

# Per una comunità interculturale

Programma triennale 2014-2016  
per l'integrazione sociale  
dei cittadini stranieri  
(Art. 3 Comma 2 della L.R. 5/2004)



# **Per una comunità interculturale**

Programma triennale 2014-2016  
per l'integrazione sociale  
dei cittadini stranieri  
(Art. 3 Comma 2 della L.R. 5/2004)



## Sommario

|  |           |
|--|-----------|
| Introduzione   | 5         |
| Premessa   | 6         |
| <b>1. Gli assi strategici del programma triennale:<br/>inclusione, equità e diritti, cittadinanza, antidiscriminazione</b>         | <b>11</b> |
| 1.1. Inclusione  | 11        |
| 1.2. Equità e diritti  | 20        |
| 1.3. Cittadinanza  | 25        |
| 1.4. Antidiscriminazione   | 29        |
| <b>2. Le tre azioni prioritarie del programma triennale</b>  | <b>31</b> |
| 2.1. Promozione e coordinamento in ambito locale delle iniziative<br>per l'apprendimento e l'alfabetizzazione alla lingua italiana | 31        |
| 2.2. Mediazione e formazione interculturale  | 32        |
| 2.3. Informazione e conoscenza diffusa dei diritti e dei doveri<br>connessi alla condizione di cittadino di paese terzo            | 33        |
| <b>3. Promozione, strumenti di coordinamento interno e monitoraggio</b>  | <b>35</b> |



## Introduzione

Per una comunità interculturale è il titolo che abbiamo voluto dare al programma, che per i prossimi tre anni, la Regione porterà avanti per migliorare le politiche per l'integrazione dei cittadini stranieri.

Alla base, l'assunto che siamo e saremo una società sempre più diversificata per provenienza, lingua, cultura e religioni, e che proprio questo mix, a cui contribuisce l'immigrazione, potrà sempre più essere una risorsa per la nostra società.

Ma l'esperienza maturata in questi anni ci conferma che questo processo non avviene spontaneamente e che l'esito non è scontato.

Servono infatti politiche di governo capaci di orientare una visione di medio periodo, di dare solide garanzie in tema di parità di trattamento e di promuovere percorsi inclusivi a livello locale tra nuovi e vecchi residenti.

Lo sappiamo, ma è bene ancora una volta sottolinearlo, che il contributo alla ricchezza regionale (PIL) della componente straniera è oramai attorno al 16% del totale e dunque la sfida per uscire dalla crisi economica la dobbiamo pensare e trovare insieme; puntando sulla qualità e sulla innovazione e sapendo che è l'insieme della nostra comunità chiamata a mettersi in gioco.

Si pone quindi la necessità inderogabile di attuare adeguate politiche di inclusione che per noi significa assicurare agli immigrati opportunità di accesso uguali a quelle dei residenti, innanzitutto attraverso l'appartenenza al sistema di connessioni, alle reti in cui si organizza la città ed il territorio: la rete dell'amministrazione pubblica (i servizi), del lavoro, della rappresentanza (cittadinanza), fino al rafforzamento di quelle informali di comunità e familiari.

Di contro, l'esclusione è non essere connessi a queste reti, ancor prima che non disporre di una casa o di un lavoro. Per questo l'accesso e la fruizione alle reti diventa cruciale attraverso l'intermediazione linguistica e culturale, le campagne di informazione e gli sportelli.

Questi, in sostanza, sono gli elementi che abbiamo voluto esplicitare nei quattro assi che caratterizzano il Programma e che daranno vita a molteplici azioni, per noi prioritarie, che vanno dalle iniziative per l'apprendimento della lingua italiana alla mediazione e formazione interculturale fino alla conoscenza diffusa dei diritti e doveri dei nuovi cittadini.

**Vasco Errani**  
Il Presidente

## Premessa

La Regione Emilia-Romagna, attraverso la legge regionale n. 5/2004 "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati", ha riconosciuto il fenomeno migratorio quale componente strutturale e organica del contesto regionale, e si è dotata di uno strumento regolativo per esercitare la piena competenza delle Regioni e degli Enti locali in materia di integrazione sociale dei cittadini stranieri<sup>1</sup>.

I cambiamenti demografici di una popolazione che invecchia, il calo della fascia di popolazione italiana in età lavorativa, la richiesta di lavoro in alcuni specifici segmenti e l'esistenza di un consolidato sistema di welfare hanno rappresentato e rappresentano la cornice entro la quale agiranno i flussi migratori in Emilia-Romagna nei prossimi anni.

Nel 2013 la popolazione regionale contava 4.471.104 persone residenti, delle quali 547.552 con cittadinanza non italiana e di queste circa il 20% appartenenti alla Unione europea<sup>2</sup>.

Pur registrando un significativo rallentamento della crescita a partire dalla crisi economica iniziata nel 2008, il fenomeno migratorio si è costantemente intensificato anno dopo anno, per cui l'incidenza dei residenti non italiani sul totale della popolazione regionale è passata dal 8,6% del 2008 al 12,2% del 2013.

Nel corso dell'ultimo decennio (2003-2013) si è registrata una crescita della popolazione complessiva attorno al 10% quasi interamente dovuta alla presenza di cittadini stranieri.

Lo sviluppo di proiezioni demografiche sempre più raffinate in ambito nazionale<sup>3</sup> e regionale<sup>4</sup> prevedono al 2020 un ulteriore aumento della popolazione complessiva regionale attorno al 5% con una incidenza dalla popolazione straniera che supererà il 17% della popolazione totale (circa 800.000 persone).

La previsione è che da qui al 2020 quasi un terzo della popolazione italiana avrà più di 65 anni (27%), a fronte di un 4% di over 65 enni stranieri, e che circa il 60% dei residenti stranieri avrà meno di 40 anni, con una incidenza prevista nella fascia di età (0-39 anni) intorno al 28%<sup>5</sup>.

- 
1. La Corte Costituzionale ha più volte validato l'impianto normativo della legge regionale n. 5 del 24 marzo 2004. Si ricorda la sentenza n. 300 del 7 luglio 2005, con cui la Suprema Corte dichiarò inammissibile le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio dei Ministri nel maggio 2004, e la successiva sentenza n.50 del 7 marzo 2008 che ha ribadito la piena competenza delle Regioni e degli Enti locali in materia di integrazione sociale dei cittadini stranieri.
  2. Si ricorda che ai sensi dell'art. 2 L.R. 5/2004, "gli interventi previsti... sono estesi, fatte salve le norme comunitarie e statali, anche ai cittadini dell'Unione europea, laddove non siano già destinatari di benefici più favorevoli sulla base della vigente normativa statale e regionale".
  3. Secondo il Rapporto sulla popolazione dell'ONU (anno 2013) in Italia si registreranno circa 130.000 immigrati ogni anno per i prossimi 40 anni.
  4. Ci si riferisce in particolare alle analisi in corso nell'ambito del progetto MMWD Migrazioni per lo sviluppo. Strumenti di programmazione strategica per le regioni e le città del sud-est europeo, progetto strategico co-finanziato dal Programma di Cooperazione Transnazionale per il Sud-Est Europa (SEE), che si concluderà alla fine di ottobre 2014 e raggruppa 21 partner, guidato dall'Assessorato Politiche sociali e immigrazione della Regione Emilia-Romagna, con la collaborazione del servizio statistico regionale (<http://www.migration4growth.eu/>).
  5. Tale stima presuppone ovviamente che le norme per l'acquisizione della cittadinanza rimangano invariate. Una modifica normativa sulla L.91/92, specie riferita alla acquisizione della cittadinanza per i minori nati in Italia, comporterebbe una radicale ridefinizione delle previsioni numeriche.



La società regionale si trova dunque alle prese con una crescente diversità culturale correlata, anche se non in maniera esaustiva, ad una stabilizzazione del fenomeno migratorio che si compone al suo interno di oltre 170 differenti paesi di origine.

Una popolazione regionale sempre più eterogenea (per provenienze, lingue, culture, religioni, condizioni socio-economiche) pone il tema cruciale della necessità di ridefinire un nuovo patto di cittadinanza tra migranti e nativi e tra nuovi residenti e amministrazioni locali.

È la ricerca di una coesione sociale attraverso la valorizzazione del capitale sociale, delle competenze ed abilità delle persone straniere.

In tal senso vanno potenziate le politiche pubbliche volte ad investire nella diversità e nel dialogo culturale, ponendo al centro le persone e i diritti fondamentali di cui sono titolari<sup>6</sup>.

Le politiche e gli interventi realizzati nel corso di questi anni hanno evidenziato la presenza di alcune dimensioni tipiche della condizione migrante a partire da una specifica e complessa normativa nazionale, un diffuso fabbisogno linguistico e di primo orientamento ai servizi e dalla persistenza di dimensione transnazionale del proprio progetto di vita.

Allo stesso tempo, la complessità crescente delle traiettorie di vita delle persone, richiede una maggiore capacità di distinzione all'interno del vasto mondo della migrazione tra target e bisogni differenti (genere, età, status giuridico, qualifiche, vulnerabilità, progetti migratori..) al fine di mettere in campo interventi appropriati.

La sfida dei prossimi anni sarà quella di accompagnare gradualmente l'insieme dei servizi di welfare nella definizione di risposte culturalmente competenti ed efficaci a fronte di bisogni e/o fenomeni di complessità inedita espressi dalle persone straniere.

Ciò appare ancora più urgente in un contesto caratterizzato dalla presenza di flussi migratori non programmati (richiedenti asilo) oppure temporanei (stagionali) che necessitano di una risposta inter-istituzionale coordinata tra livello centrale nazionale e azioni di ambito regionale e locale.

Le trasformazioni suindicate impongono inoltre alle istituzioni la necessità di garantire a tutta la popolazione i propri e riconosciuti diritti, prevenendo fenomeni di esclusione e discriminazione. Si tratta di fenomeni che riguardano potenzialmente tutte le persone percepite come appartenenti ad una qualche "minoranza" oppure "diverse", fragili, marginali. Investire su azioni volte a garantire pari opportunità per tutti/te significa avviare un processo di inclusione di più gruppi sociali svantaggiati sulla base di caratteristiche proprie dell'identità e della condizione personale. Inoltre, l'attuale scenario di crisi economica rischia di essere un terreno fertile per il fenomeno delle discriminazioni multiple.

Le esclusioni infatti non sono esclusivamente riferibili a un'unica dimensione come l'identità di genere, il colore della pelle, la convinzione religiosa, l'orientamento sessuale o la disabilità ma si possono sviluppare dalla sovrapposizione dei fattori elencati. Le ineguaglianze sociali che ne

Investire nella diversità  
e nel dialogo culturale

Prevenire esclusione e  
discriminazioni multiple

6. "Nessuno può invocare la diversità culturale per attentare ai diritti dell'uomo garantiti dal diritto internazionale, né per limitarne la portata" afferma la Dichiarazione universale UNESCO sulla diversità culturale (2001).

derivano sono difficili da prevenire e rimuovere proprio per la loro multidimensionalità e perché producono maggiore marginalità.

Ciò chiama in causa il tema della garanzia di equità nell'accesso e fruizione ai servizi, ai beni e alle prestazioni e la implementazione di programmi per il contrasto ad ogni forma di discriminazione.

