

Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

26^ seduta della VIII Legislatura

Estratto dal resoconto integrale della seduta pomeridiana del 7 febbraio 2006.

Presiede la presidente dell'Assemblea legislativa Monica Donini.

Segretari: Marcello Bignami e Matteo Richetti.

* * * * *

Hanno partecipato alla seduta i consiglieri:

- | | |
|--------------------------|----------------------------|
| 1) AIMI Enrico | 23) MANFREDINI Mauro |
| 2) BARBIERI Marco | 24) MASELLA Leonardo |
| 3) BARTOLINI Luca | 25) MAZZA Ugo |
| 4) BERETTA Nino | 26) MAZZOTTI Mario |
| 5) BIGNAMI Marcello | 27) MEZZETTI Massimo |
| 6) BORGHI Gianluca | 28) MONARI Marco |
| 7) BORTOLAZZI Donatella | 29) MUZZARELLI Gian Carlo |
| 8) CORRADI Roberto | 30) NANNI Paolo |
| 9) DELBONO Flavio | 31) NERVEGNA Antonio |
| 10) DONINI Monica | 32) PARMA Maurizio |
| 11) DRAGOTTO Giorgio | 33) PERI Alfredo |
| 12) ERCOLINI Gabriella | 34) PIRONI Massimo |
| 13) ERRANI Vasco | 35) PIVA Roberto |
| 14) FIAMMENGHI Valdimiro | 36) RENZI Gioenzo |
| 15) FILIPPI Fabio | 37) RICHETTI Matteo |
| 16) FRANCESCONI Luigi | 38) RIVI Gian Luca |
| 17) GARBI Roberto | 39) SALOMONI Ubaldo |
| 18) GUERRA Daniela | 40) SALSI Laura |
| 19) LEONI Andrea | 41) TAGLIANI Tiziano |
| 20) LOMBARDI Marco | 42) VARANI Gianni |
| 21) LUCCHI Paolo | 43) VILLANI Luigi Giuseppe |
| 22) MANCA Daniele | 44) ZANCA Paolo |
| | 45) ZOFFOLI Damiano |

Hanno comunicato di non poter partecipare alla seduta i consiglieri Caronna, Delchiappo e Montanari.

Sono, inoltre, assenti i consiglieri Galletti e Monaco.

Oggetto n. 804: Approvazione del programma 2006-2008 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (art. 3, comma 2, L.R. 5/2004). (Proposta della Giunta regionale in data 21 novembre 2005, n. 1858)

Progr. n. 45

Oggetto n. 804: Approvazione del programma 2006-2008 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (art. 3, comma 2, L.R. 5/2004).
(Proposta della Giunta regionale in data 21 novembre 2005, n. 1858)

Prot. n. 1995

L'Assemblea legislativa

Richiamata la deliberazione della Giunta regionale progr. n. 1858 del 21 novembre 2006, recante in oggetto "Approvazione del programma 2006-2008 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (art. 3 c. 2 L.R. 5/2004). Proposta all'Assemblea legislativa";

Preso atto delle modificazioni apportate sulla predetta proposta dalla commissione assembleare referente "Politiche per la Salute e Politiche Sociali", giusta nota prot. n. 1306 in data 26 gennaio 2006;

Viste:

- la legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 "Riforma del sistema regionale e locale";
- la legge regionale 24 marzo 2004, n. 5 "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2";
- la legge regionale 24 marzo 2004, n. 6, "Riforma del sistema regionale amministrativo locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università";

Dato atto in particolare che:

- il comma 2 dell'art. 1 della L.R. 21 aprile 1999, n. 3 indica il principio di integrazione tra i diversi livelli di governo e la garanzia delle necessarie forme di coordinamento quale fondamento dell'azione della Regione;
- l'art. 9 della citata L.R. 24 marzo, n. 6 prevede che "la Regione pone a fondamento dell'intervento legislativo e della disciplina sul conferimento delle funzioni amministrative a livello locale, il principio dell'integrazione, con particolare riferimento all'integrazione tra le politiche sociali, territoriali ed economiche";

- il comma 2 dell'art. 3 della L.R. 24 marzo 2004, n. 5 prevede che il Consiglio regionale approvi il programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, comprensivo delle iniziative di attuazione previste dalla legge regionale ed in particolare delle linee di indirizzo per la realizzazione degli interventi per l'immigrazione previsti ai Capi III e IV;

Considerato che:

- il fenomeno migratorio conferma le sue caratteristiche di crescita e di stabilità anche in Emilia-Romagna. La stima del Dossier Statistico Immigrazione 2005 della Caritas indica al 31.12.2004 in Emilia-Romagna la presenza di 284.459 (di cui 56.757 minori, pari al 20%) che corrisponde circa al 6,9% della popolazione in Emilia-Romagna, una percentuale in linea con la media europea. Calcolata sugli stranieri che hanno stabilito la loro residenza in regione la percentuale è del 6,20%;
- a livello regionale i principali paesi di provenienza dei residenti risultano essere il Marocco (46.408), l'Albania (35.116) e la Tunisia (16.438) anche se appare in crescita il dato della Romania e dell'Est Europeo in generale;
- nell'anno scolastico 2004/2005 gli alunni con cittadinanza non italiana sono stati oltre 43.000 pari all'8,40% del totale, con un incremento dell'1,4% rispetto all'anno scorso;
- in materia di assunzioni lavorative, l'incidenza percentuale delle assunzioni di stranieri nel corso del 2004 rispetto al totale di assunzioni, ha oltrepassato la soglia del 20%;
- con la approvazione della legge regionale 24 marzo 2004, n. 5 la Regione Emilia-Romagna ha inteso innovare il proprio impianto normativo al fine di assicurare una maggiore coesione sociale tra nuovi e vecchi residenti, nel rispetto dei diritti e dei doveri, del principio di pari opportunità e accesso ai servizi, e di contrasto al razzismo e alla xenofobia;
- tra le principali novità della nuova normativa regionale, l'art. 3 comma 2 introduce un nuovo strumento di programmazione denominato programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri;
- che il programma triennale deve intendersi quale strumento di programmazione "trasversale" che intende promuovere una integrazione delle politiche di settore per rispondere in modo unitario ai bisogni ed alle esigenze dei cittadini stranieri immigrati;

Dato atto che la Regione Emilia-Romagna ha attivato il metodo della concertazione e della integrazione delle politiche in materia migratoria ed in particolare:

- il 18 dicembre 2001 è stato stipulato un Protocollo d'intesa in materia di immigrazione straniera dalla Regione Emilia-Romagna con gli Enti Locali, le

Parti Sociali ed il Forum del Terzo settore, indirizzato ad assicurare pari condizioni di accesso alla vita sociale e lavorativa in Emilia-Romagna agli immigrati stranieri regolarmente presenti e alle loro famiglie;

- nel corso di aprile 2003, aggiornato ad aprile 2004, è stato stipulato un Protocollo di accordo tra Regione ed Organizzazioni sindacali per sostenere l'emersione e la qualificazione del lavoro di assistenza ad anziani e disabili svolto da assistenti familiari;
- il 18 febbraio 2004 è stato sottoscritto dalla Giunta regionale, dalle parti sociali e le associazioni sindacali il "Patto per la qualità dello sviluppo, la competitività, la sostenibilità ambientale e la coesione sociale" che prevede il tema della immigrazione tra le quattro priorità tematiche di intervento;
- il 17 giugno 2004 è stato sottoscritto dalla Regione con ANCI, UPI, Forum regionale del Terzo Settore, sindacati e associazioni del settore il Protocollo regionale d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati;

Preso atto che la Giunta regionale ha considerato che:

- per affrontare in termini innovativi e unitari il tema del fenomeno migratorio e definire tecnicamente il documento di programmazione triennale si è proceduto con determinazione n. 13860/2004 alla costituzione di un gruppo di lavoro interassessorile composto da funzionari tecnici appartenenti a diversi Servizi regionali;
- che il gruppo tecnico ha predisposto il 24 maggio 2005 una prima bozza tecnica del programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, e contestualmente si è avviata la discussione con tutti gli interlocutori significativi;
- che in data 21 settembre 2005, la Consulta regionale per l'integrazione dei cittadini stranieri, comprensiva dei tre rappresentanti designati dalla Conferenza Regione-Autonomie locali; ha espresso all'unanimità un parere positivo sulla bozza del programma triennale;
- che in quella sede sono stati raccolti suggerimenti e proposte che hanno permesso una versione aggiornata del programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri;
- i fabbisogni finanziari da destinare all'attuazione del programma in oggetto per gli anni 2006, 2007, 2008:
- saranno specificatamente individuati, per quanto riguarda le risorse regionali per gli anni 2006, 2007, 2008 sui pertinenti capitoli di spesa del bilancio della Regione Emilia-Romagna per gli esercizi finanziari di pertinenza;
- che la destinazione delle risorse statali sui pertinenti capitoli di spesa del bilancio della Regione Emilia-Romagna sarà stabilita in seguito a

finanziamenti provenienti dallo Stato anche con riferimento al Fondo Nazionale delle Politiche sociali;

Dato atto, inoltre, che la Giunta regionale:

ha ritenuto opportuno di approvare, anche sulla base dei contributi e dei suggerimenti raccolti nella fase istruttoria e di consultazione, il "programma triennale 2006-2008 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri", quale documento di indirizzo politico-programmatico per l'integrazione delle politiche regionali finalizzate alla inclusione sociale dei cittadini stranieri immigrati;

ha richiamato la propria deliberazione n. 447/2003, concernente "Indirizzi in ordine alle relazioni organizzative e funzionali tra le strutture e sull'esercizio delle funzioni dirigenziali";

Previa votazione palese, mediante apparecchiatura elettronica, che dà il seguente risultato:

presenti	n. 41
assenti	n. 9
voti favorevoli	n. 28
voti contrari	n. 12
voti nulli	n. --
astenuti	n. 1

d e l i b e r a

1. di approvare, sulla base di quanto indicato in premessa, il "programma triennale 2006-2008 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri" (art.3 comma 2 della L.R. 5/2004)", allegato parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;
2. di dare atto che i fabbisogni finanziari da destinare all'attuazione del programma in oggetto per gli anni 2006, 2007, 2008:
 - saranno specificatamente individuati, per quanto riguarda le risorse regionali per gli anni 2006, 2007, 2008 sui pertinenti capitoli di spesa del bilancio della Regione Emilia-Romagna per gli esercizi finanziari di pertinenza;
 - che la destinazione delle risorse statali sui pertinenti capitoli di spesa del bilancio della Regione Emilia-Romagna sarà stabilita in seguito a finanziamenti provenienti dallo Stato, anche con riferimento al Fondo Nazionale delle Politiche sociali;
3. di pubblicare il presente atto nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna, garantendone la più ampia diffusione.

Allegato

**Programma triennale 2006-2008
per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri
(art. 3 comma 2 della L.R. 5/2004)**

Indice

1. Introduzione	p. 7
2. Obiettivi strategici del Programma triennale	p. 9
3. Programma triennale, programmazione regionale e locale	p. 10
4. Lo scenario europeo	p. 10
5. Il contesto nazionale	p. 12
6. Osservazione del fenomeno migratorio	p. 14
7. Flussi e politiche per il lavoro	p. 16
8. Nidi, famiglie e minori	p. 19
9. Scuola e formazione professionale	p. 23
10. Politiche sociali	p. 27
11. Richiedenti asilo, rifugiati, protezione umanitaria	p. 30
12. Lotta alla tratta	p. 32
13. Assistenti familiari	p. 34
14. Comunicazione e mediazione interculturale	p. 34
15. Esclusione sociale	p. 36
16. Carcere	p. 37
17. Piano regionale di azioni contro la discriminazione	p. 39
18. Partecipazione e rappresentanza a livello regionale e locale	p. 40
19. Sanità	p. 41
20. Dipendenze	p. 44
21. Politiche abitative	p. 45
22. Lavoro autonomo e imprenditorialità	p. 49
23. Cultura ed intercultura	p. 51
24. Promozione, strumenti di coordinamento interno e monitoraggio degli interventi	p. 52

1. Introduzione

La Regione Emilia-Romagna è la prima regione che ha legiferato in materia di politiche per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione e dopo la modifica della normativa nazionale (approvazione del D.Lgs 286/98) e delle sue successive modifiche previste dalla L. 189/2002.

La approvazione di una nuova normativa regionale (L.R. 5/2004) si è resa necessaria per almeno tre ragioni:

- a) la evidente obsolescenza della precedente legge regionale in vigore, Legge regionale 21 febbraio 1990, n. 14, che sostanzialmente nasceva nel solco della impostazione emergenziale causata dai primi consistenti flussi migratori nel nostro paese;
- b) un forte processo di cambiamenti quali-quantitativi nel corso degli anni '90 riferibili alla progressiva crescita numerica delle presenze di persone straniere a cui si associano crescenti indicatori di stabilizzazione;
- c) un forte processo di innovazione e modificazione legislativa avviato a livello nazionale a partire dalla emanazione del D.Lgs n. 286 del 25 luglio 1998 e successive modificazioni.

Pertanto è importante ricordare che con la sentenza n. 300 del 7 luglio 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio dei Ministri nel maggio 2004 ed ha ribadito la piena competenza delle Regioni e degli Enti locali in materia di integrazione sociale dei cittadini stranieri.

La Corte Costituzionale ha dunque validato integralmente l'impianto normativo della legge regionale n. 5 del 24 marzo 2004.

Le ragioni e gli obiettivi che la Regione Emilia-Romagna si è data con la approvazione di una nuova Legge regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (Legge regionale n. 5 del 24 marzo 2004, "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2") e con la definizione degli indirizzi in materia di immigrazione previsti dal "Patto per la qualità dello sviluppo, la competitività, la sostenibilità ambientale e la coesione sociale", (sottoscritto il 18 febbraio 2004 dalla Giunta regionale, dalle parti sociali e le associazioni sindacali), vanno dunque ricondotti ad una domanda di fondo: crescendo costantemente la presenza di cittadini stranieri che risiedono e lavorano nella nostra regione, come l'Ente regionale può intervenire per assicurare una maggiore coesione sociale tra nuovi e vecchi residenti, nel rispetto delle regole, del principio di pari opportunità e accesso ai servizi, e per facilitare la rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno inserimento sociale, culturale e politico per i cittadini stranieri?

Una coesione sociale che deve puntare sulla qualità delle politiche in ogni settore.

Tra le principali novità della nuova normativa regionale, l'art. 3 comma 2 introduce un nuovo strumento di programmazione: il programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri avente il compito di definire le linee di indirizzo per la realizzazione degli iniziative previste dalla legge regionale 5/2004.

Si tratta di uno strumento di programmazione "trasversale" che intende promuovere una integrazione delle politiche di settore per rispondere in modo unitario ai bisogni ed alle esigenze dei cittadini stranieri immigrati, tenendo conto dell'attività di osservazione del fenomeno migratorio, nonché delle indicazioni contenute nel Piano Sociale e Sanitario 2005-2007 in fase di definizione.

L'obiettivo di fondo del Programma triennale è dunque quello di porre al centro delle programmazioni di settore, il tema della crescente presenza di migranti nel territorio regionale, nella logica di un approccio complesso ed unitario, che non intende semplicemente "aggiungere" uno specifico per "gli immigrati" in ciascun ambito settoriale, bensì richiama l'insieme delle politiche ad un riflessione costante sui bisogni emergenti e sulle risposte individuate.

2. Obiettivi strategici del Programma triennale

La Regione nel promuovere l'integrazione sociale dei cittadini stranieri individua tre finalità di ordine generale sulle quali ispirare l'insieme delle politiche regionali:

- la rimozione degli ostacoli al pieno inserimento sociale, culturale e politico;
- il reciproco riconoscimento e la valorizzazione delle identità culturali, religiose e linguistiche;
- la valorizzazione della consapevolezza dei diritti e dei doveri connessi alla condizione di cittadino straniero immigrato.

In questo senso, appare opportuno declinare l'insieme delle politiche regionali su tre prospettive di analisi ed azioni:

- la conoscenza del fenomeno;
- la attivazione di un sistema di governance tra più soggetti nell'ottica della integrazione delle politiche e del principio di sussidiarietà degli interventi;
- la programmazione, realizzazione e valutazione di un insieme di risposte ai bisogni dei cittadini stranieri

Gli obiettivi strategici triennali si possono dunque ricondurre a 6 macro-obiettivi di riferimento:

- 1) aumentare la conoscenza del fenomeno, nel senso che appare opportuno favorire la raccolta e l'analisi di dati che possano migliorare la comprensione del fenomeno migratorio e della sua continua evoluzione, contribuendo in questo senso anche ad un migliore raccordo con l'evoluzione del sistema produttivo regionale;
- 2) attivare strumenti e pratiche di governance a tutti i livelli, nel senso di promuovere azioni di coordinamento e concertazione sia a livello istituzionale che con le organizzazioni socio-economiche, anche attraverso la predisposizione di reti e gruppi tematici specifici;
- 3) costruire relazioni positive, nel senso di favorire il confronto interculturale attraverso un approccio istituzionale attivo, volto a sviluppare e facilitare occasioni di incontro e scambio tra cittadini autoctoni e migranti, nonché di favorire percorsi di rappresentanza e percorsi partecipativi alla vita pubblica locale.
- 4) garantire pari opportunità di accesso ai servizi, nel senso di promuovere la rimozione di ostacoli di ordine economico, linguistico, sociale e culturale che impediscono alle persone straniere e/o a particolari segmenti della popolazione straniera (es. donne, minori, richiedenti asilo e rifugiati, detenuti) l'effettivo utilizzo del sistema dei servizi pubblici. In questo senso appaiono strategiche una azione formativa e di costante aggiornamento normativo rivolta agli operatori che a vario titolo interagiscono con i cittadini stranieri, nonché l'attivazione di campagne informative rivolte sia ai cittadini immigrati, per accrescere la conoscenza dei propri doveri e la consapevolezza del possesso dei propri diritti e di accesso ad essi, sia ai cittadini italiani, per contrastare una percezione distorta secondo la quale esistono percorsi privilegiati per stranieri;

- 5) promuovere tutela legale, nel senso di favorire la realizzazione di interventi volti a garantire per i cittadini stranieri adeguate forme di conoscenza e tutela dei diritti e dei doveri previsti dalla normativa nazionale e regionale, nonché garantire assistenza alle vittime di situazioni di discriminazioni o grave sfruttamento;
- 6) partecipare al governo dei flussi migratori, nell'ambito delle limitate competenze assegnate alla Regione dalla normativa nazionale, al fine di individuare e rappresentare i fabbisogni quantitativi e qualitativi della società regionale.

