioni che possano connettere le attività dei degli Sportelli Unici Per L'immigrazione con le diverse attività promosse da soggetti pubblici e privati nei diversi contesti locali per costruire, sul modello francese, una rete di interventi di sostegno che in collaborazione con le prefetture possano sostenere il rispetto del contratto di integrazione che gli immigrati stipulano con il ministero nel loro ingresso in Italia.
- azioni di rafforzamento del ruolo dei Consigli Territoriali al fine di programmare lgl interventi di integrazione in coerenza con gli effettivi bisogni del territorio.

Istituiti con il Dpcm del 18 dicembre 1999 in tutte le Prefetture, I Consigli territoriali per l'immigrazione sono organismi fondamentali per monitorare in sede locale la presenza degli stranieri sul territorio e la capacità di assorbire i flussi migratori. Rappresentano una risorsa per risolvere, in sinergia tra più soggetti istituzionali e non, i problemi connessi al fenomeno migratorio, per promuovere iniziative di integrazione e far pervenire al "centro" proposte che emergono a livello provinciale. Essi svolgono istituzionalmente una funzione strategica per una politica organica in materia di immigrazione garantendo un´estesa concertazione sociale tra i vari soggetti presenti sul territorio rispetto all´analisi dei bisogni e delle difficoltà dei cittadini stranieri, la programmazione di politiche di integrazione sociale degli immigrati coerente con le diverse realtà territoriali e l´attuazione di efficaci interventi di assistenza e di integrazione sociale degli stranieri. Coerentemente con le intenzioni ministeriali e con i risultati di un recente monitoraggio sull'attività dei CTI sul territorio nazionale ma anche con le informazioni qualitative rilavate nella nostra ricerca si intende in questa fase suggerire strategie utili al rafforzamento del ruolo dei consigli territoriali e degli sportelli unici per l'immigrazione.

[95]Si veda anche " Aspetti clinici e risvolti sociali nel trauma della migrazione" Prospettive sociali e sanitarie , numero speciale anno XXXV n. 2005 in particolare l'esperienza della Cooperativa Terrenuove di Milano e del Comune di Milano

Obiettivi

In particolare si ritiene utile promuovere attività volte a:

1. promuovere un attività finalizzate a migliorare le capacità dei consigli territoriali di leggere i fenomeni migratori e i processi di integrazione nel proprio territorio;
2. sviluppare azioni per fornire una metodologia ai consigli territoriali al fine di favorire la rilevazione diretta e la lettura integrata dei dati istituzionali con le informazioni qualitative e quantitative rilevate a livello locale;
3. attivare un percorso di ricerca azione in supporto ai CTI finalizzato alla ricognizione di dati quali quantitativi del fenomeno migratorio per sistematizzare i dati raccolti e realizzare analisi relativamente alle linee di sviluppo degli interventi di integrazione;
4. elaborare delle linee guida che consentano ai CTI di svolgere le proprie attività istituzionali ottimizzando le proprie funzioni di coordinamento sugli interventi di integrazione dei migranti;
5. collegare le attività di gestione burocratico-amministrativa delle prefetture alle attività di informazione, di orientamento e di sostegno;
6. attivare momenti di confronto e coordinamento stabili tra i diversi enti e servizi;
7. realizzare un percorso di scambio di buone prassi tra diverse regioni italiane e europee relative ad azioni di sostegno al rispetto del contratto di integrazione;
8. mettere a confronto i modelli di governo delle politiche migratorie e le diverse normative di riferimento tra diversi paesi europei anche in vista di una nuova legge regionale sull'immigrazione in Sardegna.

Bibliografia

Ambrosini, M. (2001), *La Fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Bologna, Il Mulino

Baldwin-Edwards, M. (2002), Semi-reluctant hosts: Southern Europe's ambivalent response to immigration, in <Studi Emmigrazione>, vol.39, n. 145, pp16-39

Barbagli (a cura di) (2007), *1° Rapporto sugli Immigrati in Itali*a, Ministero dell'interno.

Caponio, T. (2002), I*l Ruolo delle Regioni nelle politiche di integrazione e accoglienza dei migarnti,* Documento di base per la Conferenza su Partenariato interregionale e politiche migratorie", Bari, 23-24 ottobre 2003

Caponio, T. (2006), *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Bologna, Il Mulino.

Caritas/Migrantes (2010), *Dossier statistico 2010-XX Rapporto*, Roma, Idos

Cepiku, D. e Bonomi, A. (2010), *Politiche e meccanismi per l'integrazione lavorativa degli immigrati nei paesi dell'Unione Europea*, Università di Tor Vergata

CNEL (2010), *VII Rapporto sugli Indici di integrazione degli immigrati in Italia,* Roma, Cnel

Einaudi, L. (2006), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'unità a oggi*, Bari, Laterza

EMN - European Migration Network Italy (2009), *L'organizzazione delle politiche in materia di immigrazione e asilo in Italia*, http://www.emnitaly.it/down/rs-04-01.pdf

EMN- European Migration Network (2010), *Organisation of Asylum and Migration Policies in the EU Member States* , http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do%3b?directoryID=114

Gonzales Ferrer, A. (2003), *Murcia*, in *Migrant integration in European cities – second report*, a cura di Etnobarometer, Roma

Gsir, S. (2007), *Case Study on Housing and Segregation of Migrants: Marseille*, CLIP, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions

Melica, L. (1996), *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali ed identità culturale*. Giappichelli

Mola, B (2011), Immigrazione - *Politiche e modelli di accoglienza tra Spagna e Catalogna*, Tesi di Laurea – Università del Salento - facoltà di Lettere e Filosofia

Molen-Alegret, R. (2001), *Tuning the channels. Local Government policies and immigrants participation in Barcelona*, in *Multicultural Policies and modes of citizenship in European cities*, a cura di A. Rogers r J. Tillie, Aldershot, Ashgate.

Ocde (1998), *Immigrants integration and cities. Exploring the links*, Parigi, Ocde

Petrovic, N. (in via di pubblicazione), Analisi del ruolo degli Enti Locali e Regionali nella gestione delle politiche di accoglienza e integrazione dei migranti. Analisi delle legislazioni e delle buone prassi di Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Grecia e Malta'

Zucchini, F. (1998), *L'implementazione della politica pubblica per l'immigrazione: i casi di Torino e Brescia, in Terzo rapporto sulle migrazioni – 1997*, a cura di Fondazione Cariplo-Ismu, Milano, Angeli.