Anche per questo la Regione ha già fatto la scelta di ampliare il raggio d'azione del proprio Centro contro le discriminazioni a tutti i fattori di esclusione, così come indicato dall'art. 21 della "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

Il recente lavoro di valutazione in riferimento alla efficacia della L.R. 5/2004<sup>7</sup>, ha evidenziato come la regione abbia assunto caratteristiche sempre più interculturali e di stabilizzazione insediativa da parte degli immigrati stranieri, e come tendenzialmente i comportamenti delle due "sottopopolazioni" (italiani e stranieri) stiano lentamente e gradualmente avvicinandosi. In questo senso, se appaiono positivi i dati in materia di accesso ai servizi, partecipazione scolastica e tutela della salute, si evidenzia altresì che analogamente ai lavoratori italiani, anche i lavoratori stranieri hanno risentito della fase recessiva dell'economia italiana.

Contestualmente alla crisi economica in ambito nazionale si sono significativamente ridotti i flussi di ingresso programmati per motivi di lavoro, mentre paiono aver subito meno contraccolpi la domanda di lavoro di cura ed i processi di ricongiungimento familiare.

Si tratta di uno scenario lavorativo inedito nella storia della migrazione nazionale e regionale. In un contesto in cui il contributo della componente straniera alla creazione di ricchezza regionale (PIL) è oramai attorno al 16% del totale<sup>8</sup> e dunque appare oggettivamente strutturale, si evidenzia però che la costante contrazione della domanda di lavoro ed il contestuale significativo aumento delle persone in cerca di occupazione, sembrano determinare una condizione in cui l'offerta di lavoro garantita dai lavoratori stranieri già presenti in Italia appare più che sufficiente<sup>9</sup>.

Nel breve periodo si prefigura pertanto uno scenario di stabilizzazione dei fabbisogni occupazionali che richiede prioritariamente investimenti sui processi di riqualificazione e riconversione dei lavoratori stranieri disoccupati, attraverso programmi di politiche attive del lavoro, in particolare rivolti ad un reinserimento nei settori a forte innovazione e sviluppo<sup>10</sup>.

Ciò significa spostare l'attenzione delle politiche dai flussi di ingresso alla qualità dell'integrazione, considerando l'integrazione un fattore decisivo delle politiche di investimento regionali. A questo lavoro di analisi contribuisce l'attività dell'Osservatorio regionale sul fenomeno mi-

## La crisi economica

7. Relazione alla Clausola valutativa in riferimento alla L.R. 5/2004 "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati (art.20 della L.R. 5/2004)".

8. Fonte Rapporto Unioncamere 2013

9. Vedi le indicazioni nella "Relazione sul mercato del lavoro dei cittadini stranieri nel secondo trimestre 2013" del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

10. Vedi le indicazioni "Atto d'indirizzo per il triennio 2014-2016" del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 10 dicembre 2013 e le valutazioni sul contesto nazionale occupazionale dei lavoratori stranieri nel "Rapporto CNEL Indice di integrazione degli immigrati in Italia IX Rapporto 2013".

gratorio in raccordo con gli altri strumenti di osservazione regionale in ambito demografico, sociale, scolastico e lavorativo.

In più occasioni, l'Europa ha ribadito come questione migratoria, coesione sociale e sviluppo regionale siano ambiti strettamente connessi<sup>11</sup>.

La Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, fa riferimento all'integrazione effettiva e responsabile nel mercato del lavoro delle persone immigrate.

Per il periodo 2014-2020, il nuovo Fondo Sociale Europeo, il Fondo Asilo e Migrazione ed il Programma "Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza" rappresenteranno una opportunità per rafforzare le politiche regionali nell'ottica dell'integrazione.

Investire in politiche di integrazione significa dunque investire sulla qualità riconoscendo la migrazione quale fattore di sviluppo per l'Emilia-Romagna e per i paesi di origine.

Lo scenario appena descritto impone, a monte, un cambio di paradigma: occorre definitivamente abbandonare una lettura del fenomeno migratorio come questione sostanzialmente "di nicchia", marginale, a cui rispondere con alcuni interventi specifici e con una parte della società organizzata (quella più attenta e sensibile) che si mette in gioco.

Questo approccio, anche se in buona fede, rappresenta una resistenza al processo di cambiamento in corso.

È l'insieme della comunità regionale che deve assumere una consapevolezza interculturale diffusa e responsabile, che deve maturare un atteggiamento positivo verso la diversità e dare solide garanzie in tema di diritti fondamentali e parità di trattamento.

Si tratta di dare piena coerenza al primo principio europeo delle politiche di integrazione in quanto "processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco fra immigrati e tutti i residenti"<sup>12</sup>.

In ambito regionale ciò significa dotarsi di uno strumento di programmazione pluriennale "trasversale" per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, che sia capace di raccordarsi e di valorizzare le programmazioni pluriennali regionali già previste in diversi e singoli settori e di condividere una visione di medio-lungo periodo sul fenomeno migratorio.

Alla Regione spetta anche un ruolo di promozione, coordinamento e sostegno di reti tematiche quali occasioni di riflessione specialistica e di conoscenza e valorizzazione delle iniziative realizzate in ambito locale.

Dal punto di vista attuativo, occorre ribadire e rafforzare un autentico approccio "dal basso" nel quale gli Enti locali esercitino funzioni di governo per la programmazione e la realizzazione degli interventi, attivando il coinvolgimento di una vasta gamma di attori, istituzionali e non (Enti periferici dello Stato, soggetti del Terzo settore, Scuole, Imprese) puntando comunque sempre sul protagonismo attivo degli stessi migranti.

Europa

Migrazione fattore di sviluppo

Cambio di paradigma

Approccio dal basso

11. Vedi le comunicazioni della Commissione europea: Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi COM(2011) 455, Massimizzare l'incidenza della migrazione sullo sviluppo COM(2013)292.

12. "Principi Fondamentali Comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea", adottati dal Consiglio Giustizia e Affari Interni del 19 novembre 2004.

### Le principali sfide: donne e giovani

La dimensione locale è fondamentale, perché i processi identitari ed i percorsi inclusivi sono strettamente condizionati dalla qualità delle relazioni che le persone vivono nel proprio territorio circostante.

In questo senso, occorre ribadire come la cornice normativa statale in materia di immigrazione<sup>13</sup>, sostanzialmente concentrata sui temi della ammissione, delle condizioni di soggiorno e delle politiche di contrasto ed allontanamento delle persone in condizione irregolare, rappresenti un elemento di indiscutibile condizionamento rispetto all'efficacia delle politiche di integrazione locali.

Ciò appare ancora più evidente in un contesto economico instabile come quello odierno, che già comporta problemi di tenuta del reddito dei nuclei familiari stranieri e di mantenimento delle condizioni di soggiorno regolare, e nel quale la capacità di effettiva inclusione della componente femminile (oramai oltre il 50% della immigrazione complessiva) e della generazione di minori nati e/o cresciuti in Italia, rappresenteranno indubbiamente alcune delle principali sfide dei prossimi anni.

Diverse sono le potenziali difficoltà che le donne straniere possono incontrare nel processo di inclusione sociale a partire da una condizione di isolamento territoriale e sociale, una scarsa opportunità di apprendimento della lingua italiana, ed una difficoltà a ridefinire il proprio ruolo nella famiglia.

Ciò rischia di accentuare, in un contesto di crisi economica, una difficoltà di accesso al mondo lavorativo.

In tal senso l'insieme delle politiche regionali e locali devono assumere tra le questioni prioritarie il tema della integrazione socio-economica delle donne migranti, della valorizzazione delle loro competenze e della loro capacità di mediazione tra generi, generazioni, contesti di origine e provenienza.

Rispetto ai ragazzi ed alle ragazze che studiano e lavorano da anni in Italia, occorre sostenere una partecipazione responsabile, un protagonismo attivo, in ambito sociale, scolastico e lavorativo, che sappia valorizzare talenti e competenze. Essi possono davvero contribuire alla costruzione di una regione più creativa, più innovativa, pronta a confrontarsi con le sfide della dimensione internazionale. Essi chiedono di essere considerati a tutti gli effetti cittadini di questa regione, alla pari dei loro coetanei italiani, e di impegnarsi, insieme a loro, nella vita sociale, culturale, politica per lo sviluppo della comunità locale e regionale.

La capacità inclusiva del sistema scolastico e la capacità di rispondere alle aspettative di mobilità sociale, in particolare di raggiungere una condizione socio-economica migliore di quella dei loro genitori, rappresentano le questioni strategiche sulle quali lavorare con le nuove generazioni nei prossimi anni; auspicando, nel contempo, che una riforma della legge nazionale in materia di acquisizione della cittadinanza possa facilitare questi importanti obiettivi.

---

13. D.Lgs. 286/1998 e succ. modificazioni.

## 1. **Gli assi strategici del programma triennale: inclusione, equità e diritti, cittadinanza, antidiscriminazione**

Si individuano quattro assi strategici per la programmazione regionale 2014-2016 alla quale sono chiamati a contribuire, ciascuno nel proprio ambito, le singole politiche di settore, secondo una modalità di lavoro sinergica e trasversale.

Il senso di fondo è contribuire alla consolidamento di una filiera istituzionale della accoglienza e della integrazione, che con il supporto degli organi periferici dello Stato, delle amministrazioni locali e del terzo settore, sia in grado tempestivamente di interagire, orientare ed accompagnare il migrante a partire dal suo ingresso in regione.

### 1.1. **Inclusione**

Il raggiungimento di un buon livello di inclusione sociale delle persone migranti rappresenta al tempo stesso un obiettivo da perseguire ed un processo che le politiche regionali e locali devono promuovere ed indirizzare attraverso la realizzazione di una pluralità di interventi multidimensionali (scuola, formazione, lavoro, sociale, salute, casa) e tra loro strettamente connessi. In primo luogo la Regione ribadisce la definizione di una scuola di qualità per tutti quale strumento prioritario di coesione sociale.

A fronte dei dati relativi alle precedenti annualità che confermano il mantenimento da parte della Regione del primato in Italia dell'incidenza percentuale degli studenti stranieri nelle scuole<sup>14</sup>, l'azione prioritaria della Regione è rivolta a contrastare la dispersione scolastica e a favorire l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione per qualificare l'ingresso nel mondo del lavoro; inoltre si intende mantenere gli interventi per il diritto allo studio per garantire agli studenti stranieri pari opportunità di accesso all'istruzione e alla formazione e il sostegno per il successo formativo.

La nuova offerta ordinamentale di Istruzione e formazione professionale (le FP) di cui alla L.R. n. 5 del 2011, ha la finalità di assicurare l'assolvimento dell'obbligo di istruzione e del diritto-dovere all'istruzione e formazione e si propone quale efficace strumento contro la dispersione scolastica. A partire dalla sua istituzione, gli studenti stranieri hanno rappresentato circa il 30% del totale degli alunni.

Le "Linee di programmazione e indirizzi per il sistema formativo e per il lavoro 2011/2013"<sup>15</sup>, riaffermano il valore dell'integrazione sociale e della valorizzazione professionale e occupazionale degli immigrati quale risorsa per gli obiettivi di sviluppo economico e di coesione sociale

Una scuola di qualità  
per tutti

14. Nell'aa.ss. 2012/2013 l'incidenza degli alunni stranieri è pari al 15% del totale, a fronte di una media nazionale dell'8,8%.

15. La cui proroga, è stata proposta all'Assemblea legislativa con Delibera di Giunta regionale nr. 1662/2013 e approvata con deliberazione dell'Assemblea legislativa nr. 145/2013.

## Immigrazione e mercato del lavoro

del territorio regionale e individuano nelle politiche a sostegno della permanenza lavorativa uno strumento di contrasto alla caduta in condizione irregolare di soggiorno.