3. Programma triennale, programmazione regionale e locale

Il Programma triennale è uno strumento di programmazione e progettazione ad approccio integrato, teso a valorizzare i collegamenti tra politiche settoriali rivolte alle medesime categorie di destinatari, tenendo conto degli effetti reciproci di tali politiche.

In questo senso, il Programma triennale si inquadra nell'ambito degli strumenti di programmazione previsti al secondo comma dell'art.9 della legge regionale 24 marzo 2004, n.6 "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università".

Il Programma triennale fornisce un quadro generale di obiettivi strategici di valore pluriennale che dovranno essere recepiti nei singoli atti di settore regionale e dagli Enti locali nell'ambito delle loro competenze.

La traduzione delle indicazioni del Piano dovrà dunque interessare anche la programmazione locale e in generale i provvedimenti e gli atti amministrativi di settore posti in essere dagli Enti Locali (Comuni e Province) o da altri Enti pubblici (Aziende Usl, Aziende pubbliche di servizi alla persona) nonché coinvolgere le azioni e gli obiettivi perseguiti dai soggetti privati, con particolare riguardo al mondo non-profit, all'associazionismo promosso dai cittadini stranieri, ed alle rappresentanze delle categorie produttive e dei lavoratori.

Dal punto di vista regionale, appare necessario introdurre una funzione di costante monitoraggio tecnico al fine di verificare che le indicazioni contenute nel Programma triennale trovino concreta e specifica attuazione negli atti di programmazione regionale settoriale e negli interventi di settore conseguenti.

4. Lo scenario europeo

Il Vertice europeo di Tampere (ottobre 1999) ha conferito l'impulso politico per affrontare la questione migratoria in modo comprensivo, assicurando la razionale gestione dei flussi e un efficace controllo delle frontiere esterne, in

collaborazione con i Paesi terzi di origine e di transito, e nella garanzia di un equo trattamento dei cittadini di Paesi terzi.

L'integrazione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri è una delle principali difficoltà che si pongono alla politica comunitaria di immigrazione, ma anche un elemento fondamentale per promuovere la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione.

Nel 2003, la Commissione ha pubblicato una comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione (COM 2003 n. 336) in cui si sottolinea il fatto che l'immigrazione non fornirà la soluzione per tutte le conseguenze dell'invecchiamento della popolazione e del declino demografico. Sarà tuttavia necessario aumentare i flussi migratori per rispondere alle future esigenze del mercato del lavoro dell'Ue, in particolare considerando le previsioni sul declino della popolazione in età lavorativa nell'Ue, successivamente al 2010.

Cinque anni dopo la riunione del Consiglio europeo di Tampere, il Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004 ha adottato un nuovo programma pluriennale per i prossimi cinque anni, il cosiddetto "programma dell'Aia".

In questo nuovo programma si afferma come l'immigrazione sia una caratteristica permanente della società europea e che se il flusso di immigrati (che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri) risulta ordinato, e gestito in modo corretto, gli Stati membri ne ricavano molti vantaggi, tra cui economie più forti, una maggiore coesione sociale, un maggior senso di sicurezza e la pluralità culturale.

Considerati nel loro insieme e a livello di tutti gli Stati membri, tali vantaggi fanno avanzare il processo europeo e rafforzano la posizione dell'Unione nel mondo.

Dunque la gestione efficace della migrazione da parte di ciascun membro è nell'interesse di tutti.

In questo senso, per il programma dell'Aia, appare essenziale sviluppare una serie di principi fondamentali comuni per la politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea:

- L'integrazione è un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri;
- L'integrazione implica il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione europea;
- L'occupazione è una componente fondamentale del processo di integrazione ed è essenziale per la partecipazione degli immigrati, per il loro contributo alla società ospite e per la visibilità di tale contributo;
- Ai fini dell'integrazione sono indispensabili conoscenze di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospite: mettere gli immigrati in condizione di acquisirle è essenziale per un'effettiva integrazione;
- Gli sforzi nel settore dell'istruzione sono cruciali per preparare degli immigrati, e soprattutto i loro discendenti, ad una partecipazione più effettiva e più attiva alla società;

- L'accesso degli immigrati alle istituzioni nonché a beni e servizi pubblici e privati, su un piede di parità con i cittadini nazionali e in modo non discriminatorio, costituisce la base essenziale di una migliore integrazione;
- L'interazione frequente di immigrati e cittadini degli Stati membri è un meccanismo fondamentale per l'integrazione. Forum comuni, il dialogo interculturale, l'educazione sugli immigrati e la loro cultura nonché condizioni di vita stimolanti in ambiente urbano potenziano l'interazione tra immigrati e cittadini degli Stati membri;
- La pratica di culture e religioni diverse è garantita dalla Carta dei diritti fondamentali e deve essere salvaguardata, a meno che non sia in conflitto con altri diritti europei inviolabili o con le legislazioni nazionali;
- La partecipazione degli immigrati al processo democratico e alla formulazione delle politiche e delle misure di integrazione, specialmente a livello locale, favorisce l'integrazione dei medesimi;
- L'inclusione delle politiche e misure di integrazione in tutti i pertinenti portafogli politici e a tutti i livelli di governo e dei servizi pubblici è una considerazione importante nella formulazione, e nell'attuazione della politica pubblica.

5. Il contesto nazionale

La normativa nazionale in materia di immigrazione è regolata dal Testo unico emanato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 concernente la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero.

Il D.Lgs 286/98 disciplina in materia di ammissione, soggiorno, e allontanamento dal territorio della Repubblica, ed in materia di trattamento e diritti dello straniero che comunque si trovi sul territorio nazionale.

Il nuovo quadro costituzionale delineato dalla riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione, prevede una competenza regionale nel dare attuazione alle misure di integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati.

La recente modifica al D.Lgs 286/98, con legge 30 luglio 2002, n.189 (cosiddetta "Bossi-Fini") è intervenuta sostanzialmente a ridisciplinare la materia in tema di ammissione, soggiorno ed allontanamento, lasciando formalmente invariata la parte che attiene alle politiche di accoglienza ed integrazione sociale.

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, del D.Lgs 286/98, il Governo predispone ogni tre anni il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato: in tal senso nel corso di luglio 2005 è stato approvato il Documento programmatico per gli anni 2004-2006.

In sede di espressione del parere negativo da parte della Conferenza Unificata sul Documento Programmatico 2004-2006 (seduta dell'11 novembre 2004), Regioni ed Enti Locali hanno rilevato come il Documento enfatizzi le tematiche inerenti la lotta alla immigrazione clandestina e illegale, mentre le analisi e le

indicazioni programmatiche sulle politiche di integrazione risultano ridimensionate e deboli nel loro impianto strategico, non delineando precise linee di indirizzo, né prevedendo lo stanziamento di adeguate risorse economiche.

Appare invece fondamentale che in ambito nazionale si sviluppi un ragionamento di governance tra Stato, regioni ed enti locali, in materia di politiche di integrazione, nonché un disegno preciso rispetto al ruolo e alle funzioni che si intende assegnare alle forze sociali, dell'associazionismo e del volontariato.

Su questo punto la attenzione e disponibilità della Regione Emilia-Romagna resterà costante nei prossimi anni.

Ad esempio nel corso degli ultimi due anni la Regione ha favorito e finanziato la stipula di accordi locali con le Prefetture e le Questure volti a snellire e velocizzare le procedure di rinnovo dei permessi di soggiorno, anche nella prospettiva auspicabile del trasferimento agli enti locali delle competenze amministrative successive al primo ingresso.

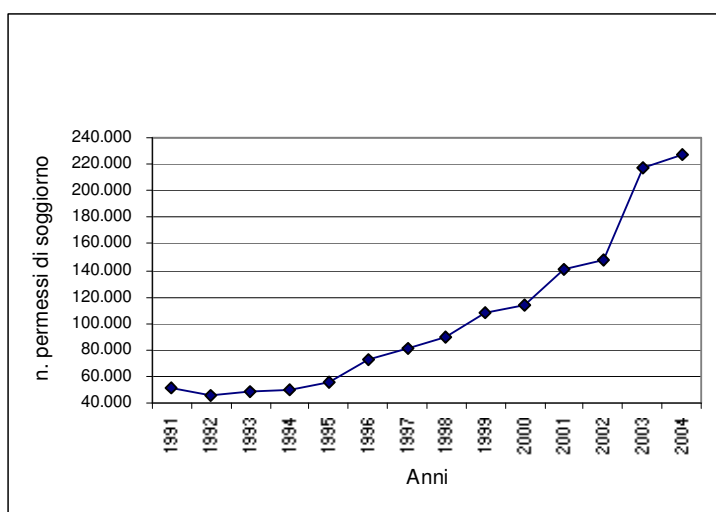
6. Osservazione del fenomeno migratorio

Gli immigrati residenti in Emilia-Romagna all'1/01/2005 risultavano essere pari a 257.233.

Se ai permessi di soggiorno che considerano gli adulti, si aggiungono i minori (ipotizzati in oltre 56.000) si ottiene una stima di 284.459 stranieri presenti regolarmente in regione, pari al 6,85% dei residenti.

Confrontando questo dato con quello dei 130.000 cittadini emiliano-romagnoli emigrati, si comprende come la trasformazione della regione in terra di immigrazione sia ormai del tutto consolidata.

Graf. 1 - Permessi di soggiorno rilasciati nella Regione Emilia-Romagna (*)



Fonte: Ministero dell'Interno, Istat, Caritas

(*) Per l'anno 2004 il dato è stimato dalla Caritas

Soprattutto a causa della regolarizzazione del 2002/3, il numero di permessi di soggiorno è praticamente raddoppiato negli ultimi tre anni.

L'immigrazione tende verso caratteristiche di stabilità comprovate da un costante processo di ricongiunzione familiare e conseguentemente da una crescita della componente femminile che ha superato i centomila permessi di soggiorno e che si avvicina al 47% del totale. Si tratta in particolare di una presenza di giovani donne, nella fascia dell'età fertile, che da un lato ci aiutano a comprendere il progressivo incremento delle nascite di bambini stranieri registrato negli ultimi anni nella regione (19% nel 2004), e dall'altro pongono tendenzialmente una serie di problematiche connesse alla salute sessuale e riproduttiva.

Mentre negli anni novanta la maggior parte degli stranieri erano persone sole, oggi la maggioranza vive all'interno di un nucleo familiare. Cresce anche il numero di matrimoni misti e di immigrati "di seconda generazione" le cui aspettative di promozione sociale sono destinate a svilupparsi nei prossimi anni. Anche i dati relativi alla presenza di bambini stranieri nelle scuole risultano essere un chiaro indicatore di stabilizzazione insediativa. Infatti l'Emilia-

Romagna, pur essendo la quarta regione d'Italia per incidenza percentuale di cittadini stranieri (dopo Lombardia, Lazio e Veneto), risulta la prima per incidenza percentuale di bambini stranieri nelle scuole.

L'aumento più consistente si è verificato negli ultimi cinque anni ed ha portato anche in questo caso ad un raddoppio: dai 18.000 alunni stranieri dell'anno scolastico 2000/2001 ai 44.000 dell'anno scolastico 2004/05 che rappresentano il 8,4% dei 521.000 complessivi.

Dopo la regolarizzazione, l'analisi delle nazionalità presenti registra una rilevante modifica della situazione: anche in Emilia-Romagna, il gruppo continentale più numeroso diventa quello europeo (43,8% dei permessi di soggiorno in regione), che supera quindi il contingente africano (33,2%).

Questo mutamento è dovuto soprattutto all'arrivo delle donne dell'est Europa come assistenti familiari. Nella classifica delle nazionalità la Romania si insedia al terzo posto, l'Ucraina al quinto, la Polonia (paese neo-comunitario) al settimo, la Moldavia al decimo.

Il processo di regolarizzazione ha accentuato un dato già risaputo: cioè che è il mercato del lavoro il motore fondamentale dell'immigrazione in Emilia-Romagna; si stima oggi che la forza lavoro sia composta da oltre 165.000 unità, pari a oltre il 76% dei permessi di soggiorno.

In questa fase sembrano consolidarsi due poli principali dell'immigrazione regionale: il primo composto da donne prevalentemente dell'Europa dell'est, attive nei servizi alla persona ed il secondo di uomini prevalentemente africani, attivi nelle industrie soprattutto metalmeccaniche.

Particolarmente interessante risulta la correlazione tra immigrazione e mercato del lavoro su scala provinciale, resa evidente dal confronto tra percentuale di immigrati e tasso di disoccupazione provinciale: la consistenza numerica degli immigrati risulta inversamente proporzionale al tasso di disoccupazione.

Questi dati sono confermati dalla distribuzione territoriale del fenomeno migratorio che in percentuale vede ai primi due posti Reggio Emilia e Modena e all'ultimo posto Ferrara: all'interno di una distribuzione sempre più omogenea che sembra diffondersi "a macchia d'olio", la provincia di Ferrara è ormai l'unica che resta al di sotto del 5% nel rapporto tra permessi di soggiorno e residenti complessivi.

L'art. 3 comma 4 lettera d) della L.R. 5/2004 prevede che la Regione svolga attività di osservazione e monitoraggio, per quanto di competenza ed in raccordo con le Prefetture, del funzionamento dei centri di permanenza temporanea (art. 14 D.Lgs 286/98) e dei centri di identificazione per i richiedenti asilo (art. 1 comma 5 Decreto Legge 416/89).

I Centri di permanenza temporanea presenti sul territorio regionale risultano essere a Bologna (97 posti) e a Modena (60 posti).

Non risultano invece presenti centri di identificazione per richiedenti asilo.

La sentenza della Corte Costituzionale n.300/2005 ha ribadito la legittimità costituzionale di questa attività di monitoraggio, sottolineando da un lato le competenze della Regione in materia di assistenza e sanitarie, e dall'altro lato la necessità di un accordo con le Prefetture.

Nel prossimo triennio, in coerenza ed a supporto di eventuali modifiche della normativa nazionale in tale ambito, la Regione intende avviare, in raccordo con le Prefetture interessate, una strutturata attività di osservazione e monitoraggio dei Centri di permanenza temporanea di Bologna e Modena, che preveda conseguentemente anche la possibilità di ingresso dei consiglieri regionali e dei componenti della Giunta all'interno dei Centri stessi.

7. Flussi e politiche per il lavoro

Il sistema economico regionale ha di fatto raggiunto la piena occupazione – per inciso il tasso di disoccupazione regionale al primo trimestre 2005 è al 4,5% contro l'8,2% del livello nazionale – pur in presenza di una crescita economica che teoricamente non sarebbe in grado di garantire aumenti occupazionali. Questo dato, estremamente positivo e rassicurante, lancia paradossalmente un'ombra sulle possibilità di sviluppo futuro.

Il mercato del lavoro registra infatti, con lustri di ritardo, gli andamenti che hanno interessato la popolazione, in altri termini i comportamenti della popolazione avvenuti circa venti, venticinque anni fa interessano il mercato del lavoro solo ora. Il forte calo delle nascite ed il permanere di un saldo naturale negativo (la differenza tra nati e morti) hanno eroso la consistenza della popolazione in età da lavoro, ovvero è calato il cosiddetto bacino dei potenziali lavoratori. L'aumento delle nascite che si sta registrando in questi anni produrrà i suoi effetti solo fra 15-20 anni e, in ogni caso, tale aumento non ha ancora annullato la distanza con i decessi.

La crescita economica regionale, quindi, ha potuto contare su un apporto demografico della popolazione residente che già ora è insufficiente a mantenere il trend di sviluppo e quindi risulta fondamentale l'apporto dei lavoratori stranieri. Tale apporto è tanto più fondamentale se si considera che le nuove leve "emiliano-romagnole", avendo un livello di istruzione molto elevato, sono portate a non accettare un lavoro qualsiasi, ma a ricercare un'occupazione gratificante e con possibilità di accrescimento professionale. La forte richiesta regionale di manodopera straniera non comunitaria si evince direttamente dalle stime dell'occupazione futura. Uno scenario del genere indica la direzione per il mantenimento degli attuali livelli di benessere dell'Emilia-Romagna: governo e integrazione dei flussi migratori da un lato, una strategia complessiva che incentivi l'ingresso di profili professionali rispondenti alle necessità del mondo produttivo regionale dall'altro lato. Tali obiettivi possono essere meglio perseguiti attivando sinergie tra Regione, Enti locali, Organizzazioni imprenditoriali e sindacali, in linea con le priorità strategiche indicate nel Patto per lo Sviluppo dell'Emilia-Romagna del 18 febbraio 2004.

Non è solo l'occupazione dipendente a crescere, in quanto oltre 25.000 stranieri nel 2004 risultano amministratori, soci o titolari di imprese con una crescita del

14% rispetto all'anno precedente ed addirittura una crescita del 87% rispetto al 2000. Il conseguente peso percentuale sul totale dei titolari stranieri è del 7,6%.