Le azioni di formazione professionale per l'inserimento e reinserimento degli adulti nel mondo del lavoro terranno conto dei fabbisogni diversificati e aggiuntivi della popolazione immigrata, in particolare per i soggetti che presentano specifiche difficoltà di inclusione, a partire dalle vittime di tratta e sfruttamento e includendo i rifugiati e richiedenti asilo.

Saranno inoltre promosse diverse modalità di avvicinamento al lavoro che possano rispondere ai bisogni delle persone immigrate, tenendo conto delle specificità individuali e ricorrendo, nei casi di particolari difficoltà, a idonei strumenti quali, ad esempio, i tirocini di orientamento e formazione o di inserimento o reinserimento in favore di richiedenti asilo (L.R.7/13 e disposizioni attuative).

Rispetto al contesto lavorativo, la situazione in Emilia-Romagna, secondo la rilevazione continua delle Forze di Lavoro Istat, restituisce l'immagine di una forza lavoro non comunitaria molto presente nel contesto lavorativo (quasi il 13% dell'occupazione complessiva nel 2012), fortemente concentrata in alcuni settori (Industria, Servizi collettivi/personali, Costruzioni, Alberghi /ristoranti, trasporti/magazzinaggio) e schiacciata su basse qualifiche (oltre il 75% sono figure operaie).

Mentre il complesso dell'occupazione ha risentito della crisi del 2008, la componente straniera è risultata essere in costante crescita numerica tanto da compensare sostanzialmente la contrazione dell'occupazione italiana<sup>16</sup>. Ciò non ha però impedito che nel corso degli anni sia diminuito il tasso di occupazione dei lavoratori stranieri ed aumentato il tasso di disoccupazione, in quanto evidentemente è aumentato il numero di persone straniere in età lavorativa (15-64 anni) ed anche il numero di persone straniere che a causa di un significativo abbassamento del reddito familiare, hanno deciso per la prima volta di provare ad inserirsi nel mercato del lavoro<sup>17</sup>.

Si tratta comunque di una occupazione molto giovane con oltre il settanta per cento dei lavoratori che non supera i 45 anni e dove il lavoro di cura nelle famiglie rappresenta quasi il 50% del totale delle occupazioni femminili.

Il contesto sopradescritto sembra prefigurare per i prossimi anni una condizione in cui l'offerta di lavoro garantita dai lavoratori stranieri già presenti in Italia appare più che sufficiente<sup>18</sup>.

Gli strumenti normativi previsti per una programmazione di flussi di ingresso qualificata, come l'art. 23 del D.lgs. 286 /98, non sono stati fino ad oggi utilizzati dalle aziende, in quanto considerati spesso onerosi e di difficile realizzazione.

16. Dal 2008 al 2012: -68.000 occupati italiani e +57.000 occupati stranieri.

17. Nel 2012 il tasso di occupazione è 61,2%, inferiore a quello complessivo di 6,4 punti, come pure inferiori sono quelli di genere, 71,7% per i maschi e 51,6% per le donne, rispettivamente 2,2 punti e quasi 10 punti di meno. Al contrario il tasso di disoccupazione risulta più alto, il doppio del livello relativo a tutta la popolazione, nel complesso pari a 15,5%, con le femmine al 17,3% ed i maschi al 14,1%.

18. Vedi le indicazioni nella "Relazione sul mercato del lavoro dei cittadini stranieri nel secondo trimestre 2013" del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

La Regione dovrà dunque prioritariamente investire sui processi di riqualificazione e riconversione dei lavoratori stranieri disoccupati, nell'ambito delle più generali politiche attive del lavoro avendo come concetti chiave: la semplificazione amministrativa, la collaborazione inter-istituzionale e il "fare rete" tra i soggetti pubblici e privati coinvolti.

In questi anni è anche cresciuta la vocazione imprenditoriale delle persone straniere, che si attestano oramai attorno al 8/10% del totale dei titolari di impresa individuale.

Non sono previste delle linee dedicate di intervento e/o priorità di assegnazione per le imprese di stranieri, ma la loro promozione, sviluppo e consolidamento possono essere perseguibili attraverso interventi comuni a tutte le imprese, al fine di garantire:

- pari opportunità di accesso in tutti i settori, quindi accesso paritario alle attività imprenditoriali;
- sostegno all'avvio, consolidamento e sviluppo d'impresa anche attraverso strumenti di garanzia che facilitino l'accesso al credito anche per queste imprese;
- monitoraggio costante dell'andamento delle imprese per individuarne caratteri e peculiarità nonché i livelli di integrazione sociale ed economica raggiunti.

Sul versante sociale, le indicazioni attuative del Piano sociale e Sanitario regionale per il biennio 2013/2014<sup>19</sup> hanno inteso confermare le scelte di fondo indicate dal Piano Sociale e Sanitario Regionale 2008-2010, ma anche procedere ad un aggiornamento delle priorità evidenziate dalla crisi economica. In particolare si è riaffermato il rilancio delle politiche pubbliche di integrazione tra l'area sociale e sanitaria, ed anche la necessità di coinvolgere altri settori (educativo, formativo, lavoro, urbanistica ecc.) superando una visione settoriale della programmazione.

Coerentemente a questo approccio si è sottolineata la centralità della persona e la necessità che il sistema si organizzi attorno ad essa evitando di leggere le realtà solo con le lenti del sistema di offerta dei servizi o delle singole specializzazioni.

Gli interventi e servizi sociali attivati dagli Enti locali esplicitamente rivolti agli stranieri rappresentano dunque una tipologia volutamente residuale del complesso dei servizi di welfare ad accesso universalistico<sup>20</sup> indirizzandosi prevalentemente verso i neo arrivati e/o specifici target particolarmente vulnerabili (richiedenti asilo, minori stranieri non accompagnati, vittime di tratta ecc..) e per rispondere a particolari bisogni (lingua italiana, mediazione, orientamento). In questo senso una particolare attenzione va posta nella fase di ingresso dei ricongiungimenti familiari (minori e adulti), momento delicato e cruciale, che tramite un lavoro di rete tra più attori (Prefetture, servizi sociali, scuole) può consentire di impostare, anche anteriormente all'effettivo ingresso in Italia, un efficace progetto di accoglienza.

Investire sui processi di riqualificazione e riconversione

Interventi e servizi sociali

19. Delibera di Assemblea legislativa 117 del 18 giugno 2013.

20. Essi rappresentano annualmente circa l'1/2% della spesa sociale complessiva in Emilia-Romagna dei Comuni, Fonte Istat.

Nell'ambito delle aree prioritarie di intervento indicate dal suindicato Piano sociale e Sanitario 2013/2014 sono state individuate alcune questioni emergenti: il processo di crescente impoverimento, la necessità di immaginare e sostenere il futuro per le giovani generazioni, la necessità di sostenere le persone non autonome quali anziani e disabili, e la necessità di riconoscere e valorizzare il crescente contesto pluriculturale per rafforzare la coesione sociale, garantire pari opportunità di accesso, equità di trattamento e prevenire potenziali discriminazioni e conflittualità sociali.

In questo senso va confermato il superamento della logica di riparto per programmi regionali finalizzati di ambito distrettuale a favore di una programmazione regionale che, a partire dalle suindicate questioni emergenti, valorizzi l'autonomia e la responsabilità di programmazione in ambito distrettuale dei Comuni associati. Le risorse per la programmazione in ambito distrettuale saranno assicurate dal Fondo Sociale Locale, strumento, che, coerentemente agli atti di indirizzo del Piano Sociale e Sanitario, garantirà la destinazione di una percentuale minima di spesa per una serie di interventi specifici finalizzati a facilitare l'integrazione dei migranti, evidenziando altresì la crescente trasversalità del fenomeno, e dunque la necessità di rispondere ad esso, anche negli altri principali assi tematici di lavoro (impoverimento, minori, famiglie, giovani generazioni). Sarà inoltre fondamentale coordinare la programmazione sociale regionale con le nuove opportunità di programmazione ed interventi che si attiveranno nell'ambito del Fondo Asilo e Migrazione.

Nel merito si individuano le seguenti priorità:

- attività specifiche di apprendimento alla lingua italiana rivolte agli adulti;
- mediazione interculturale nei servizi e più complessivamente esperienze di mediazione territoriale e di comunità per prevenire e contrastare fenomeni sociali di ghettizzazione urbana;
- attività di informazione, orientamento, consulenza in materia di immigrazione straniera;
- azioni in ambito scolastico rivolte ai minori e alle loro famiglie, con particolare attenzione agli studenti neo-arrivati ed alle scuole secondarie superiori, al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica;
- valorizzazione delle diverse ed inedite identità culturali di cui i giovani di origine straniera sono portatori attraverso percorsi di cittadinanza attiva nei contesti territoriali e scolastici;
- interventi di promozione interculturale (comunicazione interculturale, Centri interculturali, formazione interculturale agli operatori, valorizzazione lingue di origine), di promozione dell'associazionismo migrante ed alla partecipazione alla vita pubblica, nonché interventi rivolti a specifici target (richiedenti asilo e rifugiati, vittime della tratta, minori non accompagnati, donne in condizione di isolamento sociale).



Il processo di impoverimento che ha subito la società nazionale e regionale, ha coinvolto in maniera crescente anche una parte di persone straniere.

Alcuni fattori contribuiscono in tal senso: dal punto di vista lavorativo, i lavoratori stranieri percepiscono un reddito medio netto significativamente inferiore rispetto ai lavoratori italiani<sup>21</sup>, concentrandosi fortemente su basse qualifiche, mentre dal punto di vista sociale, le famiglie registrano una più forte presenza di tipologie di famiglie monoreddito e numerose, caratterizzate anche da una debole rete di sostegno parentale.

Risultano pertanto nette le differenze tra italiani e stranieri nei principali indicatori di disagio economico e ciò ha comportato una crescita degli accessi ai servizi che erogano beni di prima necessità.<sup>22</sup>

Attraverso l'attivazione di una pluralità di meccanismi e percorsi di ambito sociale, lavorativo, formativo ed abitativo, occorre lavorare affinché al disagio materiale non si sommi la deprivazione relazione e l'isolamento (tema ulteriormente delicato per le persone straniere se pensiamo che la perdita del lavoro potrebbe significare loro la perdita della regolarità del soggiorno). Il tema del contrasto alla povertà ed alla esclusione sociale rappresenta una priorità nell'ambito del Piano Sociale e Sanitario 2013-2014, ed in tal senso, l'insieme degli interventi programmati in ambito distrettuale (sostegno al reddito, sostegno al lavoro ed all'abitare, azioni per rispondere a bisogni primari di pronta accoglienza, somministrazione di pasti e vestiario ecc.) saranno rivolti, in condizioni di parità, anche alle persone straniere così come previsto dalla normativa regionale di riferimento (L.R. 2/2003).

In questi anni è significativamente cresciuta anche la presenza di assistenti famigliari.<sup>23</sup>

La principale criticità è legata alla persistenza, in questo settore, di situazioni di lavoro sommerso, che può rappresentare il presupposto di situazioni di sfruttamento, isolamento, violenza, o inadeguatezza dell'assistenza. Nell'ambito della programmazione del Fondo regionale per la non autosufficienza – FRNA sono state definite le linee di indirizzo per la qualificazione e l'emersione del lavoro di cura svolto da assistenti famigliari.

Nei prossimi anni occorre porsi l'obiettivo di ampliare la capacità di contatto e coinvolgimento delle assistenti famigliari residenti favorendo la qualificazione del lavoro, la regolarità contrattuale e l'integrazione nella comunità e nella rete dei servizi, e potenziando il coordinamento e la collaborazione, a livello distrettuale, fra tutti i soggetti pubblici e privati attivi su questo fronte.

## Il processo di impoverimento

## L'assistenza familiare

- 
21. Secondo una stima dell'Agenzia Socio-Sanitaria regionale i lavoratori stranieri hanno un reddito inferiore del 20-25% rispetto a quello degli italiani.
  22. Circa il 34% delle famiglie straniere risulta in condizione di deprivazione materiale, a fronte del 7% delle famiglie italiane (Fonte Eurostat 2012, in Ministero delle Politiche Sociali, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2011-2012*) ed oltre il 70% degli accessi ai Centri di Ascolto della Caritas in Emilia-Romagna è composto da persone straniere.
  23. Dalla banca dati Inps emerge che i lavoratori domestici per i quali sono stati pagati contributi all'Inps nel 2011 in ambito regionale erano quasi 80.000, di cui, il 63% proveniente dai paesi dell'Est, il 12% italiani ed il 6% dalle Filippine.

## I servizi per minori e famiglie

In un contesto caratterizzato da una crescita dei minori e delle famiglie straniere<sup>24</sup>, i servizi educativi, le scuole dell'infanzia e la realtà scolastica rappresentano il primo contesto di socializzazione tra bambini anche di culture diverse, e molto spesso sono il primo luogo di incontro tra le famiglie.

Nel prossimo triennio occorre attivare tre percorsi operativi:

- rendere produttivi gli esiti di importanti ricerche sostenute negli anni scorsi al fine di qualificare i percorsi formativi del personale che opera nei servizi prescolastici del sistema integrato regionale;
- rileggere i progetti pedagogici di tutti i servizi 0-3 anni alla luce delle linee guida regionali che introducono, tra i vari indicatori da valutare, la capacità relazionale delle équipes educative verso le famiglie e verso le differenti culture di appartenenza;
- produrre nuovo materiale multimediale dedicato al sistema integrato dei servizi 0-6, non trascurando di presentare aspetti progettuali dedicati alle tematiche interculturali.

Appare inoltre molto importante il ruolo dei Consultori familiari e dei Centri per le famiglie all'interno dei quali oramai quasi la metà degli accessi è data da famiglie straniere. Pertanto i 31 Centri per le famiglie della regione, anche con la collaborazione dei Consultori familiari e delle pediatrie di comunità, dovranno consolidare attività per:

- un'informazione, facilmente accessibile e integrata su tutti i servizi e sulle risorse e le opportunità istituzionali e informali che il territorio offre a bambini e famiglie;
- la promozione e supporto delle competenze genitoriali, per affrontare le difficoltà del crescere i figli in un contesto culturale diverso da quello di origine;
- la attivazione di spazi e proposte di incontro per le famiglie straniere con figli e progetti di aiuto fra famiglie per momenti di condivisione allargata.

Sul versante degli adolescenti stranieri, appare evidente che essi si trovano ad affrontare una complessità di sfide tra cui quella non semplice di elaborare la loro duplice appartenenza alla cultura di origine familiare e a quella del paese in cui vivono.

In tal senso, la Regione, con l'approvazione delle "Linee di indirizzo per la promozione del benessere e la prevenzione del rischio in adolescenza (D.g.r. n. 590/13) ha affrontato il tema dell'educazione multiculturale a scuola, ponendo l'attenzione sull'importanza di favorire un confronto di reciprocità tra scuola e culture diverse nella valorizzazione della lingua d'origine, nel coinvolgimento delle famiglie e nella revisione dei programmi.

---

24. I minori stranieri presenti in Regione Emilia-Romagna al 1/1/2013 risultano 124.718, pari al 17,5% della popolazione di minore età complessiva con un evidente aumento rispetto al 2008 (13,1%) e rispetto alla media del 12,2% di incidenza della popolazione straniera su quella complessiva.

La Regione ha inoltre elaborato e diffuso, in collaborazione con gli Spazi Giovani consultoriali, un documento sulle “buone pratiche per la prevenzione dei comportamenti sessuali a rischio fra gli adolescenti di origine straniera”, che dovranno essere promosse nelle attività scolastiche di educazione alla salute.

Partendo dal presupposto che la salute delle persone è fortemente influenzata da fattori socio-economici e di contesto, occorre proseguire nella capacità del sistema di rilevare i bisogni della popolazione straniera, attraverso azioni di ascolto e informazione, accoglienza e orientamento per favorire l’accessibilità e la fruibilità dei servizi, tenendo conto che la nascita, la cura e il percorso di crescita dei bambini sono occasioni di incontro con i servizi e possono rappresentare ambiti privilegiati di intervento.

In tale ottica, si è ritenuto opportuno, in ambito regionale, migliorare la presa in carico dei bambini in situazione di vulnerabilità, prevedendo la possibilità di effettuare la scelta del pediatra di libera scelta, (DGR n. 2099/2013) per i bambini con età inferiore o uguale a 14 anni, presenti sul territorio regionale, figli di persone immigrate non regolarmente soggiornanti (STP). Su tale versante le Direzioni Distrettuali devono garantire l’applicazione del provvedimento, raccordandosi con le Associazioni direttamente coinvolte, per promuovere l’accesso alla rete dei servizi in modo proattivo.

Nell’ambito della prevenzione il Servizio sanitario regionale garantisce, attraverso i Dipartimenti territoriali, la realizzazione di programmi di efficacia, dando attuazione alle previsioni dei LEA per la salute pubblica. Da sempre la prevenzione ha fatto dell’offerta attiva e gratuita, estesa a tutta la popolazione, uno dei propri punti di forza.

Tuttavia la popolazione immigrata presenta alcune peculiarità che rendono necessario un ulteriore impegno dedicato. Fra queste vi è, oltre ovviamente la problematica legata alla comprensione della lingua, una diversa cultura che in alcune nazionalità non considera importanti gli interventi di prevenzione. È pertanto impegno prioritario della Regione attuare politiche di prevenzione e promozione della salute orientate a superare il divario di equità, anche affiancando interventi specifici e mirati ai programmi universali. Sia il Piano Nazionale che quello Regionale della Prevenzione 2011-2013 hanno tra gli obiettivi prioritari quello di favorire una maggiore equità di trattamento ed accesso ai servizi, nonché garantire la tutela e la cura delle persone più deboli e sottolineano l’importanza di programmi di prevenzione, rivolti anche a gruppi di popolazione a rischio. Infatti, sia nei programmi di vaccinazione, sia in quelli degli screening dei tumori, sia nella prevenzione degli incidenti domestici, vengono svolte attività specifiche rivolte alla popolazione immigrata, alla popolazione ROM, alla popolazione detenuta. Sono inoltre previsti nei prossimi anni il monitoraggio e il coordinamento delle iniziative di prevenzione e promozione della salute attuate in questa Regione a favore di gruppi di popolazione particolarmente fragili quali emigrati e minoranze etniche.

Per quanto riguarda l’area della salute donna ed infanzia, la Regione ha aderito alla campagna nazionale “genitori più”, di promozione della salute dei bambini in un’ottica transculturale, con la diffusione di opuscoli, materiale informativo in lingua, DVD e la formazione specifica dei professionisti. È previsto che tale campagna prosegua associata al progetto regionale “Nati

Salute



per leggere” che promuove la lettura precoce ad alta voce (bambini 0-6 anni) e che utilizza materiale informativo in lingua e prevede la facilitazione dell’accesso alla popolazione svantaggiata alle biblioteche aderenti al progetto, con particolare attenzione anche alla popolazione immigrata (libri in lingua). Sono state recepite inoltre, con DGR n. 1677/2013, le “Linee di indirizzo regionali per l’accoglienza e la cura di bambini e adolescenti vittime di maltrattamento/abuso” che dovranno essere implementate sul territorio regionale.

La Regione ha aderito al Progetto nazionale dell’ISS di prevenzione delle IVG nella popolazione immigrata. Il progetto si è già sviluppato in due Aziende USL (Modena e Bologna) e si prevede la diffusione delle buone prassi acquisite in tutti i Consultori della regione dal 2014. È stata recepita la linea guida del sistema nazionale sulla gravidanza fisiologica e nel 2014 sarà progettato il materiale informativo/formativo in un’ottica transculturale. L’assistenza garantita nei Consultori familiari di tutta la regione prevede il consolidamento della presenza della mediazione linguistico culturale a supporto delle donne con difficoltà di comunicazione. Inoltre, per facilitare l’accesso ai servizi consultoriali, sono garantiti, nella maggior parte dei capoluoghi di provincia, spazi dedicati ad accesso libero e diretto per le donne ed i loro bambini di recente immigrazione.<sup>25</sup>

## Salute mentale

Nell’ambito dell’area dedicata alla salute mentale, che ricomprende i servizi di neuropsichiatria infantile, i Sert ed i servizi di salute mentale per gli adulti, si registra un costante aumento in valori assoluti e percentuali di utenti non italiani presi in carico dai servizi.<sup>26</sup> Per superare ancora una serie di difficoltà che persistono sul versante dell’accesso (paura di segnalazione/denuncia specie per le persone in condizione irregolare di soggiorno, timori di stigma sociale da parte delle comunità di appartenenza, barriere linguistiche) e sul versante della risposta dei servizi (difficoltà a costruire reti di supporto, scarsi collegamenti tra servizi di emergenza e servizi territoriali, insufficiente conoscenza dell’approccio alla salute e alla malattia nelle culture di provenienza) si rende opportuno:

- attivare collaborazioni tra Sert, Enti locali e Terzo settore e prevedere percorsi condivisi di accoglienza e presa in carico tra servizi di emergenza, servizi sociali-sanitari territoriali e Terzo settore;
- promuovere il coinvolgimento delle comunità di appartenenza, quando possibile, e/o di persone pari nel percorso di cura;
- promuovere attività di informazione, anche con materiale multilingue, per aumentare le conoscenze sui rischi legati all’uso di sostanze, sulla normativa italiana, sulle opportunità di cura;
- attivare percorsi di formazione specifica degli operatori ed aumentare la disponibilità di mediatori culturali e linguistici nei servizi per le dipendenze.

25. Nel 2012 il 25% delle utenti del consultorio era di origine straniera.

26. Nel 2012 essi rappresentano circa il 14% nei servizi di neuropsichiatria infantile e adolescenza, circa il 12% nei Sert ed il 6% nei servizi di salute mentale degli adulti.

In materia di edilizia abitativa e di programmazione urbana, con la legge regionale n.19/1998 “Norme in materia di riqualificazione urbana”, la Regione Emilia-Romagna si è dotata di uno strumento volto a promuovere la riqualificazione urbana ed eliminare condizioni di abbandono e degrado.

Con la legge regionale n. 24/2001 “Disciplina generale dell’intervento pubblico nel settore abitativo”, la Regione Emilia-Romagna ha invece promosso politiche ed interventi per soddisfare il diritto alla casa, in proprietà e in locazione, delle famiglie che si trovano in difficoltà nel reperire un alloggio alle condizioni del libero mercato.

In relazione agli obiettivi delle suindicate leggi, ed in particolare al tema delle politiche abitative, va sottolineato che alle persone straniere viene assicurato l’accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica ed alle altre misure volte a favorire l’accesso alle abitazioni in locazione e in proprietà nel rispetto di quanto previsto dalla disciplina regionale che garantisce parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani. Non sono previste misure od interventi regionali specifici rivolti agli immigrati stranieri in materia di politiche abitative.