Nel 2004, ogni cento assunzioni di non-comunitari a livello nazionale, nove avvengono in Emilia-Romagna; considerando, invece, il totale delle assunzioni a livello regionale, l'incidenza dei lavoratori non-comunitari arriva al 20%, mentre è solo al 16% nell'ambito nazionale.

Lo scenario demografico precedentemente delineato, pur in presenza di un tasso di crescita economica poco sostenuta, spinge le imprese dell'Emilia-Romagna a prevedere di assumere quote consistenti di lavoratori stranieri.

Le professioni richieste si concentrano per circa un terzo su figure non qualificate, per un terzo sugli operai specializzati, e la restante quota sulle professioni relative alla vendita ed ai servizi alle famiglie, con una particolare specificità nel settore delle costruzioni ove si prevedono oltre il 10% delle assunzioni complessive. Si registra inoltre un fabbisogno crescente di figure professionali straniere sempre più specializzate.

Nonostante queste forti richieste, dettate da un mercato del lavoro regionale in forte tensione con una continua carenza, ormai strutturale, di manodopera, qualificata e non, le assegnazioni del Ministero del Lavoro non hanno mai coperto le necessità manifestate dal sistema economico emiliano-romagnolo, rimanendo sempre al di sotto delle richieste. Infatti, nel 2003 gli assegnati furono poco più del 70% dei richiesti mentre nel 2004 non sono arrivati al 60%.

Le previsioni per il prossimo triennio continuano ad evidenziare, per l'economia regionale, la necessità di manodopera straniera anche se risulta difficile stimare in maniera differenziata l'apporto dei non-comunitari da quello dei comunitari e neo-comunitari.

Anche nel territorio regionale, in una fase di incertezza economica come l'attuale, sono tuttavia numerosi gli immigrati stranieri che trovano un lavoro tra le pieghe della economia sommersa: esiste una preoccupante area che comprende fenomeni di neo-caporalato illegale degli immigrati, di fatto sottratti a tutele di carattere normativo e sindacale, che vanno contrastate con una azione congiunta di facilitazione per l'emersione dal sommerso, accesso legale al mercato del lavoro, attraverso in particolare l'individuazione di efficaci e tempestivi meccanismi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, e repressione da parte degli organi competenti.

Una ulteriore attenzione va posta al pericolo della crescente disoccupazione tra gli immigrati, anche perché questa condizione incide direttamente e repentinamente sulla natura giuridica della condizione di soggiorno.

La Regione ribadisce il proprio impegno di previsione del fabbisogno di manodopera straniera annuale ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs 286/98 e dell'art. 3 della L.R. 5/2004 ed in questo senso conferma la scelta di confronto preventivo con le parti sociali e gli enti locali, finalizzata all'obiettivo strategico di una gestione attiva dei flussi migratori rivolta a definire il fabbisogno quali-quantitativo e ad attrarre dall'esterno le competenze non presenti sul territorio, nonché la

collaborazione ed il confronto con le strutture periferiche del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in materia di ripartizione provinciale delle quote.

Un'opportunità interessante al riguardo è costituita dalla possibilità di attivare percorsi formativi nei paesi d'origine, prevista tra l'altro dal Regolamento attuativo della L. 189/2002 (art. 29 D.P.R. 334/2004) in materia di formazione all'estero, possibilità da raccordare con le politiche sociali e da effettuarsi attraverso un forte controllo pubblico, onde favorire l'arrivo di lavoratori già qualificati e formati non solo rispetto ai fabbisogni del mercato del lavoro, ma anche con adeguate competenze linguistiche e conoscenze della normativa in materia di lavoro e sicurezza.

Dal punto di vista del sistema dei servizi, i cittadini migranti, provenienti da Paesi extra UE o di nuovo ingresso nell'Unione Europea hanno rappresentato in questi anni una quota consistente degli utenti dei Centri per l'impiego e, in generale, dei servizi per il lavoro della nostra regione.

I Centri per l'impiego in Emilia-Romagna si sono contraddistinti per l'offerta dei servizi tradizionali di politica attiva del lavoro (informazione e accoglienza, orientamento, accompagnamento all'inserimento lavorativo, preselezione ed incontro tra domanda ed offerta) organizzati per l'insieme degli utenti piuttosto che in una organizzazione dei servizi per target specifici (donne, stranieri, over 45, ecc.).

Questa scelta operata dalle Province per i propri Centri ha consentito, dunque, l'esprimersi di un'offerta di servizi che fosse adattabile alla estrema eterogeneità dell'utenza e, al tempo stesso, sono stati affiancati, almeno embrionalmente, da supporti specifici. Nel caso degli utenti stranieri, a parte i servizi di informazione, che hanno anche il compito di mettere in relazione l'utente con la rete complessiva di servizi (sociali, sanitari, educativi, previdenziali, formativi ecc.), si sono sviluppate, in particolare in alcune Province, azioni di supporto ai servizi che facilitano l'erogazione degli stessi ai cittadini stranieri (mediatori linguistici e culturali).

Nel prossimo triennio, pur mantenendo una impostazione strategico-organizzativa dei Centri per l'impiego, orientata alla erogazione di servizi specializzati per funzione e non per target, è necessario attrezzare in modo più organico i Centri per l'impiego pubblici e tutto il sistema dei servizi per il lavoro per offrire supporti specifici ai cittadini migranti, in particolare i supporti di mediazione linguistica e culturale.

Il sistema di accreditamento di servizi per il lavoro dovrà prevedere, per i soggetti che intendono farne parte, requisiti idonei a garantire il più facile accesso dei cittadini stranieri ai servizi erogati. Le esperienze delle associazioni di rappresentanza possono svolgere un utile ruolo di raccordo.

Una attenzione particolare, sul versante dei servizi di consulenza e di informazione al lavoratore, nonché su quello di incontro domanda-offerta, va anche posta sulla categoria delle assistenti familiari, in buona parte cittadine straniere, sviluppando quanto previsto dal protocollo d'accordo tra Regione ed

Organizzazioni Sindacali in tale materia dell'aprile 2003, aggiornato all'aprile 2004, auspicando la condivisione del protocollo dei soggetti del terzo settore, e dando maggiore consistenza a quei primi positivi interventi predisposti, in questo senso, da alcune Province.

Su questo tema è necessario attivare, con i servizi del collocamento e con la collaborazione operativa del terzo settore, luoghi di incrocio domanda e offerta e servizi di assistenza per le famiglie che necessitano di questo tipo di supporto.

Infine per quanto attiene le iniziative di rientro nei paesi di origine dei cittadini stranieri immigrati, le modalità di attuazione saranno definite nel Documento di indirizzo programmatico triennale per gli interventi di cooperazione internazionale previsto dalla Legge regionale n.12/2002 "Interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo ed i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace". Nel futuro occorrerà stabilire un più organico collegamento tra la programmazione delle politiche e dei flussi migratori e le politiche di cooperazione internazionale, in particolare con alcuni paesi.

8. Nidi, famiglie e minori

I minori stranieri residenti nella Regione Emilia-Romagna al 1.1.2005 risultano 56.347 di cui 29.470 maschi e 26.877 femmine.

Nell'ambito di questo dato, appare opportuno segnalare l'esistenza di una "nuova generazione di nuovi cittadini": sono i nati nel 2004 da madre straniera il 20% dei bambini e da padre straniero il 12%.

Per quanto concerne i minori stranieri inseriti in strutture di accoglienza risulta particolarmente significativo rilevare che al 31/12/02 vi erano 1.291 minori stranieri inseriti pari al 41,4% del totale e al 31/12/03 risultavano 1.460 pari al 42,7%.

Un incremento parallelo si registra nei servizi sociali territoriali di tutela che sono passati a seguire minori stranieri da un 27,14% nel corso del 2001 a un 34,73% nel corso del 2003. In particolare il motivo prevalente di legame con i servizi riguarda problemi di natura economica, indicatore di quanto sia importante insistere sul collegamento con le politiche di contrasto alla povertà.

Una riflessione approfondita merita la presenza crescente di minori non accompagnati nel territorio regionale. I "minori stranieri non accompagnati" sono quei minori stranieri che si trovano in Italia privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili. Alcuni sono completamente soli, altri sono accolti da parenti.

Il fenomeno cresce per vari motivi: spesso la spinta ad emigrare viene proprio dalla famiglia che arriva a contrarre debiti significativi per le proprie risorse per poter sostenere le spese di viaggio e la permanenza del figlio in Italia nell'aspettativa che questo rappresenti "un investimento" per un futuro migliore per tutto il nucleo parentale.

E' dunque una questione che richiede più attenzione, anche perché i minori stranieri non accompagnati, che in gran parte non hanno il permesso di soggiorno, sono talvolta sfruttati da connazionali adulti.

La banca dati istituita presso il Comitato per i minori stranieri mostra una tendenza di crescita per cui dal 2000 al 2003 ne sono stati segnalati complessivamente più di 20.000 e nell'ultima rilevazione del 30 settembre 2003 i minori segnalati risultano 9.325, il 4,8% in più rispetto all'analoga rilevazione del 31 gennaio 2002.

I minori stranieri non accompagnati, inoltre, costituiscono una categoria assistita dai servizi sociali deputati alle funzioni di tutela sui minori. Stando ai dati forniti nel periodo 2001 – 2003 si registra una variazione positiva dei casi in carico pari al 18,01% sul livello regionale.

La persona che emigra può trovarsi in una condizione difficile, aggravata dal fatto che, prima nella sua terra d'origine e poi nel Paese d'arrivo, non ha avuto la possibilità di consolidare esperienze familiari, sociali, culturali, che gli consentissero la formazione e il mantenimento di una propria, radicata identità. E' una situazione ricorrente tra i minori stranieri immigrati, socializzati in un ambiente culturale diverso, con una lingua madre diversa e con uno status giuridico diverso, per i quali lo sviluppo della propria identità personale e di gruppo può risultare difficile. Si trovano dunque in un circolo vizioso: da una parte l'identità insicura ostacola la loro integrazione e l'apprendimento, dall'altra la mancata integrazione e l'apprendimento non soddisfacente (per loro e per gli insegnanti) ostacolano lo sviluppo di tutte le potenzialità di un'identità solida.

A ciò si aggiungono talvolta condizioni d'analfabetismo o di bassa scolarizzazione da parte dei genitori, nonché fattori di disinformazione sul sistema scolastico e sulle strutture assistenziali e educative presenti in un dato territorio,

Nel quadro degli interventi da rivolgere alle famiglie straniere occorre tenere presente una serie di azioni di sostegno e di accompagnamento per fronteggiare le possibili sfide dovute all'inserimento delle famiglie nel nuovo contesto sociale, soprattutto è indispensabile prevedere azioni di consulenza e sostegno relazionale per affrontare i compiti genitoriali e la complessità educativa. E' fondamentale prevedere non tanto servizi paralleli differenziati bensì tendere a un sistema di servizi socio-assistenziali che possieda un approccio interculturale. Molto importante, ai fini di un sostegno concreto alle famiglie, appare l'attivazione di interventi di accoglienza per le donne ed i minori. Molto spesso è infatti la figura femminile che rende più visibili i bisogni della famiglia immigrata, che esprime difficoltà a mantenere una referenza educativa verso i figli all'interno del nucleo familiare (figli che attraverso il sistema scolastico hanno maggiori opportunità di comprensione del contesto, di alfabetizzazione alla lingua italiana e di costruzione di dinamiche relazionali tra pari che trascendono la provenienza d'origine), e che vive situazioni di esclusione sociale rispetto all'effettivo accesso al sistema dei servizi ed alle opportunità di inserimento sociale e lavorativo in un dato territorio.

Rientrano quindi nella rete dei servizi attenti anche ai bisogni delle famiglie immigrate i consultori familiari e i centri per le famiglie.

La rete dei consultori a tutt'oggi conta di 220 sedi, uniformemente distribuite in ambito distrettuale e privilegia percorsi qualificanti effettuati in via sperimentale in alcune Aziende Usl e in via di diffusione in tutta la regione relativamente a:

- l'integrazione dei servizi sanitari e sociali rivolti agli adolescenti, riconoscendo un ruolo centrale ai servizi sociali territoriali; il percorso nascita, con particolare attenzione all'integrazione sociosanitaria nelle gravidanze multiproblematiche, ma anche all'appropriatezza degli interventi diagnostico terapeutici soprattutto nelle gravidanze e nei parti fisiologici;
- la prevenzione dell'abbandono e della depressione post partum;
- progetti di integrazione ospedale-territorio nel sostegno dell'allattamento al seno;
- un programma di assistenza alla coppia sterile;
- la qualificazione dell'assistenza alla popolazione immigrata che, partendo dall'esperienza degli Spazi donne immigrate e dei loro bambini, ha portato alla diffusione della formazione all'assistenza multiculturale dei professionisti dei Consultori e anche degli altri servizi territoriali ed ospedalieri.

Per promuovere una maggiore conciliazione tra la scelta procreativa, i tempi di lavoro e i tempi di cura nei confronti dei figli – e quindi per un fornire a tutto campo un concreto aiuto alla genitorialità - la Regione ha promosso la realizzazione di Centri per le famiglie, intesi come vere e proprie agenzie comunali al fine di supportare le esigenze delle famiglie con figli e delle giovani coppie.

Attraverso i centri per le famiglie territoriali è possibile ottenere tra l'altro:

- un'informazione integrata su tutti i servizi, le risorse e le opportunità istituzionali e informali che il territorio cittadino offre a bambini e famiglie (educative, sociali, sanitarie, scolastiche, del tempo libero) con particolare attenzione alle famiglie con figli disabili, monoparentali e straniere;
- spazi e proposte di incontro per le famiglie straniere con figli.

La scuola rappresenta il primo luogo di socializzazione tra bambini di culture diverse e conseguentemente è anche il primo luogo di incontro tra le famiglie che entrano in contatto tra loro per il progetto comune di educazione dei loro figli. Il nido, i servizi integrativi e sperimentali, la scuola diventano quindi importanti opportunità di contatto per le famiglie straniere, di acquisizione di competenze genitoriali e luoghi in cui si favorisce l'integrazione sociale partendo dai figli.

Nidi e scuole dell'infanzia come opportunità di integrazione e opportunità culturale per i genitori stessi: l'osservazione delle relazioni tra bambini e tra genitori spinge ad interrogarsi sugli stereotipi, sui pregiudizi e sulla loro presenza nell'adulto e nell'infanzia sollecitando progetti di educazione ai diritti e/o al riconoscimento dell'altro.

Si tratta dunque di porre al centro della progettualità interculturale dei servizi 0-6 i bisogni dei bambini stessi, delle loro famiglie e degli operatori che li accolgono.

Osservare i bambini, le loro famiglie e le tracce che essi lasciano nei servizi educativi, in un impegno costante nella ricerca e nella pratica educativa, che parte dall'attenzione alla diversità e alla unicità di ciascun bambino e che gli stessi bambini possono osservare e cogliere nel relazionarsi tra pari, nella logica della valorizzazione della differenza nei vissuti personali, come occasioni in cui far emergere le somiglianze.

Da un lato sostenere la storia individuale e culturale e dall'altro proporre esperienze di decentramento cognitivo ed emotivo per favorire la nascita di modalità relazionali fondate su scambio e reciprocità.

In quest'ottica è importante prevedere la promozione e formazione presso le scuole di referenti per l'accoglienza in grado di coordinare e supportare l'azione degli insegnanti che sono chiamati ad accogliere bambini affidati, adottati, stranieri e comunque portatori di una condizione familiare che richiede attenzioni particolari.

Si tratta altresì di mantenere una forte attenzione fenomeno della dispersione scolastica e per il contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo dei minori non solo a livello regionale ma mondiale.

Alla luce di queste esigenze risulta fondamentale:

- l'avvio e potenziamento della figura di sistema, prevista dalla delibera del Consiglio regionale 615/04, operante in ogni zona per realizzare un'integrazione tra tutta la progettazione esistente rivolta all'infanzia e all'adolescenza nei diversi ambiti sociale, educativo, scolastico, sanitario. La delibera promuove questa nuova figura professionale, denominata "figura di sistema" che ha il compito di sostenere a livello distrettuale il coordinamento e l'integrazione delle azioni e degli interventi che a carattere e con ambiti diversi, in particolare: scolastico, sociale, sanitario, interessano il benessere e la promozione dell'infanzia e dell'adolescenza.
- Il sostegno e consolidamento della progettazione sorta in seguito alle leggi 285/97 e 286/98 che ha investito sull'area aggregativa e sulla diffusione di un'educazione alla multiculturalità;
- promuovere una cultura di accoglienza come sensibilizzazione della comunità locale, facendo riferimento in particolare alle associazioni di famiglie affidatarie e adottive, sollecitare un ruolo positivo da parte dei media, generalizzare a livello regionale l'esperienza delle reti familiari per l'accoglienza per emergenza in specie per la fascia 0-6, sperimentare forme innovative di affidamento (affidamento omoculturale...), sviluppare una informazione accogliente rivolta ai minori stranieri ed alle loro famiglie con particolare attenzione ai minori stranieri non accompagnati.

In particolare per quanto concerne i minori stranieri non accompagnati occorre promuovere e avviare, di concerto con gli Enti locali e il Comitato minori stranieri, percorsi di rielaborazione delle procedure, degli strumenti, e dello stesso processo di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nell'ottica di mettere a sistema tutte le risorse disponibili per un positivo inserimento dei minori stranieri non accompagnati nella realtà socioeconomica più adeguata ed opportuna.

Nel merito degli interventi si sottolinea l'importanza dello strumento dell'affido familiare: l'esperienza già in atto in diversi territori, in particolare rispetto l'affido omoculturale e parentale, evidenzia un orientamento dei servizi in tale direzione. Si tratta inoltre sviluppare percorsi formativi e lavorativi e/o di rimpatrio assistito, anche attraverso opportune modifiche alla normativa nazionale.