Anche sul versante del disagio abitativo, la Regione Emilia-Romagna a partire dal 2011 assegna in maniera crescente alle Province e ai Comuni capoluogo risorse finalizzate ad attivare azioni e percorsi per affrontare il problema del disagio abitativo, ossia per sostenere le famiglie in difficoltà nel pagamento dei canoni di locazione. Ciò ha consentito l’attivazione di Protocolli provinciali sottoscritti da soggetti istituzionali pubblici, del terzo settore e associazioni rappresentative dei proprietari ed inquilini. Le azioni ed i contributi regionali, anche nei prossimi anni, verranno erogati a parità di condizioni con i cittadini italiani, purché regolarmente soggiornanti.

Nei prossimi anni proseguirà l’attuazione dei programmi avviati negli anni precedenti (Programmi di riqualificazione urbana, Contratti di Quartiere II, Programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana) dove spesso sono fondamentali azioni di accompagnamento e coinvolgimento della comunità sociale interessata (soprattutto nei casi di quartieri con alta presenza di persone immigrate) al fine di promuovere partecipazione e prevenire-risolvere situazione di conflitto.

Si tratta di azioni che si intrecciano con le iniziative messe in campo dalle politiche di sicurezza sul territorio, le quali frequentemente sono sollecitate ad intervenire su problematiche di conflitto (anche interetnico) sull’uso dello spazio pubblico e sulla rappresentazione del “diverso” come pericoloso. In questo senso è necessario sviluppare anche una nuova cultura per la Polizia Locale che consenta ai suoi operatori una migliore comprensione dei bisogni e delle problematiche che possono verificarsi in una società interculturale.

Lo strumento programmatico per sostenere interventi di sicurezza urbana in ambito locale è rappresentato dall’Accordo di Programma Regione-Comune, pertanto sarà possibile introdurre, laddove è necessario, il tema interculturale tra gli obiettivi dei predetti Accordi.

## Le politiche abitative

## Interventi per la sicurezza

## 1.2. Equità e diritti

Rispetto all'accesso e fruizione dei servizi, la Regione ha previsto già nell'art.1 della legge 5/2004 che siano garantite pari opportunità di accesso ai servizi universalistici evitando pertanto di costruire, se non per situazioni e momenti particolari, servizi specialistici "separati".

La necessità di rimuovere ostacoli di ordine linguistico, culturale ed organizzativo nella presa in carico e nella definizione di percorsi di inclusione socio-lavorativa appare ancora più cogente se riferito ad una ampia e plurale gamma di persone in condizioni di vulnerabilità sociale, quali ad esempio i richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria, i minori stranieri non accompagnati, le persone vittime di tratta, le persone ex detenute, le persone vittime di violenza e/o matrimoni forzati.

Ciascuno di questi target, pur avendo proprie specificità normative e sociali, richiede una strategia di risposta integrata, nella quale l'intervento specialistico possa trovare una soluzione nell'ambito di politiche generali di assistenza, formazione e lavoro. In questo senso, anche la opportunità di un rimpatrio volontario assistito nel paese di origine, va promossa e sostenuta nell'ambito della piena garanzia di tutela delle persone vulnerabili.

In questi anni, i monitoraggi annuali regionali, hanno costantemente registrato una crescita della presenza di popolazione rifugiata in regione<sup>27</sup> a cui ha corrisposto una graduale crescita delle attività di accoglienza specializzata da parte degli Enti locali, anche se ancora insufficiente, diffusa in ciascun ambito territoriale provinciale, afferente alla rete nazionale SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) finanziato dal Ministero degli Interni.

In un quadro di generale aumento della conoscenza del fenomeno e delle opportunità di accoglienza, permangono alcune criticità, ed in particolare:

- disparità nelle modalità di effettivo accesso ai servizi, ed una non completa connessione tra progetti di accoglienza specialistici (SPRAR) e le politiche territoriali locali;
- scarse prospettive di inserimento socio-lavorativo dei titolari di protezione internazionale o umanitaria.

In tal senso appare fondamentale:

- ricercare una più stretta connessione tra i servizi di accoglienza specialistici ed il più ampio sistema dei servizi di welfare locale ed optando preferibilmente per una accoglienza territoriale diffusa;
- favorire la stabile integrazione a partire dall'acquisizione della residenza anagrafica, dall'effettivo accesso alla formazione e alle politiche attive per il lavoro, dall'accesso alle

---

27. Secondo il Monitoraggio regionale alla fine del 2012 i richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e titolari di protezione umanitaria conosciuti dalle Questure erano 4.476, ovvero il 14% in più rispetto all'anno precedente, e più che raddoppiati se confrontati al 2006.

- prestazioni sociali e sanitarie con particolare riguardo per le situazioni di persone vittime di tortura o di violenze;
- proseguire l'attività annuale di monitoraggio sulla situazione dell'asilo in Emilia-Romagna;
  - andare ad una verifica/aggiornamento del Protocollo regionale sull'asilo del 2004 che sia in linea con la nuova normativa europea e nazionale e impegni Regione, Enti locali, Soggetti Istituzionali e non, a vario titolo impegnati sul tema, al consolidamento e allo sviluppo di un sistema regionale di accoglienza;
  - realizzare iniziative di formazione per gli operatori e di informazione diffusa sul tema della protezione internazionale, in particolare in occasione della Giornata Internazionale del Rifugiato (20 giugno);
  - consolidare una funzione di coordinamento tecnico della Regione sui temi dell'asilo, attraverso uno specifico tavolo di lavoro composto da Enti locali, realtà del Terzo settore e sindacati ed assicurare al contempo il proprio contributo nell'ambito del Tavolo regionale asilo presieduto dalla Prefettura di Bologna;
  - mantenere una stretta connessione in termini teorici ed operativi tra i fenomeni dell'asilo, della tratta e dei minori stranieri non accompagnati, anche attraverso proposte di attività coordinate insieme da questi settori.

Il fenomeno migratorio registra da molti anni anche un flusso di persone arrivate in regione attraverso percorsi forzati di traffico e di tratta che spesso sfociano in forme di sfruttamento nella prostituzione.

Per questo la Regione Emilia-Romagna è infatti fortemente impegnata sul tema della tratta di esseri umani con il "Progetto Oltre la Strada" che è un sistema integrato di interventi sociali e sanitari nel campo della prostituzione e della tratta di esseri umani, basato sull'impegno di Regione, Enti pubblici e soggetti del Terzo settore, che operano attraverso le reti costituite sul territorio con gli altri attori che intervengono in materia (forze dell'ordine, autorità giudiziaria) e con tutti gli interlocutori che possono contribuire alle azioni: servizi sanitari, servizi sociali, sindacati, enti di formazione professionale, enti del privato sociale.

Attraverso questa ampia rete "Oltre la Strada" assicura la possibilità di:

- accedere alle misure di protezione previste dalla normativa nazionale (programmi di assistenza individualizzati, ai sensi dell'articolo 13 Legge 228/2003 e articolo 18 Testo Unico Immigrazione);
- beneficiare dei diritti assicurati in tutta l'Unione europea dalle Direttive in materia: il diritto all'accoglienza e al sostegno; il diritto di assistenza prima, durante e dopo i procedimenti penali; il diritto al risarcimento; il diritto alla piena integrazione sociale o al rimpatrio assistito.

## Le vittime di tratta



Le vittime<sup>28</sup> seguite dalla rete "Oltre la Strada" sono per la maggior parte donne, anche se negli ultimi anni è cresciuto il numero di uomini gravemente sfruttati sul lavoro.

Tra la donne, rimane prevalente la quota di vittime di sfruttamento e tratta nell'ambito della prostituzione; iniziano però ad emergere anche donne sfruttate sul lavoro, in particolare nel settore della cura alla persona.

Le vittime di tratta a causa delle forme di assoggettamento subite (ricatti, debiti, violenza, minacce alle famiglie nei paesi di origine), della paura, della condizione di irregolarità nella quale spesso si trovano, sono costrette a tenere celata la loro condizione, rendendosi "invisibili" a forze dell'ordine e servizi sociali: per questo la Regione attiva iniziative per fare emergere queste realtà.

Negli ultimi anni, anche in considerazione della evoluzione dei fenomeni, agli interventi per l'individuazione ed emersione di potenziali vittime di sfruttamento sessuale attuati dalle Unità di strada, nell'ambito delle azioni di prevenzione socio-sanitaria e di riduzione del danno, si sono affiancati gli interventi di monitoraggio e primo contatto rivolti alla prostituzione in luoghi chiusi (appartamenti, locali notturni, centri massaggi) attraverso il "progetto Invisibile". Rispetto al tema del sostegno alla emersione delle vittime appare opportuno rafforzare la cooperazione con la Direzione Distrettuale Antimafia, competente per i reati di riduzione e mantenimento in schiavitù, la Direzione Regionale del Lavoro, per quanto riguarda il tema dello sfruttamento lavorativo, e la Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione internazionale, sezione distaccata di Bologna, per favorire l'identificazione di vittime di tratta inserite nei percorsi di protezione internazionale.

La recente approvazione del decreto legislativo 24/2014 di recepimento della direttiva europea 36/2011 sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime consentirà di:

- programmare gli interventi territoriali e quelli regionali di sistema nel quadro di indirizzi nazionali e di una più efficace governance del sistema;
- rafforzare forme di raccordo tra il sistema di protezione rivolto a vittime di tratta, ed il sistema di protezione rivolto a titolari/richiedenti protezione internazionale.

### Accogliere i minori stranieri non accompagnati

Per quanto riguarda il fenomeno dell'arrivo dei minori stranieri non accompagnati (msna) sul territorio italiano e regionale esso può essere considerato un fenomeno strutturale all'interno dei processi migratori<sup>29</sup>.

A fronte dell'esperienza maturata in anni di interventi messi in campo dai territori investiti dall'arrivo di msna, si è ritenuto fondamentale, di concerto con le realtà locali, definire un progetto di accoglienza che assuma un'ottica complessiva rispetto al fenomeno multifattoriale della migrazione dei minori.

28. Ogni anno in media vengono effettuate 230 nuove prese in carico.

29. Secondo i dati forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali al 30 novembre 2012 i msna presenti in Italia erano 5.580 e in Emilia-Romagna 604.



Nel prossimo triennio in considerazione di quanto consolidato a livello nazionale, regionale e in linea con quanto previsto con il Piano d'azione della Commissione europea, riguardo al fenomeno dei msna verranno presidiati, sviluppati e potenziati alcuni principali filoni d'intervento in merito a:

- standard/garanzie di base su tutto il territorio e sostegno ad una modalità di accoglienza a livello nazionale orientata ad una equa distribuzione territoriale;
- integrazione socio lavorativa, scolastica, formativa in stretta correlazione con politiche del lavoro e della formazione istruzione ed in connessione con le politiche per l'accoglienza e l'integrazione;
- raccolta dati in un sistema unico nazionale (SIM).

Relativamente al tema del carcere, il recente Protocollo sottoscritto dal Governo e dalla Regione Emilia-Romagna il 27 gennaio 2014 per la realizzazione di misure mirate all'umanizzazione della pena e al reinserimento sociale riguarda giocoforza anche la popolazione straniera detenuta che rappresenta oltre il 50% della popolazione carceraria.

Il Protocollo si concentra anche sull'accoglienza e sulla dimissione del carcere che rappresentano momenti particolarmente importanti e delicati nella vita di un detenuto; inoltre individua per i detenuti stranieri misure specifiche rispetto all'apprendimento della lingua italiana, alla mediazione ed alla promozione della misura di rimpatrio volontario assistito. Misure che la Regione, nell'ambito della programmazione sociale, intende valorizzare e consolidare nei prossimi anni.

Nell'ambito degli interventi rivolti all'insieme dei detenuti, quali l'attivazione di Sportelli informativi, la realizzazione di percorsi di sostegno per il reinserimento sociale (accompagnamento sociale, tirocini formativi e inserimenti lavorativi) e l'attivazione di interventi per facilitare l'esecuzione penale esterna al carcere, i detenuti stranieri potranno essere beneficiari e fruitori di tali interventi in condizioni di parità con i detenuti italiani anche se l'alto turnover della popolazione straniera, e la impossibilità della permanenza in Italia dopo la fine della detenzione per le persone titolari di un provvedimento di espulsione, possono rappresentare delle difficoltà oggettive o addirittura inibire la realizzazione di percorsi di reinserimento sociale e lavorativo. La Regione conferma inoltre, ai sensi della L.R. 5/2004, la disponibilità a svolgere attività di osservazione e monitoraggio, per quanto di competenza ed in raccordo con le Prefetture, sul funzionamento dei Centri di identificazione ed espulsione (art. 14 D.Lgs. 286/1998).

Come già evidenziato in premessa in questi anni la regione ha assistito ad un crescente processo di femminilizzazione della migrazione per cui appare fondamentale sensibilizzare alla parità e alle pari opportunità.

Il binomio donne e immigrazione intreccia dunque l'insieme delle politiche regionali (lavoro, formazione, accesso al welfare) e richiede un presidio da parte di ogni settore coinvolto.

La popolazione straniera  
detenuta

Donne e immigrazione

## Contrasto ad ogni forma di violenza

Coerentemente alle indicazioni europee<sup>30</sup>, si tratta dunque di consolidare un percorso per la promozione delle competenze e dei talenti delle donne straniere, che impone anche un mutamento culturale improntato al rispetto della donna e dei suoi diritti, che non possono essere attenuati da alcuna giustificazione culturale o religiosa, al sostegno a percorsi associativi e di protagonismo civico in ambito locale, ed al convinto contrasto ad ogni forma di violenza, al fenomeno dei matrimoni forzati, ed alla pratica delle mutilazioni genitali femminili.

La recente introduzione normativa<sup>31</sup> che consente la possibilità di rilascio del permesso di soggiorno umanitario per la donna straniera vittima di violenza domestica, rappresenta una importante occasione di aggancio e attivazione di percorsi di protezione da parte del sistema di welfare locale di concerto con le Questure competenti.

Sensibilizzazione, formazione, coinvolgimento attivo e non stigmatizzante delle comunità migranti, attivazione di un sistema di welfare capace di farsi carico dei bisogni delle donne straniere: su questi assi è importante lavorare nei prossimi anni.

## Favorire il rientro volontario assistito

Se già con l'art. 19 della L.R. 5/2004 "Iniziativa di rientro e reinserimento nei Paesi di origine" si prevedeva che la Regione e gli Enti locali potessero promuovere iniziative sia in attuazione della normativa vigente che nell'ambito di progetti di cooperazione internazionale per favorire il rientro volontario dei cittadini immigrati nei Paesi d'origine, la questione del Rimpatrio Volontario Assistito (RVA) è stata definita solo di recente con le Linee Guida operative nazionali<sup>32</sup>. L'attuale contesto rende plausibile che una parte di persone straniere siano portate a considerare il rientro nel proprio paese d'origine come occasione per riappropriarsi di una condizione di relativo equilibrio per sé e la propria famiglia, a seguito di eventi più o meno repentini e traumatici. Si tratta di un momento delicato, che necessita di una assistenza preparata e consapevole.

Pertanto diventa prioritario formare gli operatori degli Enti locali e del Terzo settore per accrescere competenze e consapevolezza sulle misure, opportunità e prassi di RVA progettuali. Nel prossimo triennio appare opportuno dare continuità e sviluppo, anche in occasione delle azioni previste dal Fondo Asilo e Migrazione 2014-2020, a quanto già in essere relativamente a:

- formazione sui programmi e sugli aspetti normativi connessi al RVA nella Regione Emilia-Romagna fornendo supporto ai rappresentanti ed operatori delle realtà di contatto con i migranti;
- incentivare il coinvolgimento degli Enti locali e territoriali (AUSL, patronati e associazioni) nei programmi di RVA anche attraverso l'attivazione di una rete di "sportelli rimpatrio" di ambito territoriale che operino in collaborazione con le Prefetture e con gli Enti attuatori dei programmi di Ritorno;

30. Risoluzione del Parlamento europeo sull'immigrazione femminile: ruolo e condizione delle donne immigrate nell'Unione.

31. Legge 119/2013 che ha introdotto nel T.U. Immigrazione l'art. 18 bis.

32. Data infatti 27 ottobre 2011 il Decreto del Ministro dell'Interno che approva le "Linee guida per l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario e assistito" con cui si definiscono per la prima volta a livello nazionale le possibili azioni da intraprendere.

- networking e sensibilizzazione del territorio nazionale e regionale;
- organizzare interventi e campagne informative, anche attivando i Consigli Territoriali per l'Immigrazione, così da coinvolgere il maggior numero possibile di realtà pubbliche e private di contatto con i migranti.

### 1.3. Cittadinanza

In coerenza con le indicazioni europee<sup>33</sup>, il tema della partecipazione ai processi sociali e politici di una comunità rappresenta un elemento fondamentale per una effettiva integrazione delle persone straniere, in quanto abbassa il pericolo di esclusione sociale e spinge ad una presenza responsabile, ad un farsi carico insieme ai cittadini italiani, delle problematiche e delle sfide del territorio in cui si vive.

Se la questione giuridica della "cittadinanza" e della introduzione del diritto di voto amministrativo per i cittadini stranieri è materia di esclusiva competenza statale, le politiche regionali possono invece promuovere la molteplicità delle forme di "cittadinanza attiva", di relazioni sociali e di partecipazione che possono permettere di aumentare i livelli di coesione sociale e prevenire eventuali conflittualità.

Sono varie le modalità e gli attori che possono concorrere al raggiungimento di tale obiettivo: dalle esperienze formali di partecipazione, al sostegno all'associazionismo migrante, ai percorsi di Servizio civile, agli interventi delle politiche giovanili, alla possibilità di avere visibilità e voce nel mondo della comunicazione, alle politiche culturali e dei Centri interculturali, al protagonismo diretto dei migranti nell'ambito sportivo ed anche nell'ambito della cooperazione internazionale.

In ambito regionale la Regione ha consolidato la Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (art. 6 e 7 della L.R. 5/2004) quale luogo di costante confronto inter-istituzionale sul tema, e nell'ambito della programmazione regionale, ha previsto il sostegno ad esperienze locali di partecipazione alla vita pubblica (Consulte, Forum, Consiglieri aggiunti) che, con modalità differenti, e difficoltà crescenti, hanno cercato di definire un luogo di stabile confronto con la popolazione straniera.

La Regione intende confermare il sostegno a queste forme di partecipazione alla vita pubblica, pur nella consapevolezza che solo una riforma nazionale sui temi della cittadinanza e l'introduzione del diritto di voto locale potranno rappresentare l'occasione per una effettiva partecipazione politica dei cittadini stranieri di Paesi Terzi. In tal senso la Regione promuove la partecipazione dei cittadini dell'Unione europea alla vita pubblica e politica regionale, in particolare sostenendo iniziative di sensibilizzazione ed informazione sui loro diritti elettorali in occasione delle elezioni del Parlamento europeo e delle elezioni locali.

Promuovere forme di  
cittadinanza attiva

La partecipazione  
alla vita pubblica

33. Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, 2011.

### L'esperienza del servizio civile regionale

Anche l'associazionismo promosso dai cittadini stranieri rappresenta una risorsa importante per le istituzioni e la comunità di un territorio, in quanto spesso promotore di progettualità concrete e positive e di occasioni di scambio e dialogo interculturale.

Una ulteriore possibilità deriva dal Servizio civile che è finalizzato alla difesa della Patria con attività civili, non armati e nonviolenti e all'attuazione del dovere costituzionale di solidarietà sociale. La L.R. n. 20/2003 prevede norme per lo sviluppo e la valorizzazione del servizio civile ed è stata la prima sul territorio nazionale che ha posto l'obiettivo di coinvolgere nell'esperienza di Servizio civile le persone in tutto l'arco della loro vita. Dall'intento legislativo sono state attivate le esperienze di Servizio civile regionale anche rivolte ai giovani immigrati d'età compresa tra i 18 e i 28 anni, in posizione regolare, che abitano in Italia, ma anche ai minorenni, agli adulti e agli anziani. La partecipazione al Servizio civile regionale dei giovani cittadini stranieri e comunitari ha coinvolto oramai, nel corso degli anni, quasi un migliaio di persone, rappresentando una reale occasione di crescita ed impegno sociale insieme ai coetanei italiani. Pertanto si intende confermare la proposta di Servizio civile regionale per le persone in tutto l'arco della loro vita, prevedendo la partecipazione anche dei giovani cittadini stranieri e comunitari.

Le politiche giovanili in Emilia-Romagna sono state connotate in questi ultimi anni da numerose e rilevanti innovazioni, che, anche attraverso l'utilizzo di fondi derivanti da Accordi con il Dipartimento per la Gioventù della Presidenza del Consiglio dei Ministri (GECO2), hanno operato nell'ottica della trasversalità regionale su: attività connesse agli spazi di aggregazione, realizzazione di un sistema informativo integrato per i giovani, aggiornamento e formazione per l'avvicinamento da parte dei giovani ad arti e mestieri della tradizione culturale locale, valorizzazione della creatività e dei talenti dei giovani e promozione della cultura della legalità. In tali ambiti, sono stati avviati percorsi di protagonismo diretto anche dei giovani di origine straniera, che in primo luogo chiedono di essere parte attiva di una nuova società italiana sempre più interculturale.

### Il protagonismo dei giovani di origine straniera

La Regione si impegna a sostenere i percorsi e le forme associative, che in ambito regionale e locale, ed in raccordo con gli Enti locali, vedono i giovani con un background familiare straniero, impegnati insieme ai giovani italiani in attività di ambito sociale ed interculturale. Meglio di ogni altro soggetto sociale, le nuove generazioni esprimono una domanda di investimento sulla diversità culturale come valore e risorsa di una comunità interculturale.

### Comunicazione e centri interculturali

Su questo tema la Regione Emilia-Romagna riconosce la comunicazione interculturale (art. 17 L.R. 5/2004) come un ambito d'azione strategico ed in tal senso si impegna a promuovere gli obiettivi indicati nel Protocollo triennale d'Intesa regionale in materia sottoscritto il 17 febbraio 2014 con un numero rilevante di attori chiave nel settore dei media e della comunicazione.

In particolare si intende:

- migliorare la rappresentazione delle persone immigrate e del processo migratorio sui media anche attraverso attività di ricerca e formazione;

- favorire l'autorappresentazione dei ragazzi, l'interazione e il metissage culturale anche attraverso l'attività di media education in ambito scolastico e non;
- valorizzare i media interculturali promuovendo forme di collaborazione con gli attori chiave del territorio (media mainstream locali e istituzioni) e promuovendo una comunicazione pubblica in un'ottica interculturale e di genere.