9. Scuola e formazione professionale

I principi di uguaglianza di accesso al sapere, di integrazione ed inclusione sociale promossi dalla legge regionale n. 12/2003 pongono i cittadini stranieri in una condizione di parità, rispetto ai cittadini italiani, nella partecipazione alle attività di istruzione e formazione. Le attività sono garantite ai cittadini stranieri adulti residenti in Italia o aventi regolare permesso di soggiorno, nonché ai rifugiati politici e richiedenti asilo. Nel caso dei minori stranieri, il diritto all'istruzione e alla formazione viene ovviamente garantito indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno.

La presenza dei ragazzi stranieri nella scuola è in costante aumento – nell'a. s. 2004/2005 ha rappresentato infatti l'8,4% della popolazione scolastica, con la tendenza ad un aumento progressivo costante - e la strategia per garantire loro eque opportunità di integrazione scolastica e successo formativo alla pari dei cittadini italiani è una delle priorità individuate dalla Regione nelle linee di indirizzo per i finanziamenti del diritto allo studio per il triennio 2004/2007.

Gli interventi realizzati nell'ambito del diritto allo studio (L.R. n. 26/2001) durante il triennio 2001/2004 hanno contribuito sostanzialmente a mantenere alto il tasso di scolarità degli studenti stranieri in regione Emilia-Romagna; il tasso di dispersione scolastica per l'a. s. 2002/2003, si attesta intorno al 10%, contro la media nazionale del 30%.

Una recente "indagine sugli esiti degli alunni con cittadinanza non italiana" effettuato dal MIUR sull'a. s. 2003/2004 vede ben collocata l'Emilia-Romagna per numero di alunni stranieri promossi rispetto agli studenti italiani, con un saldo positivo di promossi superiore alla media nazionale in ogni grado di scuola, soprattutto nella secondaria di primo grado. Tutte le città capoluogo della Regione, entrano nelle classifiche delle prime dieci città con i migliori tassi di promozione degli studenti stranieri scrutinati nei diversi gradi e ordini di scuola in rapporto agli scrutinati italiani.

L'attribuzione dei benefici individuali per il diritto allo studio, ha registrato, nel triennio finanziario 2001/2004, un progressivo e significativo ampliamento del numero dei destinatari delle borse di studio in generale, e in particolare dei destinatari stranieri.

Nell'ambito della formazione professionale, le programmazioni delle attività rivolte ai cittadini stranieri avvengono:

- a livello regionale, tramite azioni di sistema (anche complesse) volte al potenziamento qualitativo e quantitativo della rete dei servizi, nonché degli interventi finalizzati all'orientamento, ai bilanci di competenze, alla formazione

- e all'inserimento lavorativo, con particolare attenzione alle donne immigrate impiegate nell'ambito del lavoro di cura;
- a livello provinciale, ove vengono invece prevalentemente privilegiate le attività formative.

La Regione, inoltre, ha fornito e sta fornendo linee di indirizzo ed indicazioni, per orientare le programmazioni sia proprie che provinciali, su tematiche specifiche quali la qualificazione dell'assistenza familiare privata a domicilio e la mediazione interculturale.

Gli utenti stranieri della formazione professionale – complessivamente 6697 nell'anno 2003 e 5793 nell'anno 2004 - prediligono aree professionali quali la meccanica metallurgica, i servizi socio-educativi, la distribuzione commerciale, l'industria alberghiera e l'edilizia.

Il tema dell'immigrazione viene altresì ampiamente trattato nell'ambito dell'Iniziativa Comunitaria EQUAL, più generalmente finalizzata, nel quadro della strategia europea per l'occupazione e delle linee guida definite dal Piano Nazionale per l'Inclusione, alla promozione di nuovi strumenti per combattere tutte le forme di discriminazione e disuguaglianza presenti nel mercato del lavoro, anche attraverso la cooperazione transnazionale. L'iniziativa si sviluppa in due fasi, nel periodo dal 2000 al 2006, e prevede, in tema di immigrazione, azioni dirette verso i cittadini stranieri (che privilegiano l'inserimento lavorativo in settori quali i servizi socio-educativi, il lavoro di cura a domicilio, l'edilizia, ecc.) ed azioni di sistema che coinvolgono la rete territoriale dei servizi e delle imprese, al fine di favorire l'inserimento sociale e lavorativo dei cittadini stranieri, giovani ed adulti. La prima fase ha già visto la conclusione della maggior parte dei progetti

Nell'ambito delle attività nell'istruzione, anche in integrazione con la formazione professionale, permangono alcuni aspetti critici:

- il rischio della segregazione scolastica e della concentrazione di presenze di stranieri nelle scuole di alcuni territori;
- la formazione del personale;
- l'individuazione di strumenti didattici;
- il rapporto con le famiglie;
- la polarizzazione degli alunni stranieri verso certe scuole;
- la difficoltà da parte delle famiglie dei bambini italiani ad esprimere concretamente una cultura dell'incontro con le persone appartenenti a comunità straniere;
- una adeguata funzione di orientamento nella scuola;
- una adeguata funzione di mediazione culturale che non si limiti alla traduzione linguistica;
- il riconoscimento dei titoli acquisiti.

Nell'ambito della formazione professionale in senso stretto e rivolta ai giovani ed adulti stranieri, permane a tutt'oggi il problema legato al riconoscimento dei titoli, soprattutto di quelli provenienti dai paesi extra UE, nei confronti dei quali in alcuni casi si richiede, non essendovi una precisa normativa nazionale in materia, la

traduzione giurata e/o la dichiarazione di valore. Ovviamente, ciò comporta notevole disagio per il cittadino straniero, sia in termini temporali che economici.

Un ulteriore aspetto riguarda la progettazione delle attività formative. In relazione alle specificità dei soggetti - che possiedono livelli diversificati di scolarizzazione e istruzione, di conoscenza e padronanza della lingua e cultura italiana, nonché modelli sociali e culturali e progetti migratori differenti - è necessario prevedere spesso percorsi formativi maggiormente flessibili e personalizzati, preceduti e/o accompagnati da moduli di orientamento, di apprendimento a vari livelli della lingua e della cultura italiana.

In considerazione delle specifiche esigenze dei cittadini stranieri, minori, giovani ed adulti, - che possiedono livelli diversificati di scolarizzazione e istruzione, di conoscenza e padronanza della lingua e cultura italiana, nonché modelli sociali e culturali e progetti migratori differenti - la Regione intende attivarsi per promuovere e rafforzare l'adeguamento dell'offerta di istruzione e formazione nelle modalità organizzative, nelle metodologie e nei contenuti, personalizzando i percorsi e valorizzando le attitudini individuali.

Sono previste pertanto azioni a vari livelli:

1) Il biennio integrato (scuola-formazione professionale) al termine della scuola media

I percorsi di istruzione secondaria superiore integrati con la formazione professionale rappresentano una delle priorità di attuazione della l. r. 12/2003. Nel contesto dell'integrazione fra istruzione e formazione professionale, si colloca infatti la proposta innovativa - che si basa tuttavia su alcune esperienze già diffuse nel territorio regionale - di un biennio integrato che può essere scelto dai ragazzi al termine della scuola media, al momento in cui si conclude la fase dell'obbligo scolastico.

Il percorso integrato (la cui utenza, va ricordato, vede una maggiore presenza di alunni stranieri e di studenti in situazione di handicap, quindi con una possibile incidenza più alta di fattori di rischio e disagio) all'interno delle scuole superiori, ha una forte valenza orientativa ed è finalizzato a consolidare nei ragazzi le conoscenze di base e a rafforzare conseguentemente la capacità di scelta per proseguire in percorsi successivi fortemente differenziati e che si attuano nell'ambito dell'istruzione o nella formazione professionale o nell'esercizio dell'apprendistato.

2) Diritto allo studio (l. r. 26/01)

Il finanziamento di progetti per la qualificazione scolastica è prioritariamente destinato a favorire l'integrazione delle fasce di utenza particolarmente deboli, quali i ragazzi in situazione di handicap ed i ragazzi stranieri - che presentano difficoltà di inserimento dovute alla recente immigrazione - a favore dei quali si è ritenuto opportuno intervenire con progettualità specifiche e con servizi dedicati.

3) La promozione della cultura della cittadinanza europea

Diffondere un approccio didattico che apre al sociale, alla comunità, per una progettazione e un lavoro comune e per una pratica quotidiana di integrazione vissuta, è l'obiettivo che Ufficio Scolastico Regionale e Regione condividono nel

compartecipare a progettazioni integrate, in cui sono coinvolti gli Enti locali, l'Università, il privato sociale, l'Istituto Regionale di Ricerca Educativa.

4) I centri risorse per le scuole

I centri sono strutture con finalità informative, formative, di ricerca, di documentazione e di consulenza sulle esperienze di integrazione di ragazzi in situazioni di diversa difficoltà nella scuola, nell'extrascuola, nella formazione professionale, nel lavoro e nella società. Sono centri ben radicati nel proprio territorio, spesso di ambito provinciale, che cercano di organizzare la molteplicità delle informazioni e degli interventi educativi, sociali, sanitari e riabilitativi in un quadro unitario, sistematico e non frammentario.

In attuazione di quanto previsto all'art. 22 della LR 12/2003 in merito ai Centri di servizi e consulenza alle istituzioni scolastiche (CSC), la Regione sta mettendo a punto le linee guida relative agli aspetti caratterizzanti di tali centri, al fine di valorizzarne l'operato in un quadro di riferimento più organico, di dar loro visibilità e di potenziarne la presenza nei territori.

5) Educazione degli adulti

L'offerta formativa in tale ambito è costituita da percorsi di apprendimento finalizzati sia al recupero e al completamento degli studi, sia all'aggiornamento professionale dei lavoratori, in tal caso operando attraverso l'integrazione fra l'istruzione e la formazione professionale.

6) L'orientamento scolastico, formativo e professionale

L'orientamento è una funzione strategica che attraversa in modo trasversale le azioni regionali di contrasto alla dispersione scolastica, di rafforzamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, di sostegno alla maturazione di una scelta formativa e professionale consapevole. La qualificazione della funzione di orientamento è una delle priorità regionali, in particolare per le situazioni, come quelle degli studenti stranieri, che più facilmente possono scivolare verso la scelta della qualifica professionale, anche laddove si riveli impropria.

7) Azioni formative e di sistema

Vanno previste prioritariamente azioni formative e di sistema al fine di favorire:

- l'integrazione tra le politiche educative, scolastiche e formative e le politiche sociali e sanitarie, prevenendo il disagio giovanile, favorendo i percorsi di accompagnamento ai ragazzi in difficoltà e favorendo l'inserimento sociale dei cittadini giovani e adulti immigrati (oltre che delle persone in condizione di disagio)
- l'implementazione e il consolidamento di un sistema integrato di servizi e di azioni a supporto dell'inserimento lavorativo di persone immigrate.
- il potenziamento qualitativo e quantitativo della rete dei servizi ed interventi pubblici e privati per l'orientamento, i bilanci di competenze, la formazione e l'inserimento lavorativo delle donne immigrate nel mercato del lavoro, con particolare attenzione all'ambito del lavoro di cura e al tema della conciliazione.
- percorsi di "riallineamento" per l'accesso alla formazione, consistenti in azioni di alfabetizzazione e di conoscenza della cultura italiana, non solo per i minori

- ma anche per gli adulti e le fasce non automaticamente coinvolte nei percorsi scolastici (ad esempio gli adolescenti che giungono a seguito di ricongiungimento familiare);
- attività formative per la figura del mediatore interculturale;
 - la promozione presso i servizi coinvolti della cultura dell'accoglienza e dei diritti umani.

10. Politiche sociali

Accanto ad una crescita quantitativa, il fenomeno migratorio evidenzia una crescita di complessità rispetto alla condizione sociale dei cittadini stranieri, ai bisogni che essi esprimono e alle traiettorie migratorie perseguite da ciascuno di essi; anche in ragione di un contesto normativo che storicamente si è dimostrato incapace di offrire un adeguato accesso legale (si pensi ai successivi e costanti provvedimenti di regolarizzazione) e che impone alla Regione e gli enti locali di mantenere una attenzione costante anche verso una presenza di persone in condizioni di presenza non regolare, specie donne e bambini, spesso in condizione precarie di salute e accoglienza.

In taluni casi, la persona straniera può concentrare una serie di criticità (malnutrizione, condizioni di vita usuranti già nei Paesi di origine, precarietà occupazionale, inadeguatezza abitativa legata a sovraffollamento e/o carenze igienico sanitarie, assenza di supporto familiare e sociale, difficoltà di fruizione dei servizi, etc) che necessitano di risposte specifiche ed integrate tra loro.

L'elemento della pluralizzazione delle tipologie di immigrazione rappresenta dunque una tendenza da tenere costantemente in considerazione nei prossimi anni.

Il fenomeno migratorio ha una doppia dinamicità: crescono gli stranieri di lunga durata, e crescono parallelamente gli arrivi di nuovi migranti, tale per cui si articolano le aspettative ed i bisogni.

Accanto al fattore temporale, si intrecciano altre variabili: cresce la presenza di giovani figli di immigrati espressione di inediti mix culturali, assistiamo ad una stabilizzazione di "famiglie" perché tanti sono i modelli sociali e culturali d'origine, mantengono una loro presenza i lavoratori singoli di entrambi i sessi (vedi ad esempio la significativa regolarizzazione delle assistenti familiari), si pongono con forza nuovi bisogni che necessitano di un elevato livello di attenzione e di carico assistenziale: le donne sole con figli, i minori stranieri non accompagnati, i richiedenti asilo, le persone straniere in situazione di povertà estrema, ex detenuti che necessitano di percorsi di reinserimento sociale.

Con la approvazione della legge regionale n. 5 del 24 marzo 2004 in materia di politiche per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, legge che affronta trasversalmente in ogni settore (scuola, sanità, formazione, lavoro, casa ecc.) il tema dell'immigrazione straniera secondo un approccio universalistico, teso a

garantire l'effettivo esercizio dei diritti sociali di cittadinanza nell'ambito dei servizi pubblici esistenti, la Regione Emilia-Romagna ha inteso affermare il principio strategico che i sistemi integrati di interventi e servizi sociali, ad ogni livello di programmazione, devono considerare le politiche rivolte ai cittadini stranieri come programmazione ordinaria e strutturale, abbandonando un approccio occasionale, temporaneo ed emergenziale.

Dal punto di vista del sistema integrato dei servizi di welfare, la presenza di una utenza multiculturale va considerata una sfida verso la innovazione: un servizio pubblico capace di servire meglio gli stranieri, di capirne i bisogni e individuarne le soluzioni, esprime una disponibilità costante a riflettere su sé stesso, a rimettersi in gioco, e ciò va inteso come una caratteristica capace di migliorare anche le risposte verso le esigenze dei cittadini italiani. Si tratta altresì di introdurre e consolidare politiche che adottano nel loro fare un approccio interculturale, ovvero lavorano sulla ricerca dei punti di contatto come terreno comune di incontro, a partire dagli elementi distintivi culturali ascrivibili ai gruppi etnici e alle singole persone; politiche comunque fondate sui bisogni del singolo, che evitino di reintrodurre attraverso la variabile culturale, nuovi stereotipi omogeneizzanti nelle letture dei bisogni e nelle risposte dei servizi, politiche che hanno la consapevolezza della frequente natura interrelata dei bisogni, nel senso che è facile che il migrante sia portatore di un bisogno complesso/completo (casa, lavoro, disagio sociale, salute, etc.) a cui occorre rispondere con una medesima progettazione integrata intersettoriale, sulla base dei bisogni e delle aspettative dell'utenza, rafforzando negli operatori le competenze di lettura globale del problema presentato.

Esistono questioni trasversali che necessariamente solleciteranno nei prossimi anni la rete dei servizi pubblici alla individuazione di nuove risposte:

- la prospettiva di genere, e dunque la necessità di interventi che abbiano al centro il tema dell'effettivo inserimento sociale e lavorativo delle donne straniere;
- il tema della condizione legale del migrante, della sua permanenza nel nostro paese fortemente legata alla necessità di possedere un lavoro e quindi posto in una condizione costante di potenziale espulsione. Si tratta di un contesto normativo di sfondo che rende problematica una progettazione sociale graduale e duratura con la persona straniera e richiede agli enti locali di mantenere una forte attenzione anche verso una possibile presenza di persone in condizioni di soggiorno non regolare, specie donne e bambini, spesso in condizione precarie di salute e accoglienza;
- la crescente domanda di mobilità sociale da parte dei cittadini stranieri, che richiede al sistema dei servizi sociali una risposta promozionale orientata alla valorizzazione delle competenze per ciascuno di essi;
- il tema della qualità complessiva della vita del migrante, e quindi la necessità di considerarlo un cittadino che ha aspettative legate alla socialità, alla cultura, alla musica, all'attività sportiva; dimensioni queste, alle quali gli Enti locali devono prestare attenzione attivando forme di collaborazione con il vasto tessuto associativo presente ad ogni livello (comunale, distrettuale,

provinciale), e che possono rappresentare un fondamentale valore aggiunto rispetto alle politiche istituzionali di integrazione sociale.

Per i soggetti pubblici e del privato sociale che compongono il sistema locale dei servizi sociali, si tratta dunque di promuovere politiche integrate di consolidamento e sviluppo di interventi prioritariamente nell'ambito delle seguenti aree tematiche:

- la messa in campo di una serie di azioni in ambito scolastico rivolte ai minori e alle loro famiglie, riconducibili in particolare al sostegno all'apprendimento della lingua italiana e allo sviluppo di relazioni di fiducia con gli operatori scolastici, nonché alla attivazione di interventi laboratoriali a valenza interculturale anche in ambito extra-scolastico, in raccordo con le istituzioni scolastiche;
- la realizzazione ed il consolidamento di centri e interventi informativi specialistici in materia di immigrazione, finalizzati a garantire per i cittadini stranieri adeguate forme di conoscenza e di tutela dei diritti e di conoscenza dei doveri, previsti dalla normativa regionale, nazionale ed europea;
- il consolidamento e lo sviluppo della attività specifica di mediazione interculturale in particolare nei servizi sociali, sanitari e scolastici, finalizzata ad accompagnare la relazione tra persone straniere e servizi pubblici e privati, a facilitare la rimozione delle barriere linguistico-culturali e a promuovere la conoscenza e la valorizzazione delle culture d'appartenenza;
- azioni volte alla facilitazione di accesso ai servizi riassumibili in almeno tre tipologie di interventi: azioni di orientamento, azioni formative interculturali per gli operatori posti a contatto con l'utenza straniera e la realizzazione di strumenti informativi plurilingue;
- attività specifiche di alfabetizzazione alla lingua italiana rivolte agli adulti;
- attività volte a promuovere la conoscenza e il confronto tra punti di vista e culture presenti nella società regionale attraverso lo svolgimento di iniziative di comunicazione, informazione e orientamento sui temi connessi all'immigrazione, la predisposizione di iniziative in ambito artistico, culturale e sportivo e la realizzazione di centri interculturali;
- il sostegno e confronto con associazioni e comunità di cittadini stranieri;
- interventi di informativi, di accoglienza ed integrazione sociale rivolti a specifici target di popolazione socialmente vulnerabile: richiedenti asilo e rifugiati, donne, minori stranieri non accompagnati, detenuti ed ex detenuti stranieri che necessitano di percorsi di reinserimento sociale.

In questo contesto risultano notevoli le occasioni d'integrazione con le previsioni della L.R. 20 del 2003, relativa a «Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della L. R. 28 dicembre 1999, n. 38».

Le sperimentazioni del servizio civile regionale attivate nel corso del 2005 offrono innovative opportunità per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, in particolare nei progetti di servizio civile regionale che vedono il coinvolgimento attivo dei cittadini immigrati d'età compresa tra i 18 e i 28 anni.

Questo protagonismo positivo a favore della comunità locale in cui vivono, studiano o sono alla ricerca di un lavoro, rappresenta un importante laboratorio di cittadinanza attiva e di responsabilità positiva.

L'integrazione dell'esperienza proposta ai giovani immigrati con l'analoga opportunità del servizio civile nazionale vissuta dai loro coetanei autoctoni, che si realizza attraverso la condivisione dei momenti di servizio, di formazione, di rielaborazione e verifica, rappresenta inoltre una reciproca opportunità di conoscenza e di crescita interculturale.

Questo protagonismo giovanile vissuto nell'ambito del servizio civile quando viene proposto o indirizzato verso alcuni target socialmente più vulnerabili: richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria, donne sole con figli, ma anche minori e minori stranieri non accompagnati, risulta poi essere uno strumento di coesione sociale e di risposta ai bisogni dei territori.

11. Richiedenti asilo, rifugiati, protezione umanitaria

L'arrivo e la permanenza di rifugiati, richiedenti asilo, persone con protezione umanitaria, dipendono da variabili di grande incertezza: situazione internazionale, conflitti interni, guerre, legislazione nazionale e dell'UE.

I rifugiati, richiedenti asilo e con protezione umanitaria che ufficialmente risultano in Emilia-Romagna sono circa 1200: si presume però che il numero reale sia sensibilmente superiore se si considerano i famigliari e le presenze transitorie o non "registrate".

E' evidente l'impossibilità di una "programmazione numerica" delle presenze, cosa che tra l'altro contrasterebbe con la possibilità di esercitare il diritto di asilo senza limitazioni, come previsto dalle Convenzioni internazionali.

Nel corso del 2005, in attuazione della L. 189/02 e del Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n.140 che ha recepito la direttiva europea 2003/9/CE, le norme statali e le procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato e per l'accoglienza sono mutate: mentre prima il dato prevalente era la lunga attesa della convocazione da parte di una Commissione centrale nazionale (senza che fosse consentito l'accesso legale al lavoro), attualmente vi sono sette Commissioni Territoriali che operano con tempi (almeno teoricamente) molto più ristretti, decisioni più rapide (con rischio di valutazioni meno approfondite) sulle istanze dei richiedenti asilo, quasi tutti inizialmente "trattenuti" in Centri di Identificazione e, sei mesi dopo la presentazione della domanda, autorizzati a lavorare.

Assumono per questi motivi maggior importanza le esigenze di accompagnamento, assistenza e tutela legale per l'accesso alla procedura e la necessità di servizi di accoglienza rivolti a persone con status giuridico più rapidamente definito ma, per il recente arrivo in Italia, con situazioni sociali spesso molto più precarie (rispetto ad alloggio, lavoro, formazione, salute,...).

E' su questa condizione che devono incidere gli interventi a livello territoriale.

La L.R. 5/2004 (art. 2) ha compreso rifugiati e richiedenti asilo tra i destinatari, affermandone il diritto alla formazione professionale ed all'istruzione (art. 15).

In Emilia-Romagna le iniziative per il diritto di asilo fanno riferimento sia agli strumenti generali di programmazione degli interventi e dei servizi sociali (Piani di Zona, programmi finalizzati di ambito distrettuale e provinciale) sia al Protocollo Regionale d'Intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati sottoscritto il 17/6/04 tra istituzioni locali, organizzazioni sindacali e sociali.

In Emilia-Romagna i progetti attuati da diversi Enti locali (Parma, Modena, Bologna, Forlì-Cesena, Ravenna) offrono più di 200 posti di ospitalità, insieme ad azioni di supporto legale, accesso ai servizi, formazione linguistica e professionale.

Ciò che va programmato nei prossimi anni è il rafforzamento e l'estensione di un sistema regionale di accoglienza ed integrazione sociale, in rapporto con il Sistema Nazionale di Protezione.

Un sistema regionale, che dovrà configurarsi come:

- diffuso sull'intero territorio regionale e particolarmente nei comuni di piccole-medie dimensioni che possono garantire migliori livelli di integrazione;
- capace di rilevarne l'effettiva presenza di rifugiati, richiedenti asilo, protezioni umanitarie in Emilia-Romagna e di rivolgersi a tutti (ora gli interventi coinvolgono poco più del 10% del totale dei presenti);
- funzionante a rete, programmando e offrendo disponibilità di accoglienza non limitate alle emergenze né agli arrivi occasionali;
- attivo rispetto alla condizione materiale delle persone ed alla loro tutela giuridica: dalla presentazione della domanda fino alla fase successiva al riconoscimento di status, con specifica attenzione ai soggetti con esigenze particolari (minori, donne sole, famiglie, anziani, vittime di tortura e violenze);
- orientato all'obiettivo dell'autonomia delle persone, favorendone la partecipazione alla definizione degli interventi;
- in grado di garantire l'accesso ai servizi sanitari, alle ordinarie attività di istruzione e formazione, a tirocini e borse lavoro, all'occupazione ed all'abitazione;
- promotore di iniziative di informazione e sensibilizzazione, coinvolgendo sia le istituzioni che la società civile.

In proposito, un importante punto di riferimento è costituito dalla esperienza della Rete regionale "Emilia-Romagna Terra d'Asilo", formatasi nel 2005 a partire dal sostegno della Regione al Progetto "Iniziative per l'avvio del Protocollo regionale d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati"; progetto coordinato dalla Provincia di Parma che vede la partecipazione di numerosi enti locali, organizzazioni sociali e sindacali.

Le iniziative per il diritto di asilo in Emilia-Romagna non possono inoltre prescindere dal contesto nazionale, europeo ed internazionale, che inevitabilmente influisce sul livello locale. Per questo, come previsto nel Protocollo d'Intesa, per garantire il diritto di asilo occorre un continuo lavoro di formazione/informazione/valutazione critica delle normative, un attento monitoraggio delle procedure di esame delle istanze di asilo e del funzionamento dei Centri di Identificazione, da caratterizzare come strutture di accoglienza e non come luoghi di limitazione delle libertà personali.

12. Lotta alla tratta

Come è accaduto in altre regioni italiane anche in Emilia-Romagna il fenomeno della prostituzione e della tratta di donne a scopo di sfruttamento sessuale ha registrato, sulle strade, la progressiva riduzione del numero di italiane (passate ora ad una prostituzione al chiuso, prevalentemente negli appartamenti) ed il forte incremento nella presenza di donne straniere (in particolare nigeriane, moldave, ucraine e rumene) molte delle quali vittime di vero e proprio sfruttamento.

Il tutto in un contesto di crescente diversificazione dei mercati del sesso a pagamento che interessano in modo crescente gli appartamenti, i night club, le saune e i centri massaggi.

La prospettiva per gli interventi sociali è dunque quella di doversi confrontare sempre più con un fenomeno mascherato e sommerso, in cui la strada, tradizionale luogo di visibilità, di conflittualità con la cittadinanza ma anche di contatto e relazione con gli operatori sociali, registra non un calo del numero complessivo di donne bensì una contrazione dei loro tempi di permanenza.

Da un lato le persone che si prostituiscono usano la strada come luogo per ampliare il proprio portafoglio clienti, dall'altro, le organizzazioni criminali, sia per sfuggire ai controlli delle Forze dell'Ordine, sia per variare continuamente l'offerta, spostano con frequenze sempre maggiori le donne da una zona all'altra non solo all'interno della regione ma anche tra regioni diverse.

I dati raccolti annualmente dal progetto regionale "Oltre la Strada" confermano questo quadro di forte mutevolezza: l'ingresso nei percorsi di protezione sociale di donne provenienti dalla prostituzione al chiuso, l'aumento dal 2,86% al 6,75% delle minorenni, l'incremento nel numero delle donne e delle minorenni provenienti dalla Romania anche in relazione alla nuova politica adottata per la concessione dei visti, l'affacciarsi su alcuni territori (ad es. Bologna) della prostituzione maschile, la stabilità nel numero dei contatti su strada ma, all'interno di questo indicatore, l'aumento delle persone nuove.

Questi cambiamenti, quantitativi ma soprattutto qualitativi, rischiano di mettere in crisi i due capisaldi dell'intervento sociale che la Regione Emilia-Romagna, prima e ancora oggi unica Regione italiana a sostenere un progetto di rete, ha avviato nell'ottobre del 1996: quello degli interventi di prevenzione sanitaria e di aggancio realizzati attraverso le unità mobili di strada e quello della protezione sociale a favore delle persone straniere vittime di sfruttamento (art. 18, D.lgs 286/98).

In entrambi i casi ci si riferisce ad interventi che in questi anni hanno portato ad esempio, per citare i dati più macroscopici, a 60.000 contatti su strada, a oltre 2800 inserimenti in percorsi di fuoriuscita dallo sfruttamento, a circa 1200 tra inserimenti lavorativi, borse lavoro e percorsi formativi.

Pensare oggi alle prospettive degli interventi regionali nel campo della prostituzione e della lotta alla tratta significa da un lato proseguire nel lavoro di sostegno della rete regionale e delle reti territoriali attraverso attività di

approfondimento, aggiornamento, formazione e confronto con esperienze di altre regioni o paesi europei. Dall'altro lato occorre però programmare e accompagnare una serie di interventi innovativi, strettamente intrecciati tra loro ed in grado di fare fronte ai mutamenti del fenomeno e ai nuovi bisogni sociali emergenti.

In sintesi, tra le azioni da attivare si segnalano:

- la diversificazione delle strategie di aggancio e l'attivazione degli interventi di prevenzione sanitaria al chiuso (appartamenti, night club ecc);
- la promozione di accordi con i gestori dei locali notturni, delle discoteche, dei discopub ecc.;
- la moltiplicazione dei punti di osservazione (annunci sui giornali, internet ecc) non considerando più la strada come unico punto di contatto con le donne vittime di tratta;
- lo sviluppo di strategie di osservazione partecipata;
- l'avvio di un lavoro di sensibilizzazione sul cliente che, in questo nuovo scenario, si configura come vera e propria risorsa per la lotta alla tratta;
- la qualificazione dei percorsi di sostegno che devono essere oggi sempre più diversificati e individualizzati, tarati sulla persona e sui nuovi bisogni di cui questa è portatrice;
- la qualificazione dell'offerta dell'accoglienza anche attraverso la definizione di criteri e requisiti di funzionamento.

Una nuova e importante prospettiva di lavoro si delinea infine con il regolamento attuativo dell'art. 13 della Legge 228/03 ("Misure contro la tratta di persone") in cui vengono individuati come destinatari degli interventi di protezione sociale le persone vittime di tratta e riduzione in schiavitù in senso ampio: non solo sfruttamento sessuale ma anche lavorativo, non solo stranieri extra-comunitari ma, potenzialmente, stranieri comunitari (in altre Regioni si sono verificati già casi di sfruttamento e riduzione in schiavitù ai danni di persone appartenenti all'UE e che quindi non hanno diritto di accedere ai percorsi art. 18) e di italiani. Questo consentirebbe di andare ad operare su quelle zone di confine (ad esempio lo sfruttamento lavorativo) che fino ad oggi, per i vincoli posti dalla Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 del testo unico, è stato impossibile affrontare con i fondi previsti dall'art. 18 del D.Lgs 286/98 (sebbene il Decreto 286/98 – non faccia esclusivo riferimento né alle sole donne, né all'esclusivo sfruttamento sessuale).

13. Assistenti familiari

Il fenomeno crescente del lavoro di accudimento delle assistenti familiari, rappresenta una variabile significativa del più recente processo migratorio, ed impone di pervenire con sollecitudine alla soluzione delle molteplici e nuove problematiche aperte, affinché la scelta di tante famiglie e lavoratrici straniere si esprima in un contesto di sostegno, di collegamento e di opportunità di relazione con la rete dei servizi pubblici sociali e sanitari.

Secondo i dati più recenti dell'INPS, a fine anno 2003 erano circa 40.000 gli "addetti stranieri al settore della collaborazione domestica", con un aumento sensibile rispetto al dato del 2002 (circa 13.000) dovuto agli effetti della regolarizzazione prevista dalla L.189/2002.

A conferma di un costante fabbisogno di lavoro domestico e assistenza alla persona, si evidenzia come nell'ambito delle procedure di assegnazione delle nuove quote di ingresso per l'anno 2005, nel periodo gennaio-aprile 2005 sono pervenute alle Direzioni provinciali del Lavoro della regione Emilia-Romagna una somma totale di domande di assunzione da parte di datori di lavoro per circa 8.800 nuovi addetti alla assistenza familiari.

Informazione, orientamento, formazione, incontro tra domanda ed offerta, assistenza sociale e sanitaria: su questi assi i servizi pubblici sono chiamati a rispondere in termini innovativi ed efficaci al fenomeno crescente della assistenza familiare.

In questo quadro occorre promuovere e sviluppare quanto già elaborato nel "Progetto integrato per l'emersione e la qualificazione del lavoro di assistenza ad anziani e disabili svolto da assistenti familiari" sottoscritto il 28.04.03 dalla Regione Emilia-Romagna e dalle organizzazioni sindacali ed in particolare sul versante delle politiche di integrazione sociale occorre sviluppare :

- sostegno della domanda e dell'offerta di cura regolare, promuovendo adeguate politiche di sostegno fiscale, anche utilizzando ed adattando gli strumenti esistenti (esempio assegni di cura);
- informazione e sostegno, garantendo un omogeneo sviluppo di una rete di punti di informazione per le famiglie e per le assistenti familiari, che assicuri inoltre le funzioni di consulenza e di supervisione, mediazione e tutoraggio sulle attività assistenziali e le forme di comunicazione con la rete dei servizi pubblici;
- formazione, qualificazione e aggiornamento delle assistenti familiari, con particolare attenzione allo sviluppo, accanto a qualificate competenze tecniche, di idonee capacità comunicative e di relazione con le persone assistite, i familiari ed il contesto sociale.

14. Comunicazione e mediazione interculturale

Nell'ambito della nuova normativa regionale per facilitare l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (L.R. 5/2004), il legislatore regionale ha introdotto con l'art. 17, un apposito articolato nel quale si esprime l'obiettivo, da parte di Regione ed

enti locali, di promuovere e sviluppare interventi per l'integrazione e la comunicazione interculturale.

Ciò significa riconoscere centralità ad una funzione, quella della promozione all'approccio interculturale, che il legislatore declina attraverso una serie di possibilità operative, tra le quali sono comprese:

- le attività di avvio e consolidamento dei Centri interculturali;
- lo svolgimento di iniziative pubbliche di informazione;
- lo svolgimento di iniziative artistico, culturale e sportive finalizzate a valorizzare le culture dei Paesi di origine ed a promuovere occasioni di socializzazione;
- il sostegno ad interventi di comunicazione interculturale;
- il consolidamento di competenze attinenti alla mediazione socio-culturale anche attraverso la presenza nei servizi delle figure dei mediatori interculturali;
- la formazione degli operatori preposti alle relazioni con i cittadini stranieri, finalizzata a garantire pari condizioni di accesso ai servizi.

La Regione Emilia-Romagna opera dunque per conoscere e valorizzare gli apporti culturali diversi al fine di costruire assieme nuove solidarietà, nuove comunità socialmente coese in una logica di pari opportunità di diritti e di rispetto dei doveri socialmente definiti.

A partire dal 2001, la Regione ha deciso di finanziare un apposito programma annuale di interventi volto al sostegno di iniziative di comunicazione interculturale in grado di promuovere una corretta conoscenza del fenomeno migratorio, delle espressioni culturali e sociali delle varie comunità straniere e, soprattutto, di garantire ai cittadini immigrati pari opportunità di accesso all'informazione.