Un ulteriore strumento previsto dalla L.R. 5/2004 è rappresentato dai Centri Interculturali<sup>34</sup>, che oggi si configurano come una risorsa specialistica importante a disposizione delle componenti di un territorio (pubbliche e private) per assumere un atteggiamento positivo verso la diversità e dare solide garanzie in tema di diritti fondamentali e parità di trattamento. Luoghi pubblici, nei quali, spesso con il protagonismo delle giovani generazioni, l'intercultura diventa pratica reale in un dato territorio, diventa incontro tra persone, associazioni ed istituzioni.

Luoghi che permettono di anticipare questioni inedite e sperimentare risposte adeguate a partire ad esempio dalla crescente domanda di conoscenza della lingua di origine da parte delle famiglie straniere per i loro bambini, che non va letta meramente come chiusura identitaria, bensì può significare la ricerca di raccordo trans generazionale tra il paese di riferimento dei genitori e le nuove generazioni, con evidenti benefici sia sul piano identitario dei/delle ragazzi/e, ma anche per il loro/nostro futuro in uno scenario sociale ed economico sempre più globalizzato.

La Regione intende confermare una attività di coordinamento e lavoro condiviso con i Centri Interculturali, individuando e sostenendo azioni di sistema volte a rafforzare e valorizzare le competenze e le attività realizzate dai singoli Centri.

La Regione Emilia-Romagna ha sviluppato anche nel settore culturale obiettivi specifici che mirano a rispondere concretamente al bisogno di dialogo, di convivenza e di contrasto al razzismo. Tre sono le linee di intervento che le principali leggi del settore Cultura indicano come prioritarie:

- il Programma regionale in materia di Spettacolo per il triennio 2012-2014 prevede tra gli obiettivi generali quello della "promozione dello Spettacolo quale elemento fondamentale della crescita individuale e della coesione sociale". A questo proposito, una delle azioni prioritarie mira a garantire, nell'ambito della produzione e della distribuzione di spettacoli di elevata qualità artistica, "pluralismo culturale ed equilibrio fra opposte polarità. Diversi sono quindi i progetti di operatori dello spettacolo finanziati dalla Regione che pongono l'immigrazione e l'interculturalismo al centro del proprio lavoro.

La conoscenza  
delle lingue di origine

Le politiche culturali

34. La L.R. 5/2004 li definisce all'art.17 come "luoghi di mediazione e di confronto tra culture, finalizzati a favorire l'incontro e lo scambio tra soggetti di diversa provenienza, nonché l'elaborazione e l'attuazione di iniziative per promuovere l'integrazione sociale".

- il Programma degli interventi per la promozione delle attività culturali per il triennio 2010-2012 (in proroga)<sup>35</sup> si pone tra i suoi obiettivi prioritari la valorizzazione delle esperienze culturali più significative del territorio, con la necessaria attenzione alle vocazioni e alle specificità che emergono nelle diverse realtà, intendendo rivolgersi ad un pubblico il più ampio possibile, che coinvolga e veda protagonista la molteplicità dei soggetti che risiedono sul territorio regionale.
- il Programma regionale per gli interventi in materia di biblioteche, archivi storici, musei e beni culturali per il triennio 2010-2012 (in proroga)<sup>36</sup> si propone, tra i suoi obiettivi generali, il miglioramento della qualità dei servizi museali, bibliotecari e archivistici, per favorire l'accesso alle informazioni relative al patrimonio ed ai servizi culturali offerti, favorendo lo scambio interculturale, con particolare attenzione per specifiche fasce d'utenza quali, tra gli altri, i nuovi cittadini.

### La dimensione sportiva

Anche lo sport è stato riconosciuto dall'Unione europea<sup>37</sup> come strumento di partecipazione attiva, educazione e socializzazione per tutti.

Tuttavia diversi vincoli giuridici e culturali limitano l'accesso dei migranti, dei giovani e dei rifugiati alla pratica sportiva: barriere di accesso imposte dalle federazioni in materia di cittadinanza, mancanza di una adeguata informazione sulle organizzazioni sportive e sugli impianti disponibili, permanere di stereotipi e pregiudizi che rendono più difficile per gli stranieri l'accesso al mondo del lavoro sportivo (arbitri, allenatori, preparatori atletici).

Per superare questi problemi, occorre promuovere una rete solidale fra diversi stakeholder, in particolare enti locali e istituzioni nazionali, associazioni sportive, federazioni sportive e reti di migranti.

Occorre altresì promuovere i valori dello sport in connessione all'educazione alla mondialità ed alla intercultura, attraverso progetti nelle scuole e nelle società sportive.

Il Documento di indirizzo programmatico per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e transizione 2012-2014<sup>38</sup> si propone di valorizzare il ruolo dei migranti nei processi di cooperazione all'interno di iniziative e programmi che la Regione Emilia-Romagna intende realizzare nei Paesi di origine, coinvolgendo sia le comunità più attive sul territorio regionale che le istituzioni e la società civile dei Paesi di origine.

È infatti necessaria una maggiore coerenza tra politiche migratorie e politiche per lo sviluppo in maniera da produrre benefici per tutti i soggetti che da questi fenomeni sono interessati (paesi di origine, paesi di arrivo, paesi di transito e gli stessi migranti).

Il coinvolgimento delle associazioni dei migranti verrà incentivato e sostenuto attraverso i Tavoli Paese o tavoli di coordinamento per le aree di intervento prioritarie della regione.

In particolare saranno promosse progettualità:

35. Deliberazioni della Assemblea legislativa n. 270/2009 e n. 146/2013.

36. Deliberazioni della Assemblea legislativa n. 269/2009 e n. 147/2013.

37. Libro bianco sullo sport (2007).

38. Adottato dalla Assemblea legislativa con delibera n. 84 del 25 luglio 2012.

### Immigrazione, cooperazione, sviluppo



- che rafforzino lo sviluppo di competenze e di certificazione delle stesse per la qualificazione professionale e l'inserimento lavorativo dei giovani nel contesto economico locale;
- che promuovano una mobilità consapevole ed informata sui rischi/opportunità del mercato del lavoro internazionale e per la diffusione della conoscenza sui diritti e le procedure per una migrazione legale;
- che mirino al contrasto della migrazione minorile, attraverso progettualità di prevenzione dell'abbandono scolastico e dei fenomeni di trafficking;
- che valorizzino le competenze che i migranti acquisiscono nel proprio percorso migratorio che potrebbero essere messi al servizio della collettività per favorire rientri volontari e/o progettualità internazionali.

#### 1.4. Antidiscriminazione

La Regione, dal 2007, ha avviato un Centro regionale contro le discriminazioni, basato sul principio della prossimità e quindi su di una rete territoriale che sappia intercettare, orientare e rimuovere eventuali discriminazioni e in generale investa sulla prevenzione e sulla sensibilizzazione.

La scelta fin dal principio è stata quella di valorizzare le competenze di soggetti pubblici e privati disponibili a partecipare a tale azione e che per loro natura ed esperienza potevano costituire punti di riferimento per le cittadine e i cittadini vittime di discriminazioni. La rete regionale contro le discriminazioni oggi consta di 155 punti distribuiti su tutto il territorio regionale e che fanno sostanzialmente capo ad Amministrazioni pubbliche, organizzazioni sindacali e del Terzo settore. I 155 punti sono attualmente suddivisi, in base alle funzioni e alle competenze, in Nodi di raccordo, Sportelli e Antenne informative.

Pur ispirandosi all'art. 3 comma I della Costituzione italiana secondo cui "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali", il Centro regionale contro le discriminazioni ha preso le mosse dalla legge nazionale (D.lgs 286/98) e quella regionale ( art. 9 L.R. 5/2004) sull'immigrazione; a questi riferimenti si è aggiunto successivamente l'art. 48 della L.R. 24/2009 ("Parità di accesso ai servizi").

Malgrado la rete territoriale strutturata nei primi cinque anni sia espressione di realtà pubbliche e private afferenti all'ambito delle migrazioni, sono emersi via via sempre più casi determinati da altri fattori di discriminazione, in particolare il genere, l'orientamento sessuale e la disabilità.

La rete regionale



### L'allargamento a tutti i fattori di discriminazione

Con la recente approvazione delle "Linee guida per la strutturazione e l'operatività della rete regionale contro le discriminazioni"<sup>39</sup>, la Regione si è posta l'obiettivo di migliorare l'efficacia e l'efficienza del Centro regionale contro le discriminazioni e di aumentarne le competenze. L'esperienza condotta nei primi cinque anni di attività<sup>40</sup> ha evidenziato come i tempi siano maturi per un ampliamento degli ambiti di azione ai fattori di discriminazione indicati all'art. 21 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea: sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza ad una minoranza nazionale, patrimonio, nascita, handicap, età o orientamento sessuale.

L'allargamento a tutti i fattori di discriminazione è anche coerente con l'importante filone di attività del Centro e della rete regionale che consiste nell'attività di prevenzione e sensibilizzazione che deve essere tendenzialmente affrontata con un approccio ampio e non settorializzato su un elemento specifico.

A questo processo di evoluzione del Centro si sono accompagnate modificazioni nella struttura della rete regionale al fine di migliorarne l'efficacia e l'efficienza nella gestione, monitoraggio e registrazione delle segnalazioni, promuovendo la prossimità alle vittime di discriminazione e valorizzando, in un'ottica inter-istituzionale, i diversi apporti e le differenti competenze.

Gli obiettivi per il triennio attengono:

- alla necessità di promuovere e potenziare iniziative di prevenzione, educazione e sensibilizzazione, a livello locale ed in ambito scolastico, sui temi della parità di trattamento e della lotta al razzismo;
- alla definizione di un nuovo assetto del Centro regionale che, mantenendo la dimensione di rete, sappia fornire attraverso Nodi con competenza territoriale vasta, possibilmente provinciale o sovra distrettuale, risposte ad una pluralità di bisogni. Nodi che siano capaci sempre più connettersi e lavorare insieme ai servizi di welfare territoriali;
- all'azione di rimozione delle discriminazioni basate su tutti i fattori indicati a livello UE con particolare attenzione alle discriminazioni multiple;
- all'attenzione specifica verso le discriminazioni istituzionali basate sull'interpretazione delle norme vigenti e potenzialmente in grado di escludere alcune categorie di cittadini dal godimento dei loro diritti e dal pieno accesso ai servizi in condizioni di parità.

39. Approvate con Deliberazione di Giunta n. 182 del 2014.

40. Vedi la partecipazione in qualità di partner al progetto europeo "Roma-Matrix" (D.G.R. 1901/2012) sulle discriminazioni nei confronti di Rom e Sinti, l'adesione al progetto interregionale denominato "Rafforzamento della rete per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni", nell'ambito dei Programmi Operativi FSE 2007/2013 (D.G.R. n. 1228/2013) e la presentazione del progetto S.T.A.R., Sportelli Territoriali Antidiscriminazioni in Rete (D.G.R. 630/2013) per la sperimentazione di un diverso assetto e funzioni dei punti che fanno parte della rete regionale.



## 2. Le tre azioni prioritarie del programma triennale

Si individuano tre azioni prioritarie che possono contribuire, in una logica intersettoriale, al raggiungimento dei suindicati quattro obiettivi strategici.

### 2.1. Promozione e coordinamento in ambito locale delle iniziative per l'apprendimento e l'alfabetizzazione alla lingua italiana

La Regione, consapevole che la conoscenza della lingua italiana e dell'educazione civica rappresentano il primo passo per l'inclusione sociale dei cittadini stranieri, ha disposto nella L.R. 5/2004 all'articolo 14, comma 4 che siano promosse ed attuate iniziative che favoriscano l'alfabetizzazione ed il perfezionamento della lingua italiana per minori ed adulti.