A distanza di tre anni dall'avvio del programma dedicato al sostegno delle iniziative di comunicazione interculturale occorre compiere un passo in avanti. E' importante cercare di uscire dalla dimensione locale, per arrivare, senza forzature, alla costruzione di una vera e propria rete regionale di comunicazione interculturale.

Questa è la sfida dei prossimi anni. I migranti non devono porsi nella logica di stare fuori dai canali istituzionali, perché le questioni interculturali sono strategiche per l'insieme del mondo della comunicazione.

La costruzione di una rete regionale appare dunque particolarmente utile al fine di consolidare e a mettere in sinergia i progetti finanziati in questi anni con altre iniziative presenti nel territorio.

Una risorsa indispensabile nei servizi sociali che maggiormente sono a contatto con cittadini con culture e stili di vita diversi è rappresentata dal mediatore interculturale, (anche come supporto al lavoro di équipe e alla formazione), che la Regione ha recentemente definito nell'ambito delle qualifiche professionali regionali (atto di G.R. n.2212/2004 e di G.R. n.265/2005).

In questo senso, il mediatore interculturale viene descritto come "una figura in grado di accompagnare la relazione tra immigrati e contesto di riferimento, favorendo la rimozione delle barriere linguistico-culturali, la conoscenza e la valorizzazione delle culture d'appartenenza, nonché l'accesso a servizi pubblici e privati".

La specificazione di questo nuovo profilo professionale, rappresenta un ulteriore passaggio verso la qualificazione degli interventi in materia di politiche per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, pertanto appare fondamentale che il prossimo triennio si caratterizzi per la attivazione di percorsi formativi a livello provinciale, sia nell'ambito della formazione iniziale, sia nell'ambito della formazione al lavoro.

Un primo monitoraggio effettuato a livello regionale ha evidenziato la presenza di circa 300-400 operatori che da anni svolgono attività di mediazione. Si ritiene opportuno pertanto tener conto di questa esperienza positiva sviluppatasi all'interno dei servizi e che può essere valorizzata, in ingresso ai percorsi formativi, attraverso il riconoscimento di crediti derivanti dall'esperienza professionale e/o da pregresse esperienze formative.

La valorizzazione delle pratiche e dei Centri interculturali ha rappresentato un obiettivo che la Regione Emilia-Romagna in questi anni ha perseguito e continuerà a svolgere.

I Centri interculturali, promossi da enti locali o soggetti del Terzo Settore, sono luoghi pubblici di confronto tra nativi e migranti, la cui attività è dedicata in via prioritaria a favorire l'incontro e lo scambio di punti di vista e di esperienze, nel tentativo di migliorare la conoscenza reciproca delle specificità culturali, di diffondere una maggiore consapevolezza fra le persone straniere delle risorse e dei vincoli del territorio di accoglienza e di costruire percorsi partecipati di inserimento sociale.

I centri interculturali, in raccordo con i servizi culturali dei singoli comuni, vanno considerati una importante risorsa per l'insieme del sistema scolastico, sociale e culturale regionale.

In questo senso, l'obiettivo di fondo dei prossimi anni deve essere quello della costituzione di una rete regionale dei Centri e di un consolidamento ed una estensione delle esperienze al punto da attivare in ogni dimensione territoriale provinciale un Centro interculturale.

15. Esclusione sociale

L'esclusione sociale richiama immediatamente il concetto di disuguaglianza e comprende problematiche molto diverse fra loro, ma correlate, quali la marginalità, la precarietà economica, la deprivazione culturale, la solitudine.

Rilevante inoltre è la stretta relazione che esiste fra malattia ed esclusione sociale e viceversa.

La povertà è un aspetto rilevante dell'esclusione sociale.

La L.R. n. 2/2003, assumendo i principi della legge n. 328/2000 e tenuto conto del nuovo quadro istituzionale delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, disegna un innovato sistema di welfare emiliano-romagnolo. Lo afferma come un sistema plurale, fortemente incentrato sulla cittadinanza sociale, sull'universalismo e sull'appartenenza alla comunità, dove tutti i suoi attori condividono impegni e responsabilità. Il contrasto alla povertà ed ai fenomeni di esclusione sociale è una grande priorità della legge.

Il rischio di esclusione sociale e di povertà che corre la totalità dei cittadini, è superiore per i cittadini stranieri immigrati a causa della loro fragilità e precarietà.

Quando il cittadino straniero ha perso i presupposti per la sua permanenza in Italia (lavoro, permesso di soggiorno) si parla di rischio di esclusione sociale.

L'immigrato straniero è di per sé particolarmente fragile in quanto spesso è solo, quindi privo di reti parentali, oppure al contrario può avere a carico una famiglia numerosa.

Inoltre vive una continua situazione di precarietà determinata dallo stretto legame tra regolarità della sua presenza e titolarità di un contratto di lavoro. Deve dunque quotidianamente confrontarsi con i nodi critici dell'integrazione.

I rischi di esclusione sono alti per il cittadino straniero immigrato e comunque il suo reinserimento è sostanzialmente subordinato al reperimento di un nuovo lavoro. In caso contrario la situazione di svantaggio diventa vera e propria povertà e irregolarità, e gli interventi sociali e di solidarietà restano gli unici possibili e limitati.

Inoltre l'accesso ai servizi sociali talvolta viene subordinato al possesso della residenza anagrafica, che spesso il cittadino straniero immigrato non riesce ad ottenere o comunque ne è privo, e quindi non può accedere ai servizi riservati alla generalità dei cittadini.

Su questo tema occorre una maggiore omogeneità di comportamento da parte degli Enti Locali.

Occorre intervenire nelle tre principali aree del disagio sociale: lavoro, casa ed integrazione.

In materia di lavoro appare opportuna la presenza del delegato sociale nelle aziende in particolare per percepire la difficoltà dell'immigrato al mantenimento del posto di lavoro, e realizzare azioni di supporto immediato alla persona straniera che ha perso il lavoro per un suo veloce ricollocamento, così come ottenuto nel Protocollo siglato il 24 maggio 2004 tra gli Assessorati regionali alle Politiche Sociali e Scuola e Formazione e le organizzazioni sindacali regionali.

In materia di casa, occorre ricercare soluzioni abitative appropriate in particolare attraverso protocolli di intenti fra le parti interessate (Comuni, Regione, piccoli proprietari, imprenditori,...).

In materia di integrazione occorre concentrare l'attenzione su interventi che favoriscano il mantenimento del posto di lavoro e siano di supporto alla famiglia.

16. Carcere

Il tema della detenzione di persone straniere nelle carceri della Regione Emilia-Romagna è d'immediata attualità. Nei tredici istituti (compreso l'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Reggio Emilia) penitenziari della nostra regione le/i detenute/i stranieri sono 1.655 (di cui 78 donne) su una popolazione complessiva di 3.705, circa il 45% (dati al 31/12/2004, forniti dal Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria Emilia Romagna).

L'alta presenza di detenuti stranieri è riconducibile ad almeno quattro principali fattori, che rimandano a situazioni di difficoltà ed esclusione sociale (molto spesso alla base del progetto migratorio), ed in particolare:

- 1) difficoltà economiche e linguistiche che incidono sull'assistenza legale (difensori d'ufficio anziché difensori di fiducia);
- 2) assenza di un domicilio certificato, condizione per usufruire degli arresti domiciliari o delle misure alternative alla detenzione;
- 3) maggior ricorso alla custodia cautelare dovuta, insieme ad altri fattori, alla difficoltà abitativa (ad esempio il 60% degli stranieri in carcere è in attesa di giudizio contro il 40% degli italiani);
- 4) la tipologia dei reati ascritti (prevalenza dei reati contro il patrimonio e soprattutto violazione della normativa sugli stupefacenti) che hanno una più elevata visibilità sociale.

Dal 2000 la Regione Emilia-Romagna con la collaborazione dei Comuni sede di carcere presta una particolare attenzione al descritto fenomeno, promuovendo e rafforzando la presenza, nei singoli istituti penitenziari, degli Sportelli Informativi per Detenuti e sostenendo attività conseguenti di mediazione interculturale, in applicazione di uno dei punti previsti dal Protocollo d'Intesa tra il Ministero di Grazia e Giustizia e la Regione Emilia-Romagna, siglato nel marzo 1998.

In questi anni la presenza degli sportelli e dei mediatori culturali ha permesso di comprendere in maniera più concreta, i bisogni e le richieste primarie delle persone straniere detenute, a fronte, anche, di recenti modificazioni legislative (legge 189/2002).

Nella logica della valorizzazione e del consolidamento di quest'intenso lavoro, i futuri interventi si dovranno orientare su tre assi strategici:

1) Rafforzamento ulteriore della rete regionale degli Sportelli informativi.

Gli Sportelli Informativi, rappresentano un valido strumento d'osservazione del territorio, possono e devono diventare strumento di comunicazione delle politiche e delle opportunità che il territorio nel suo complesso offre e produce, al fini di garantire dignità e diritti ai cittadini detenuti.

Il rafforzamento e l'ulteriore promozione della rete regionale degli sportelli informativi per detenuti stranieri è possibile attraverso ulteriori percorsi di relazione con esperienze analoghe già presenti sul territorio regionale, in particolare la rete degli Sportelli e/o Centri Informativi comunali (ex D.lgs 286/98) e gli Sportelli Sociali (art.7 L.R. 2/2003).

2) Coinvolgimento della società civile e del terzo settore

Particolarmente importante, nell'ipotizzare reali percorsi di reinserimento, di alternative alla detenzione o per corrispondere a domande e bisogni culturali, religiosi, sportivi e relazionali (compatibili con la detenzione), è il coinvolgimento di ampi settori della società civile (associazioni di volontariato, associazioni culturali locali ed eventualmente nazionali), il privato sociale, il terzo settore, le associazioni imprenditoriali e le associazioni sindacali.

3) Coordinamento delle politiche per l'inclusione

Maggiore coordinamento e migliore utilizzo delle risorse e delle opportunità di inclusione possono realizzarsi attraverso una più stretta collaborazione con altri Assessorati regionali (Assessorato Formazione, Assessorato Attività produttive, Assessorato Sanità, Assessorato Politiche Abitative e Assessorato Cultura. Sport) ed avere ricadute positive rispetto ai bisogni dei detenuti stranieri.

17. Piano regionale di azioni contro la discriminazione

La L.R. 5/2004 ha introdotto con uno specifico articolo (art. 9) il tema delle misure e degli interventi contro la discriminazione, prevedendo la approvazione di un piano regionale finalizzato alla definizione di azioni contro la discriminazione.

A livello regionale è prevista la istituzione di un "Centro regionale sulle discriminazioni", da attivarsi entro il 2007, sulla base di quanto previsto dall'art. 44 del D.Lgs 286/98 ed in osservanza dei decreti legislativi 215 e 216 del 9 luglio 2003.

Si tratta pertanto di procedere ad una azione regionale di rete in materia di contrasto alle discriminazioni che costituisca il presupposto territoriale del suindicato Centro regionale.

Tale Centro dovrà assolvere a quattro funzioni fondamentali:

- **Prevenzione:** nel senso di impedire la nascita e il formarsi di comportamenti discriminatori per far sì che il principio di parità di trattamento diventi patrimonio educativo e culturale di ogni singolo individuo. In questo senso potranno essere utili campagne informative, incontri in ambito scolastico, attività di sensibilizzazione e confronto con gli enti locali, il mondo non-profit, le parti sociali.
- **Promozione:** nel senso di sostenere progetti ed azioni positive volte ad eliminare alla base le situazioni di svantaggio, favorire la promozione di accordi e/o protocolli innovativi tra soggetti diversi caratterizzati da un reciproca responsabilizzazione su questa materia, e sviluppare studi, ricerche, corsi di formazione e scambi con altri Paesi appartenenti all'Unione Europea;
- **Rimozione:** nel senso di offrire opportunità e sostegno in termini di orientamento, assistenza e consulenza legale al fine di contribuire a sanare una situazione con la contestuale rimozione degli effetti pregiudizievoli già realizzati;
- **Monitoraggio e verifica:** nel senso di impostare un lavoro di costante osservazione del fenomeno nel territorio regionale, attraverso la produzione annuale di dati e ricerche al fine di consentire un approfondimento analitico del fenomeno discriminatorio, ricercando la massima collaborazione con i soggetti istituzionali e del mondo associativo che si occupano specificatamente di tutela contro le discriminazioni (di sesso, di razza, di origine etnica o sociale, di caratteristiche genetiche, di lingua, religione, di età, handicap, tendenze sessuali,...) ai sensi dell'art. 21 della "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea". In tal senso il Centro regionale dovrà

produrre annualmente una relazione all'Assemblea legislativa regionale sulla applicazione del principio di parità di trattamento in ambito regionale e sulle specifiche attività realizzate dal Centro regionale;

Compiti del Centro regionale saranno anche quelli di attivare una forma costante di collaborazione e confronto nei confronti dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, promosso dal Ministero per le Pari Opportunità ed insediatosi a dicembre 2004 - anche attraverso l'eventuale decentramento del call center nazionale quale metodo diretto ed efficace di rilevazione e osservanza delle discriminazioni -, nonché di attivare forme di collaborazioni con altre Regioni che intendono costituire analoghi Centri regionali.

Anche a livello locale, occorre procedere all'avvio e implementazione di azioni contro la discriminazione imperniate sulle quattro azioni strategiche suindicate: prevenzione, promozione, rimozione, monitoraggio e verifica. In questo senso appare opportuno procedere allo sviluppo e consolidamento di una rete provinciale di soggetti pubblici e non, che a vario titolo si occupano di discriminazione, coordinati dalle singole Amministrazioni provinciali e finalizzati ad elaborare specifici piani di intervento di ambito provinciale in raccordo con il Centro regionale sulle discriminazioni.

18. Partecipazione e rappresentanza a livello regionale e locale

Il tema della partecipazione e del protagonismo dei cittadini stranieri immigrati nella definizione delle politiche pubbliche, costituisce certamente uno degli elementi fondamentali per un effettivo processo di inclusione sociale.

A livello regionale, gli art. 6 e 7 della L. R. 5/2004 hanno introdotto la "Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati", luogo preposto a favorire il dialogo, la conoscenza e la promozione di politiche efficaci in tema di integrazione sociale dei cittadini stranieri.

La Consulta è un organismo composto da rappresentanti degli stranieri, degli enti locali, delle parti sociali, del terzo settore e di organismi periferici dello Stato, e dovrà essere chiamato ad esprimersi sugli atti più significativi di competenza regionale, atti che abbiano un impatto o un qualche interesse per i cittadini stranieri immigrati secondo un approccio trasversale (politiche scolastiche, abitative, culturali, sociali, sanitarie, ecc.).

L'insediamento della Consulta regionale, avvenuto il 17 febbraio 2005, può rappresentare un punto di riferimento e l'occasione per avviare percorsi di partecipazione e di rappresentanza dei cittadini stranieri anche in quei territori della regione che ancora ne sono sprovvisti.

In questo senso, l'art. 8 della L.R. 5/2004, esplicita la volontà della Regione di favorire, nel rispetto delle competenze proprie degli enti locali, la realizzazione di percorsi partecipativi in ambito locale (Consulte, consiglieri aggiunti, forum di associazioni, ecc.) ponendo particolare attenzione al percorso a carattere elettivo che dovrebbe caratterizzare la componente dei cittadini stranieri immigrati.

La Regione intende monitorare le esperienze locali di partecipazione e la loro operatività.

Nondimeno, la Regione favorisce, ove consentito dal quadro normativo nazionale, l'estensione del diritto di voto ai cittadini stranieri residenti così come espresso nell'ordine del giorno del Consiglio Regionale del 17 marzo 2004.

Il rafforzamento e sostegno alle associazioni promosse da cittadini stranieri, rappresenta altresì una azione importante da mantenere nei prossimi anni, in quanto va intesa come preziosa occasione per valorizzare forme di impegno sociale e di partecipazione alla vita della comunità locale da parte dei "nuovi cittadini" emiliano-romagnoli.

Gli Enti locali sono chiamati a promuovere le capacità di comunicazione di queste forme associative, garantendone diffusione territoriale e promozione di forme di coordinamento a livello locale.

19. Sanità

La presenza di famiglie immigrate all'interno della regione e i cambiamenti nella stratificazione della popolazione straniera comportano la necessità di consolidare il riorientamento delle modalità di servizi offerti, di accesso e di relazione degli operatori sanitari con le persone immigrate che hanno problemi di salute, in un'ottica interculturale, già oggetto di esperienze in atto nelle Aziende Sanitarie regionali, in particolare sul tema dell'assistenza interculturale alla salute delle donne immigrate e dei loro bambini, per soddisfare i nuovi bisogni di fasce svantaggiate di popolazione.

A tal fine occorre garantire in ambito distrettuale l'erogazione delle prestazioni sanitarie, come previsto dalle normative nazionali e regionali, e supportare gli immigrati con azioni di sostegno sociale, ascolto e informazione, in sinergia con le istituzioni locali e con un'azione integrata di tutti i soggetti coinvolti, pubblici e privati, in una logica di sussidiarietà in grado di valorizzare adeguatamente tutte le competenze ed esperienze che si sono sviluppate, in particolare da parte delle organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative sociali e organizzazioni non governative, migliorando l'integrazione dei servizi sanitari con quelli sociali.

In tale ottica assume forte rilevanza la capacità di informare e orientare i cittadini stranieri per favorire l'accessibilità e la fruibilità dei servizi, supportandoli nel saper utilizzare in modo idoneo i servizi e le attività offerte sul territorio, con particolare riferimento al Pronto Soccorso.

Emerge, ad esempio, da rilevazioni effettuate in alcune realtà del territorio nazionale, che la percentuale di cittadini stranieri iscritti al SSN, pur avendone la possibilità giuridica, risulta non particolarmente elevata.

Occorre inoltre tenere conto che la nascita, la cura e il percorso di crescita dei figli sono occasioni di incontro con i servizi e possono evidenziare problemi di

inserimento nella nostra società, sono perciò ambiti privilegiati di interventi preventivi e di integrazione reciproca (es. promozione di momenti di incontro con le famiglie autoctone, iniziative educative, sostegno scolastico).

Particolare attenzione va posta agli interventi preventivi e di assistenza per la gravidanza, assistenza pediatrica e di base, e vaccinazioni, che costituiscono il più frequente motivo di utilizzo dei servizi sanitari: si riscontra infatti per la popolazione immigrata un maggior rischio di gravidanza pretermine e di mortalità neonatale e infantile.

Tra le donne straniere si evidenzia inoltre un maggior ricorso all'interruzione volontaria di gravidanza ed una maggior frequenza di aborti ripetuti. Il fenomeno richiede una lettura transculturale per mettere a punto strumenti informativi idonei a rendere edotta la gestante sui propri diritti in tema di tutela sociale della maternità e di tutela del lavoro, nonché sulle azioni promosse da enti locali e dal privato sociale come previsto dalla L. 194/78.

Analoghi strumenti informativi avranno ad oggetto le modalità di accesso ai servizi sia per proporre in maniera efficace la contraccezione, sia applicando politiche di gratuità attraverso la presa in carico della donna.

Per realizzare tali obiettivi è pertanto necessario:

a) garantire la protezione dalle malattie infettive attraverso:

- l'offerta attiva delle vaccinazioni previste nell'infanzia (calendario vaccinale) e nelle età successive (tutte le persone e quelle esposte a rischio aumentato);
- la sorveglianza delle infezioni endemiche o epidemiche nei paesi d'origine al momento dell'immigrazione o per particolari condizioni di vita e gli interventi di profilassi e controllo conseguenti (come Tubercolosi, Epatite B, HIV/AIDS, altre malattie a trasmissione sessuale, parassitosi);
- la prevenzione (attraverso vaccinazione, chemioprophilassi e informazione/educazione) delle infezioni endemiche o epidemiche nei paesi d'origine (epatite A, malaria, febbre gialla, ecc.) in caso di ritorno transitorio o definitivo;

b) assicurare l'assistenza sanitaria ai cittadini stranieri iscritti al S.S.N e l'erogazione di determinate prestazioni sanitarie (di tipo preventivo, a carattere urgente, ecc.) per gli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, attraverso il rilascio di un tesserino sanitario per stranieri temporaneamente presenti (STP), con un'efficace informazione, formulata in termini comprensibili, e redatta in varie lingue, al fine di consentire una maggiore conoscenza dell'assistenza sanitaria spettante agli stranieri presenti e facilitare l'accesso ad essa sviluppando trasversalità con alcuni servizi particolarmente strategici, quali i centri o sportelli per stranieri dei Comuni, nonché sviluppando relazioni con le associazioni e comunità straniere, nei loro luoghi di aggregazione ed incontro;

c) per i nuovi migranti facilitare l'accesso ai servizi dedicati, quali ad esempio gli "Spazi per donne immigrate ed i loro bambini",

- d) facilitare l'accesso ai servizi distrettuali, con particolare riferimento al percorso nascita e alla tutela dell'infanzia, con l'attivazione di percorsi sociosanitari a cura dei Consultori Familiari e della Pediatria distrettuale;
- e) promuovere iniziative di formazione all'accoglienza e all'assistenza nella multiculturalità, rivolte agli operatori dei servizi nei quali è maggiore la richiesta di accesso da parte della popolazione immigrata nelle Aziende Sanitarie, al fine di una comprensione delle problematiche poste e di una proficua interazione con questi nuovi utenti;
- f) valorizzare adeguatamente tutte le competenze ed esperienze che si sono sviluppate, in particolare da parte delle organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative sociali ed organizzazioni non governative, migliorando l'integrazione dei servizi sanitari con quelli sociali.

Particolare attenzione va inoltre dedicata al tema degli infortuni sul lavoro occorsi a lavoratori extracomunitari in regione, che nel corso degli ultimi anni ha subito un aumento.

Il dato è in controtendenza rispetto all'andamento infortunistico riferito all'intero stock degli assicurati, che risulta stabile o in lieve decremento.

In linea con la struttura per età della forza lavoro, gli infortunati stranieri sono per lo più giovani, con netta prevalenza maschile, e si concentra nei settori dell'industria manifatturiera (28%), delle costruzioni (14%), dei trasporti (6%) e dell'agricoltura (4,5%).

Si tratta dunque di realizzare interventi informativi e formativi volti alla prevenzione dei rischi presenti nello specifico comparto produttivo in cui opera il lavoratore extracomunitario; e definire piani mirati specifici diretti a:

- favorire l'inserimento dei lavoratori stranieri nel contesto lavorativo;
- prevenire gli infortuni e le malattie professionali, valorizzando ed indirizzando le attività delle componenti professionali (medici competenti, responsabili dei servizi di prevenzione e protezione ecc.), presenti all'interno delle aziende;
- favorire ed incentivare l'aumento di controlli, l'attività di monitoraggio nei cantieri edili ed in ogni altro luogo ove risulta massiccia la presenza di lavoratori stranieri anche a seguito della delibera di Giunta regionale 2003/733 con cui sono state approvate le Linee regionali di intervento per la promozione della sicurezza, regolarità e qualità sociale delle condizioni di lavoro in Emilia-Romagna, intese alla qualificazione e regolarizzazione del lavoro, emersione dal sommerso, promozione e sicurezza del e nel lavoro, all'espletamento in tal senso di attività di monitoraggio, verifica e controllo;
- orientare, formare e riqualificare il lavoratore straniero, mediante l'individuazione di buone pratiche volte all'integrazione sociale (es.: attuazione delle direttive per la parità di trattamento) e per favorire la costituzione di profili professionali più rispondenti ai fabbisogni inevasi del mercato del lavoro;
- erogare servizi di mediazione interculturale.

20. Dipendenze

Nel corso del 2003 i Servizi per le tossicodipendenze (SerT) della Regione Emilia-Romagna hanno preso in carico 257 utenti stranieri europei ed extracomunitari. Su 10.164 utenti tossicodipendenti, gli stranieri rappresentano il 2,5% dell'utenza.

Il primo contatto con il sistema curante per gli stranieri dipendenti da sostanze avviene quasi sempre all'interno del carcere, gli accessi spontanei ai servizi sono infatti sporadici e raramente esitano in una presa in carico; una quota considerevole di stranieri si rivolge, principalmente nelle ore serali e notturne, direttamente al pronto soccorso, o vi accede in seguito ad interventi di emergenza.

I trattamenti più frequenti sono quelli di disintossicazione rapida con farmaci sostitutivi che generalmente non esitano in un'effettiva presa in carico ed hanno quindi un'efficacia limitata.

La maggior parte dei trattamenti avviene presso i SerT e le strutture del privato sociale; un 11% avviene all'interno delle strutture penitenziarie.

La maggioranza degli utenti stranieri dei SerT sono dipendenti da eroina (72,8%), in linea con lo standard della popolazione generale dei SerT. E' molto consistente la quota di cocainomani (16%) e l'alcolismo rappresenta la forma di dipendenza che, insieme a quella da eroina, maggiormente si rileva nei soggetti stranieri (dati in corso di rilevazione).

Una delle principali difficoltà è quella della comunicazione, sia a livello linguistico che culturale; gli utenti provengono infatti da contesti diversi e il loro rapporto con le sostanze non è assimilabile a quello degli utenti italiani. Tali difficoltà attualmente sono affrontate attraverso servizi di mediazione culturale che in buona parte già operano nelle Aziende USL, o attraverso la collaborazione di Associazioni di cittadini stranieri.

Tra gli stranieri rimane alto il turn over nei servizi dovuto a fenomeni di mobilità per la continua ricerca di condizioni migliori di vita e di lavoro, di invisibilità in seguito all'inasprimento delle pene conseguenti allo stato di irregolarità e clandestinità, ed infine, per gli stranieri regolarmente soggiornanti, di difficoltà per chi ha problemi di dipendenza a rimanere stabilmente in carico ai servizi.

Inoltre gli interventi svolti all'interno del carcere possono presentare carenze riferite all'informazione sui percorsi possibili e sulle opportunità fuori dalla struttura penitenziaria.

Infine ai cittadini stranieri non in regola con il permesso di soggiorno sono assicurate le prestazioni sanitarie, di cui all'art. 13 comma 3 L. n. 5/04, mentre non lo sono le prestazioni di tipo sociale; gli unici interventi socio-assistenziali vengono effettuati dalle associazioni di volontariato.

Le persone straniere che si rivolgono al sistema curante, richiedono in larga misura interventi di pronto soccorso e portano problemi e difficoltà che non sempre gli operatori dei servizi di emergenza-urgenza sono in grado di

affrontare. Pertanto emerge l'esigenza di dare strumenti più consoni a tali servizi attraverso una adeguata attività di formazione.

Più in generale si riscontra la necessità di formazione continua degli operatori e di consolidamento di comunicazioni strutturate fra i servizi di emergenza-urgenza, SerT, servizi sociali pubblici e del privato sociale.

E' indispensabile consolidare gli interventi di mediazione culturale; in particolare in ambito carcerario è necessario mettere a punto percorsi sociosanitari più strutturati e fornire ai detenuti le adeguate informazioni per favorire l'accesso ai servizi sia all'interno che al termine della detenzione.

Più in generale il tema della facilitazione all'accesso ai servizi sociosanitari deve essere oggetto di progettazione dedicata, anche attraverso la presenza di operatori stranieri all'interno dei servizi sanitari pubblici e privati.

Infine ogni progetto destinato a una utenza potenzialmente vissuta come generatrice di insicurezza nella cittadinanza deve prevedere una valutazione di impatto, con il coinvolgimento della comunità locale e dei cittadini.

21. Politiche abitative

L'urbanistica è chiamata a fornire risposte strutturali ai problemi che, a loro volta, dimostrano di avere carattere strutturale.

In particolare l'urbanistica può costituire un pezzo rilevante per costruire politiche integrate volte ad affrontare almeno due diversi aspetti connessi all'immigrazione:

1. la necessità di una politica abitativa complessiva ed il coinvolgimento, per la sua realizzazione, anche di risorse private,
2. la prevenzione di fenomeni segregativi (sia territoriali che urbani) e di equa accessibilità ai servizi pubblici.

La rilevanza del fenomeno migratorio rispetto ai processi urbanistici è sottolineata dagli stessi soggetti economici e sociali che partecipano alle Conferenze di Pianificazione, in quanto la tenuta o la crescita demografica delle nostre città è riconducibile quasi esclusivamente a fenomeni immigratori (spesso variamente articolati e comprendenti sia ingressi da altre regioni che da altre nazioni).

Perché le potenzialità dello strumento urbanistico possano essere valorizzate al meglio è tuttavia necessario sviluppare due azioni:

- a) rendere, nel processo di pianificazione urbanistica, più sistematico il raccordo con i servizi competenti in materia di immigrazione ed in particolare con gli Osservatori statitici del fenomeno migratorio: in fase di pianificazione, infatti, occorrono dati quantitativi desumibili dalle anagrafi (oggi gli unici utilizzati), ma servono anche conoscenze qualitative in grado di rappresentare sia la dinamica del fenomeno che la sua articolazione sociale e territoriale;
- b) sviluppare strumenti che migliorino il grado di prevedibilità del fenomeno: i tempi delle trasformazioni urbanistiche ed il loro agire sul territorio in modo quasi irreversibile richiedono, infatti, che le previsioni dei movimenti immigratori vengano ricondotte agli elementi strutturali in grado di determinare

l'entità e la natura del fenomeno stesso. Ciò può avvenire, anche attraverso un più stretto raccordo con il sistema economico volto a definire una più stringente individuazione dei fabbisogni di forza lavoro prevedibili e non esaudibili mediante il ricorso alla popolazione attiva presente.

Da tempo nella nostra Regione i cittadini stranieri regolarmente residenti hanno gli stessi diritti di accesso all'edilizia residenziale pubblica e alle agevolazioni previste per l'affitto/acquisto della prima casa, ivi compreso il fondo sociale per l'affitto (Vedi dati Orsa). Al 2002 risultano utenti dell'Erp circa 5.000 cittadini stranieri, in maggioranza extracomunitari, pari al 5% del totale.

Nelle ultime programmazioni di edilizia agevolata alimentate dalle risorse ex-Gescal sono state effettuate sperimentazioni finalizzate a offrire alloggi in locazione per lavoratori immigrati con priorità per quei comuni in cui era più forte la domanda per la presenza di forza lavoro di provenienza extraregionale.

In questo senso il Bando regionale per la promozione di programmi innovativi di edilizia abitativa approvato con delibera del Consiglio regionale n. 134/2000 ha individuato tra le priorità di intervento quelle rivolte a "sostegno della mobilità per il lavoro e lo studio", privilegiando progetti integrati attuabili da una pluralità di soggetti pubblici e privati, compresi gli operatori del terzo settore, destinati ad offrire alloggi in locazione a canone ridotto rispetto ai valori di mercato, per corrispondere al fabbisogno specifico dei lavoratori immigrati, italiani e stranieri.

L'obiettivo della politica regionale è orientato a integrare gli interventi abitativi sul territorio privilegiando azioni coordinate e interventi polifunzionali integrati con i servizi diretti ad una pluralità di soggetti, per evitare il rischio di riprodurre condizioni di marginalità sociale.

In questo senso si vuole incentivare l'azione di recupero, risanamento, riqualificazione del patrimonio abitativo, con interventi mirati ad arricchire il tessuto sociale esistente, anche attraverso l'inserimento di nuove funzioni che si integrino con la residenza e di servizi pubblici adeguati alla domanda. I programmi di riqualificazione urbana generati dalla L.R. 19/98 e la recente programmazione dei "Contratti di Quartiere II" contribuiscono alla individuazione di politiche per la casa per le fasce più deboli della popolazione in un quadro articolato di interventi finalizzati ad un complessivo miglioramento della qualità urbana.

Un approccio al problema della casa articolato nei cosiddetti programmi integrati, è stato introdotto sul piano nazionale dalla 179/92, legge che tra l'altro ha esteso per la prima volta i benefici della L.457/78 ai cittadini stranieri residenti in Italia da almeno cinque anni.

Tale approccio favorisce la ricerca di soluzioni abitative integrate nel territorio urbano e dotate dei necessari servizi e spesso ha premiato interventi di recupero del patrimonio esistente, ma non si può affermare che rappresenti una risposta quantitativamente adeguata alle dimensioni del problema. Infatti, nonostante gli sforzi finanziari (a tali programmi è stato assegnato il 15% delle risorse destinate alle politiche abitative) gli interventi realizzati in regione che accolgono stranieri non superano i 50 casi per un totale stimabile intorno a 500 alloggi.

Nonostante queste iniziative pilota si verificano anche nel territorio della nostra regione casi di emergenza abitativa che assumono aspetti drammatici quando

raggiungono la dimensione di agglomerati urbani segnati da grave disagio sociale e talvolta da diffusi fenomeni di criminalità.

Questi "casi limite" rischiano di riprodursi ogni volta che la domanda abitativa dei cittadini immigrati, in situazione di scarsità di offerta e alti costi dell'affitto, dà vita ad un mercato parallelo caratterizzato da immobili fatiscenti, alloggi inadeguati, affitti in nero e sovraffollamento.

Porre rimedio a queste situazioni, che sono il sintomo di una situazione di disagio abitativo diffuso che affligge in misura maggiore gli immigrati, ma anche alcune fasce "deboli" della popolazione, costa molto di più che approntare programmi "preventivi" di recupero e dare contributi per l'affitto.

In questo senso appare determinante, in una situazione di marginalità dell'edilizia residenziale pubblica, il contributo finanziario rappresentato dal fondo sociale per l'affitto, di cui tuttavia si deve rimarcare il divario tra domanda potenziale e disponibilità di risorse.

Su 32.609 domande presentate in tutta la Regione nel 2001 comunque ben 26.645 sono state accolte, di cui 6.042 presentate da cittadini extracomunitari, pari ad oltre il 22%.

Perché si realizzi un programma di alloggi in locazione a canoni contenuti occorre che le amministrazioni locali si impegnino nel reperimento di aree a basso costo o di immobili da recuperare, puntando innanzi tutto al riuso del patrimonio pubblico dismesso o non utilizzato.

Tuttavia, data la crescente scarsità di risorse pubbliche per il settore delle politiche abitative, un programma di interventi mirati a sostenere il mercato dell'affitto non può prescindere dalla disponibilità di investimenti finanziari e operatori privati che si impegnino negli interventi di edilizia sociale, assumendo il settore pubblico una funzione più incisiva nel regolare ed indirizzare l'attività dei privati e nel sostenere finanziariamente le "iniziative immobiliari sociali", promosse da associazioni di categoria, cooperative, operatori del privato sociale.

Il sistema delle agenzie per l'affitto e dei Fondi di garanzia, che conta già alcune esperienze positive, come a Modena, Cesena, Imola, Parma, ecc sono uno strumento di intermediazione utile per garantire una terzietà nel rapporto tra proprietari e affittuari. Ciò consente di portare sul mercato dell'affitto patrimoni immobiliari privati, delle fondazioni e degli ordini religiosi oggi inutilizzati e di garantire assistenza e sostegno economico ai soggetti che come gli immigrati trovano difficoltà di ogni tipo nel gestire un rapporto diretto con i proprietari degli alloggi. Rimane compito del settore pubblico quello di regolamentare il mercato e di sostenere anche finanziariamente la costituzione e la gestione delle agenzie.