Sul versante della governance interistituzionale, un passaggio importante è stato rappresentato dal Protocollo per il sostegno e la diffusione della lingua italiana e dell'educazione civica tra i cittadini stranieri adulti sottoscritto nel giugno 2011 tra Regione, Prefettura di Bologna – a nome delle Prefetture dell'Emilia-Romagna – Ufficio Scolastico Regionale, ANCI e UPI e dal successivo Patto regionale tra Regione Emilia-Romagna e Forum Terzo settore Emilia-Romagna per il sostegno e la diffusione della conoscenza della lingua italiana (settembre 2012). L'obiettivo di fondo da perseguire è quello di ricondurre le azioni di insegnamento della lingua italiana e di formazione civica a un quadro d'insieme omogeneo, diffuso, coerente e meglio qualificato. Un sistema capace di avvicinarsi alle esigenze dei discenti, anche quelli più fragili, di valorizzare la professionalità dei docenti di italiano e la sperimentazione di nuove iniziative formative. Per questo è necessario:

- dedicare una specifica attenzione alle donne, ai soggetti più anziani ed a quanti siano analfabeti nella lingua d'origine. Ciò attraverso forme di didattica e di supporto alla frequenza che facilitino, a tutti, la fruizione dei corsi nonché per rispondere a eventuali situazioni di isolamento territoriale e/o sociale;
- considerare il percorso di apprendimento alla lingua italiana come occasione di acquisizione di competenze più complessive, che passano dalla conoscenza dei principi a fondamento della cultura civica italiana, della vita comunitaria e condominiale, della organizzazione territoriale dei servizi, dell'educazione ambientale, della sicurezza domestica e nei luoghi di lavoro;
- promuovere percorsi di lingua e cultura civica anche al di fuori di quanto consegue alla applicazione della L.R. 94/2009 (DM 4 giugno 2010 e DPR 179/2011), ovvero corsi

- successivi al livello A2 e moduli formativi per quanti intendano richiedere la cittadinanza italiana per naturalizzazione;
- considerare i percorsi di alfabetizzazione nell'ambito di un processo di qualificazione e rapporto sinergico tra mondo della formazione e mondo del lavoro, al fine di consentire la piena valorizzazione delle competenze delle persone straniere;
  - potenziare le reti istituzionali, sia a livello regionale che territoriale, rappresentate dagli Uffici Scolastici (Regionale e Territoriali), dai CTP/CPIA, dalle Prefetture, dagli Enti locali e dalla Regione anche al fine di rispondere con maggior efficacia ai diversi adempimenti normativi in tema di formalizzazione dei percorsi di formazione civica e acquisizione delle competenze linguistiche;
  - qualificare i soggetti pubblici e del privato sociale che programmano e svolgono corsi di lingua italiana ed educazione civica ai cittadini stranieri;
  - promuovere azioni progettuali innovative relativamente ad azioni di lingua e formazione civica relativi a strumenti didattici e formativi innovativi (video, e-learning, ecc).

## 2.2. Mediazione e formazione interculturale

Crescita delle competenze culturali degli operatori e servizi di mediazione interculturale<sup>41</sup>, si rivelano oggi strumenti indispensabili.

Sul versante dei servizi per orientare e facilitarne la fruizione (anche in termini di facilitazione comunicativa sia linguistica che culturale) occorre potenziare sia le competenze interculturali degli operatori pubblici, così da facilitare la relazione e l'individuazione dei bisogni, come condizioni necessarie per garantire pari opportunità di accesso ai servizi; sia valorizzare i profili dei professionisti della mediazione interculturale, che la Regione ha definito nell'ambito delle qualifiche professionali regionali.<sup>42</sup>

Sul versante della necessità di ridefinire "nuovi patti di cittadinanza" in ambito locale, vanno invece valorizzate le esperienze di mediazione territoriale e di comunità più quotidiane (negli ambiti ricreativi, abitativi, formativi, lavorativi e di quartiere) attraverso l'attivazione di reti civiche diffuse agite dai Soggetti istituzionali competenti, dalle Parti sociali, dal Terzo settore, nelle quali possono avere un ruolo importante i mediatori interculturali, le nuove generazioni

41. La L.R. 5/2004 - Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati – all'Art. 1, comma 5, prevede le attività di mediazione interculturale. Alle lettere e) e p) del citato comma 5, i mediatori vengono identificati come *strumenti per individuare e rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale e culturale, allo scopo di garantire per i cittadini stranieri immigrati pari opportunità di accesso all'abitazione, al lavoro, all'istruzione ed alla formazione professionale, alla conoscenza delle opportunità connesse all'avvio di attività autonome ed imprenditoriali, alle prestazioni sanitarie ed assistenziali; e, nell'ambito delle proprie competenze, per garantire pari opportunità di tutela giuridica e reinserimento sociale ai detenuti stranieri.*"

42. Deliberazione della Giunta regionale DGR n. 141/2009 (che aggiorna, con modifiche, quanto già previsto dalle DGR n. 2212/2004 e n. 265/2005).

di origine straniera, anche attraverso le esperienze del Servizio Civile Regionale, gli operatori scolastici, dei Centri interculturali e della comunicazione interculturale.

Nel prossimo triennio appare opportuno pertanto:

- rafforzare la formazione e le pratiche di mediazione interculturale nei servizi di orientamento, informazione ed accoglienza;
- professionalizzare sempre più i servizi di mediazione interculturale, privilegiando l'impiego di personale debitamente qualificato e favorendo la formazione continua, anche "on the job", dei mediatori già impiegati nei servizi;
- favorire le pari opportunità di accesso all'insieme dei servizi universalistici, con particolare attenzione a quelli sanitari e assistenziali, attraverso l'utilizzo di mediatori formati e qualificati nonché stimolando la sperimentazione di interventi proattivi mirati a particolari tipologie di utenza migrante;
- attivare percorsi di sviluppo delle competenze culturali nei servizi erogati ad ogni livello della Pubblica Amministrazione, con un particolare riguardo a URP, Sportelli sociali, servizi scolastici, assistenziali e sanitari, polizia locale;
- supportare percorsi "costruttivi/ricostruttivi" di nuovi "patti di cittadinanza in ambito locale anche attraverso interventi di mediazione di comunità;
- promuovere azioni progettuali innovative anche relativamente ad azioni di mediazione interculturale o transnazionale svolte utilizzando modalità e strumenti innovativi (TLC, ICT, ecc);

### **2.3. Informazione e conoscenza diffusa dei diritti e dei doveri connessi alla condizione di cittadino di paese terzo**

Nel corso degli anni, la normativa che disciplina la presenza delle persone straniere ha assunto molteplici livelli di complessità: da un lato sono accresciuti i livelli di competenza in gioco (europea, nazionale, regionale e locale), dall'altro sono aumentate discipline settoriali riferite a specifici target (comunitari, richiedenti asilo, vittime di tratta, titolari di soggiorno per lungo residenti, ecc.) o a particolari fasi del percorso migratorio (ricongiungimento familiare, rimpatrio volontario assistito, ecc). Inoltre in più occasioni, diverse normative settoriali hanno via via introdotto novità afferenti i diritti e doveri delle persone straniere.

Il territorio regionale ha visto un processo di costante attivazione di sportelli informativi per stranieri a riscontro del bisogno dei territori di fornire risposte adeguate a domande, spesso inedite, fatte dai cittadini migranti. Questo ha determinato che a livello regionale, sia pure con forme e caratteristiche differenti, siano stati attivati oltre 130 punti informativi comunali

ai quali vanno aggiunti quelli promossi dal Terzo settore, dai Sindacati e dalle Associazioni datoriali.

In questo contesto di crescente complessità, al fine di garantire per i cittadini stranieri adeguate forme di conoscenza e di tutela dei diritti e di conoscenza dei doveri previsti dalle normative vigenti occorre promuovere un processo diffuso di acquisizione di competenze da parte dei servizi di base, ed al contempo promuovere la attivazione ed il consolidamento di alcuni punti informativi ad alta specializzazione.

Dal punto di vista operativo, appare pertanto necessario:

- promuovere interventi formativi rivolti sia agli operatori che lavorano nel settore dei servizi per i cittadini stranieri, sia agli operatori dei servizi pubblici di base a carattere generale;
- attivare e rafforzare reti di coordinamento a livello territoriale tra istituzioni statali, enti locali e associazioni del terzo settore, ai fini di qualificare l'offerta dei pubblici servizi rivolti ai cittadini di paesi terzi;
- implementare collaborazioni con gli Uffici periferici dello Stato (Prefetture, Questure, Agenzia delle Entrate, INAIL, ecc) anche al fine di elaborare e distribuire materiali informativi a valenza istituzionale – anche multimediali - corretti e condivisi di interesse comune;
- favorire azioni di networking operativo tra la rete istituzionale degli sportelli stranieri e la rete degli sportelli del privato sociale e del mondo del lavoro (sindacati, patronati, associazioni di privato sociale, associazioni di categoria ecc);
- supportare il graduale percorso di trasferimento di funzione informative di primo livello svolte dagli sportelli informativi stranieri all'interno degli sportelli sociali o di altri sportelli pubblici di primo contatto (esempio gli URP), consolidando al contempo una rete di sportelli di secondo livello in ambito distrettuale o sovra distrettuale (anche a carattere tematico, ad esempio in materia di asilo) e la sperimentazione di alcuni punti ad alta specializzazione d'ambito d'area vasta a supporto dell'intero sistema informativo regionale.

### **3. Promozione, strumenti di coordinamento interno e monitoraggio**

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 anche avvalendosi dei fondi di programmazione europea in materia.

La Regione nel promuovere la realizzazione delle azioni e degli obiettivi delineati dal Programma triennale ne prevede il costante monitoraggio a cura di un gruppo di lavoro tecnico interassessorile.

In particolare il su indicato gruppo di lavoro, che ha contribuito alla predisposizione tecnica del presente Programma triennale:

- sviluppa il processo di monitoraggio delle azioni e delle risorse programmate secondo una griglia di indicatori definita;
- predispone una Relazione finale entro il 31/12/2017 che illustri lo stato di attuazione degli obiettivi fissati dal Programma e i risultati delle azioni promosse per il loro conseguimento;
- predispone il lavoro tecnico preparatorio finalizzato a rispondere adeguatamente alle esigenze conoscitive espresse dalla clausola valutativa prevista dalla L.R. 5/2004 (art. 20) ed a supporto della attività informativa che la Giunta regionale, a cadenza triennale, deve fornire nei confronti dell'Assemblea legislativa sull'attuazione della legge e sui risultati ottenuti nel migliorare il livello di integrazione sociale dei cittadini stranieri.

Il gruppo di lavoro tecnico interassessorile è altresì interlocutore di confronto con la Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri di cui all'art. 6 della L.R. 5/2004, in particolare in occasione della presentazione della Relazione finale al presente programma e della Relazione alla Clausola valutativa.

Credits

Coordinamento editoriale

Tiziana Gardini

Agenzia Informazione e comunicazione della Giunta – RER

Impaginazione e stampa

Centro stampa Regione Emilia-Romagna

Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

Viale A. Moro, 50 - 40127 Bologna

Regione Emilia-Romagna

Viale A. Moro, 52 - 40127 Bologna

Tel. 051 5271

[www.assemblea.emr.it](http://www.assemblea.emr.it)

[www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

Si autorizza la riproduzione a fini non commerciali con citazione della fonte

Finito di stampare

aprile 2014



[www.assemblea.emr.it](http://www.assemblea.emr.it)

[www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)