Occorre inoltre favorire l'intervento del cosiddetto terzo settore o settore non-profit, già oggi presente in alcune iniziative, ma che potrebbe avere un ruolo più incisivo nella gestione degli immobili, sia per la parte amministrativa che in quella dell'erogazione dei servizi complementari di tipo sociale.

A questo scopo va incoraggiata l'iniziativa delle cooperative sociali, che costituiscono il soggetto ideale per fornire l'assistenza specifica e il mix di servizi mirato per le diverse situazioni locali, inoltre può essere rafforzata anche la iniziativa dei consorzi di impresa.

In queste iniziative è opportuno che siano coinvolti i delegati delle comunità di immigrati in rappresentanza delle diverse nazionalità, perché si crei una rete di solidarietà e di partecipazione che garantisca il controllo delle iniziative sul territorio e promuova l'integrazione sociale degli stranieri.

Occorre promuovere sul medio lungo periodo una politica di interventi strutturali che affronti il problema della casa per i lavoratori stranieri nell'ambito di una pianificazione territoriale degli insediamenti che tenga conto della loro presenza ordinaria nel mondo del lavoro e nella società, superando l'identificazione oggi consolidata tra immigrazione e marginalità sociale.

Bisogna distinguere tra popolazione immigrata in condizioni di povertà e ordinaria domanda abitativa di lavoratori stabilizzati (ma anche di commercianti e piccoli imprenditori), che non sono disposti alla marginalità sociale e alla pubblica assistenza. Molti di loro hanno un reddito che in condizioni normali consentirebbe di affittare una casa e in alcuni casi di acquistarla, altri sono portatori di una normale domanda di assistenza per il reperimento dell'alloggio, tuttavia la scarsa offerta di soluzioni abitative continua a generare una discriminazione nei loro confronti, nonostante la ormai diffusa consapevolezza del loro ruolo insostituibile come forza lavoro.

Perciò è necessario che le forze economiche e produttive che assumono lavoratori stranieri (che nel 2004 hanno rappresentato il 20% delle nuove assunzioni) si impegnino assieme alle parti sociali e alle istituzioni locali per la realizzazione di interventi abitativi strettamente connessi alla formazione e all'inserimento lavorativo, come d'altronde è previsto nel Protocollo di Intesa del 18/12/2001, nell'ambito di una fruttuosa cooperazione tra pubblico-privato. Tali interventi potranno essere realizzati anche in project financing su aree urbanizzate dai Comuni e concesse in diritto di superficie a operatori privati che li gestiscono in forma di servizi abitativi per lavoratori immigrati, per un periodo minimo di trenta anni. Alla fine del periodo gli immobili rientrano nel patrimonio comunale di edilizia residenziale pubblica.

Per chi può permettersi già oggi di pagare un affitto sul libero mercato, l'obiettivo potrebbe essere quello di accumulare, durante un periodo di locazione almeno decennale, il capitale iniziale necessario ad acquistare o a costruire una casa in proprietà; in Italia, se intende stabilizzare qui la propria residenza, o nel paese di origine, qualora opti per ritornare una volta che le condizioni economiche lo consentano. Si tratta in questo caso di costruire un meccanismo finanziario sul modello della locazione a termine con proprietà differita, indirizzato non tanto ad agevolare l'intervento edilizio, quanto a gestire parte del risparmio accumulato mensilmente per l'affitto e favorirne il reinvestimento in una 'casa per il ritorno'.

I centri di prima accoglienza e gli alloggi sociali previsti dagli art. 40, commi 2, 3 e 4 del Testo Unico di cui al D.Lgs 286/98, sono strutture a carattere residenziale rivolte agli immigrati per il tempo necessario al raggiungimento dell'autonomia personale.

Nel corso degli anni '90, in ragione di un graduale processo di trasformazione del fenomeno migratorio che ha via via stemperato connotati di "emergenza", queste esperienze sono lievemente diminuite per cui si registrano in Emilia-

Romagna 220 presidi per un totale di circa 3.400 posti disponibili (dati al 31/12/2004).

In un contesto caratterizzato da una domanda abitativa più articolata, anche queste strutture sono chiamate a sostenere processi di cambiamento qualitativo nell'ottica di una diminuzione graduale delle dimensioni (massimo 40 posti così come previsto dagli ultimi bandi regionali), di una maggiore distribuzione territoriale delle medesime, e della individuazione di soluzioni per particolari tipologie di disagio sociale (donne sole con figli, nuclei familiari, lavoratori singoli, richiedenti asilo, ecc.).

A seguito dell'entrata in vigore del Regolamento attuativo del Testo Unico sull'immigrazione così come modificato dal DPR 334 del 18 ottobre 2004, la definizione dei parametri di idoneità degli alloggi, rientranti nei criteri previsti dalla legge regionale per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, costituisce una questione fondamentale in materia di strumenti volti a individuare soluzioni abitative per i cittadini stranieri residenti nei territori provinciali. In tal senso, al fine di evitare e ridurre situazioni di discriminazione e dare effettiva applicazione al diritto dei cittadini stranieri ad accedere in condizioni di parità agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, la Regione Emilia-Romagna si impegna a promuovere criteri e parametri uniformi tra le diverse parti del territorio regionale.

22. Lavoro autonomo e imprenditorialità

In un contesto di crescente presenza di cittadini stranieri, appare fondamentale assicurare continuità e sviluppo agli interventi volti a facilitare effettivi percorsi di integrazione e di regolarizzazione nel contesto del mercato del lavoro della regione, in particolare nei settori del commercio, dei servizi, dell'artigianato e dell'agricoltura.

In tali settori va evidenziata la crescente attitudine, da parte delle persone straniere, ad intraprendere iniziative imprenditoriali; questo costituisce certamente uno degli elementi di maggiore evoluzione del rapporto tra immigrazione e inserimento lavorativo. Ad una prima fase caratterizzata da una presenza di cittadini stranieri occupati prevalentemente in ruoli di lavoratori subordinati, ne fa seguito un'altra, l'attuale, che vede una presenza sempre più numerosa, nel sistema produttivo locale, di micro imprese di immigrati stranieri.

A tale proposito il dato nazionale (elaborato dalla CNA) evidenzia che l'imprenditoria promossa da persone straniere rappresenta il comparto più attivo e dinamico dell'imprenditoria nazionale. Anche in Emilia-Romagna il numero delle imprese individuali di immigrati è cresciuto notevolmente, (ad esempio + 22% rispetto al 2003). I settori di attività economica che vedono la maggiore presenza di imprenditori stranieri sono le costruzioni, il commercio e l'attività manifatturiera, che complessivamente rappresentano l'80% circa del totale.

In armonia con i precedenti programmi adottati dalla Regione nel campo degli interventi rivolti all'integrazione dei cittadini stranieri immigrati, si ritiene opportuno confermare una metodologia di azione che preveda la promozione, da parte degli enti locali, di progetti finalizzati a sviluppare le possibilità di avvio, di

regolarizzazione e qualificazione di attività imprenditoriali degli immigrati. L'obiettivo deve essere la regolarizzazione, la promozione, la qualificazione e il progressivo consolidamento delle attività svolte dai cittadini stranieri immigrati.

Si individuano i seguenti obiettivi prioritari verso i quali tendere:

- A) garantire pari opportunità di accesso alle attività di lavoro autonomo e imprenditoriale e tutelare le differenze;
- B) assicurare una adeguata formazione professionale;
- C) promuovere l'avvio delle attività imprenditoriali da parte di cittadini stranieri immigrati, sia in forma individuale che in forma associativa.

A) Garantire pari opportunità di accesso alle attività di lavoro autonomo e imprenditoriale

Per il raggiungimento dell'obiettivo indicato si ritiene importante mettere in atto interventi che possano garantire un accesso paritario alle attività di lavoro autonomo, curando in particolare i percorsi di apprendimento della lingua italiana, comprensivi di riferimenti alle leggi e regolamenti che disciplinano nella nostra Regione l'esercizio delle attività imprenditoriali. Per tutelare le differenze, gli interventi dovranno essere destinati prioritariamente ai soggetti socialmente più deboli quali le donne.

In particolare risultano da attivare prioritariamente i seguenti interventi:

1. interventi volti a costruire percorsi integrati tra formazione linguistica e informazione, orientamento e formazione professionale, finalizzati ad agevolare l'ingresso nel mercato del lavoro;
2. interventi finalizzati a conseguire un consolidamento delle relazioni tra associazioni e istituzioni nonché a incrementare nei cittadini stranieri immigrati il livello di conoscenza e di sensibilizzazione in merito al funzionamento della Pubblica Amministrazione regionale e locale. Risultano pertanto prioritari gli interventi destinati a promuovere l'avvio o il consolidamento delle associazioni e la definizione di reti di servizi per le imprese, promosse dalle associazioni imprenditoriali.

B) Assicurare una adeguata formazione professionale

Per tale obiettivo risulta importante promuovere interventi di formazione volti ai cittadini stranieri immigrati ai fini di un adeguato e corretto svolgimento delle attività imprenditoriali. In particolare nei settori di attività commerciale ed industriale in sede fissa, e per quanto attiene il settore alimentare, dove risultano di particolare importanza le conoscenze inerenti gli aspetti igienico-sanitari. Devono inoltre essere previsti corsi che consentano lo sviluppo della necessaria professionalità nel comparto dei pubblici esercizi (attività di bar, ristoranti, ecc.). Anche nel comparto non alimentare si rende opportuno promuovere la necessaria qualificazione degli imprenditori e degli addetti con particolare riferimento alle leggi di settore e alle abilitazioni per le varie tipologie di attività merceologiche.

C) Promuovere l'avvio delle attività imprenditoriali da parte di immigrati, sia in forma individuale che in forma associativa

Al fine di promuovere l'avvio di regolari attività nel commercio, nei servizi, nell'artigianato, nel lavoro autonomo da parte di immigrati, sia in forma singola che associativa, si ritiene opportuno confermare azioni di incentivazione e sostegno all'avvio di attività imprenditoriali già previste all'art.15 della l.r.14/90 ora abrogato dalla l.r. 5/2004.

Per quanto concerne gli ambiti territoriali per la predisposizione dei piani si ritiene opportuno individuare nella Provincia la dimensione di riferimento.

All'Amministrazione provinciale è pertanto demandata l'individuazione, da realizzare tramite la concertazione con le rappresentanze delle forze economiche e sociali e delle associazioni di promozione sociale, delle priorità di intervento e conseguentemente la ripartizione delle risorse in relazione ai progetti che dovranno essere realizzati nel territorio di competenza, sulla base di specifici bandi.

23. Cultura ed intercultura

La libertà culturale è una parte fondamentale dello sviluppo umano, poiché essere in grado di scegliere una propria identità, chi si è, senza perdere il rispetto degli altri o essere esclusi da altre scelte è importante per vivere una vita al massimo del suo sviluppo.

In questo senso, la Regione Emilia-Romagna è consapevole che le politiche per una effettiva integrazione sociale dei cittadini stranieri non possono fermarsi agli interventi più visibili e materiali come la soluzione abitativa, l'assistenza sociale, l'inserimento scolastico e lavorativo: occorre infatti avere sempre in considerazione anche gli ostacoli simbolici e culturali che possono pregiudicare ogni altra forma di intervento ed inserimento sociale.

Dunque parlare di promozione di politiche culturali e interculturali significa adottare un approccio istituzionale attivo, volto a sviluppare e facilitare relazioni positive di confronto, scambio e conoscenza tra cittadini autoctoni e migranti o meglio tra "nuovi e vecchi residenti"

Le linee di programmazione di alcune tra le principali leggi del settore culturale indicano tra gli obiettivi generali prioritari il tema dell'integrazione culturale:

- a) le linee programmatiche 2003-2005 della L. R. 13/99 "Norme in materia di spettacolo" prevedono tra gli obiettivi generali quello di favorire la "diffusione dello spettacolo presso ...le fasce di pubblico non abituali e quelle di popolazione con minori opportunità di formazione e fruizione";
- b) il Programma degli interventi per la promozione delle attività culturali per il triennio 2004-2006 annovera tra gli obiettivi specifici quello di "sostenere ricerche-intervento e progetti di comunicazione sulle tematiche relative al governo di una società multietnica e alla valorizzazione delle differenze (etiche, culturali e di genere...)";
- c) il Programma regionale per gli interventi in materia di biblioteche, archivi storici, musei e beni culturali per il triennio 2004-2006 individua tra gli obiettivi

generali, per gli interventi di valorizzazione dei beni e delle istituzioni culturali, di "garantire un migliore livello qualitativo nelle modalità di accesso agli utenti, con particolare attenzione a quelli in condizione di svantaggio, nonché nella diffusione delle conoscenze e delle informazioni, nell'utilizzo delle nuove tecnologie e dello scambio interculturale". Nello specifico per quanto attiene ai piani provinciali in materia di biblioteche e archivi invita a "sostenere l'apertura di nuovi servizi tesi a favorire l'accesso di nuovi segmenti di pubblico, facilitare l'accesso ai cittadini stranieri, in una logica di confronto interculturale e agevolare l'accesso di utenti in condizioni di svantaggio".

Si tratta dunque di promuovere l'accesso dei cittadini stranieri ai servizi culturali di base, intesi come un momento importante di incontro e di comprensione delle diverse culture, compresa quella del paese ospitante. Occorre evitare la logica dei "luoghi separati" ed individuare nelle istituzioni culturali già attive, anche con il prezioso contributo dei Centri interculturali, i soggetti idonei per rafforzare il dialogo interculturale.

Coerentemente con quanto espresso da legislatore regionale e con quanto si sta elaborando sul territorio si individuano alcuni assi strategici di lavoro:

- la realizzazione di progetti specifici mirati all'accesso di pubblico di diversa cultura nei musei e nelle biblioteche, anche attraverso l'elaborazione di proposte informative mirate, percorsi tematici e servizi di accoglienza specifici;
- favorire in particolare iniziative tese ad avvicinare il pubblico adulto ai contesti urbani in cui vivono, nell'ottica di migliorare la comprensione della cultura del paese ospitante;
- favorire momenti di incontro e di confronto soprattutto per quanto riguarda lo spettacolo dal vivo delle tradizioni e delle proposte dei diversi paesi, senza trascurare la possibilità di accesso ad iniziative analoghe del paese ospitante;
- favorire nella scuola azioni mirate a carattere didattico tese a utilizzare in maniera sistematica il patrimonio storico e culturale per favorire una dialogo e un confronto fra le diverse realtà culturali di provenienza per una migliore comprensione della storia dei diversi paesi.

24. Promozione, strumenti di coordinamento interno e monitoraggio degli interventi

La Giunta regionale, ai fini di dare attuazione al presente programma, promuove e sostiene iniziative sperimentali a forte carattere innovativo, per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri.

La Regione nel promuovere la realizzazione delle azioni e degli obiettivi delineati dal Programma triennale ne prevede il costante monitoraggio finalizzato al miglioramento e allo sviluppo degli interventi.

L'azione di monitoraggio nella fase di implementazione assicura da un lato la coerenza degli atti di programmazione regionale di settore con le linee di

indirizzo del Programma triennale e dall'altro verifica il livello di progressiva attuazione degli obiettivi previsti dal Programma stesso.

La positiva esperienza del gruppo di lavoro interassessorile, costituito per la predisposizione tecnica del Programma triennale, impone di estenderne le funzioni anche per l'attività di monitoraggio.

Il gruppo interassessorile dovrà quindi:

- promuovere il necessario coordinamento degli interventi di settore rivolti all'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati e garantire la congruità degli atti rilevanti di programmazione settoriale con le linee strategiche indicate dal Programma triennale;
- sviluppare il processo di monitoraggio delle azioni e delle risorse programmate;
- predisporre una relazione finale entro il 31/12/2009 che illustri lo stato di attuazione degli obiettivi fissati dal Programma e i risultati delle azioni promosse per il loro conseguimento;
- proporre suggerimenti e specifiche azioni per incentivare l'integrazione delle politiche dei vari settori destinate ai cittadini stranieri.

La Regione, in piena sintonia con quanto espresso dagli Enti locali in sede di Consulta regionale per l'integrazione sociale, ritiene opportuno che le Province ed i Comuni capofila di zona sociale, si dotino di analoghi gruppi tecnici di coordinamento interassessorile posti in capo all'assessorato avente delega per le politiche per l'immigrazione.

Il gruppo di coordinamento interassessorile è altresì sede di confronto tecnico con la Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri di cui all'art.6 della L.R. 5/2004, in occasione della presentazione della relazione finale, nonché di approfondimenti tematici e di proposte di rilevante interesse.

La relazione finale viene presentata alla Giunta e alla Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati.

L'analisi degli interventi realizzati per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, oggetto della relazione conclusiva, si sviluppa in accordo con le esigenze conoscitive espresse dalla clausola valutativa della LR 5/2004 (art. 20) ed in particolare alla attività informativa che la Giunta regionale, a cadenza triennale, deve fornire nei confronti della Assemblea Legislativa sull'attuazione della legge e sui risultati ottenuti nel migliorare il livello di integrazione sociale dei cittadini stranieri.

Tale analisi si raccorda inoltre con il monitoraggio di attività sull'immigrazione previsto dal "Patto per la qualità dello sviluppo, la competitività, la sostenibilità ambientale e la coesione sociale" del 18 febbraio 2004 in collaborazione con il Servizio controllo strategico regionale.

* * * *

o m i s s i s

IL PRESIDENTE : f.to Monica Donini

I SEGRETARI : f.to Marcello Bignami - Matteo Richetti

7 febbraio 2006

E' copia conforme all'originale.

LA RESPONSABILE DEL SERVIZIO

(Maria Cristina Coliva)