



Per una comunità interculturale

Relazione conclusiva del Programma triennale 2014-2016
per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri

art. 3 comma 2 della L.R. n. 5/2004 maggio 2017

Per una comunità interculturale

Relazione conclusiva
del Programma triennale 2014-2016
per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri

art. 3 comma 2 della L.R. n. 5/2004

maggio 2017



Per una comunità interculturale

Relazione conclusiva del Programma triennale 2014-2016
per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri

art. 3 comma 2 della L.R. n. 5/2004, maggio 2017

Supervisione e coordinamento scientifico: Monica Raciti e Andrea Facchini

Redazione e revisione della relazione: Andrea Facchini e Rita Paradisi

Progetto editoriale e realizzazione: Alessandro Finelli e Barbara Domenicali

Foto di copertina: Riccardo Gallini, Meridiana Immagini, Archivio fotografico dell'Agenzia di
Informazione e Comunicazione della Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna

Servizio Politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà e terzo settore

Direzione generale cura della persona, salute e welfare

Viale Aldo Moro, 21

40127 Bologna

tel. +39 051 5277485

<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri>

segrspa@regione.emilia-romagna.it

segrspa@postacert.regione.emilia-romagna.it

Stampa: Centro stampa Regione Emilia-Romagna, agosto 2017

Sommario

Premessa	7
Il contesto	9
Scenario macroeconomico regionale 2014-16	9
Dinamiche demografiche ed evoluzione del fenomeno migratorio	10
Soggiornanti non comunitari regolarmente presenti	12
I quattro assi strategici del programma triennale	15
Primo asse: Inclusione	17
Inserimento scolastico	17
Lavoro e formazione professionale	18
Lavoro autonomo e imprenditoria	21
Sostegno al lavoro di cura	21
Programmazione sociale	22
Contrasto alla povertà	23
Sostegno alla genitorialità	25
Infanzia e adolescenza	26
Minori stranieri non accompagnati	27
Salute	27
Salute mentale	29
Politiche abitative	31
Interventi per la sicurezza	32

Secondo asse: Equità e diritti	35
Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale	35
Contrasto alla tratta e protezione delle vittime	37
Popolazione straniera in esecuzione penale	39
Parità di genere e contrasto alla violenza	40
Rientro volontario assistito e reinsediamento	41
Terzo asse: Cittadinanza	43
Partecipazione e rappresentanza	43
Politiche giovanili	44
Il Servizio civile	45
Comunicazione, media e centri interculturali	45
Politiche culturali	46
La dimensione sportiva	48
Cooperazione internazionale	48
Quarto asse: Antidiscriminazione	51
Le tre azioni prioritarie del programma triennale	53
Promozione e coordinamento delle iniziative per l'insegnamento dell'italiano come L2 (lingua seconda)	53
Mediazione e formazione interculturale	54
Informazione e conoscenza diffusa dei diritti e dei doveri connessi alla condizione di cittadino di paese terzo	55
Riflessioni conclusive	57

Premessa

Questo documento è l'esito di un lavoro collegiale del Gruppo tecnico interassessorile immigrazione¹ che coinvolge più direzioni e servizi della Regione Emilia-Romagna. Esso intende illustrare lo stato di attuazione degli obiettivi previsti dal Programma triennale 2014-2016 *"Per una comunità interculturale"* ed i principali esiti delle azioni promosse nel triennio per il loro conseguimento. Il Documento risponde alle indicazioni contenute nel paragrafo 3) del suindicato Programma triennale² che affidano al Gruppo tecnico uno specifico ruolo di monitoraggio delle attività ed il compito di predisporre una Relazione finale entro il 31 dicembre 2017.

L'elaborato rende conto, già nella sua struttura, di come il fenomeno migratorio interessi e coinvolga tutti gli aspetti della vita della comunità regionale e, allo stesso tempo, evidenzia da un lato l'apporto e la ricchezza della migrazione e dall'altro le problematiche e complessità di questo fenomeno, che richiedono attenzioni particolari e specifiche da parte delle politiche pubbliche.

¹ Il Gruppo Tecnico Interassessorile, istituito con Determinazione n. 14601 del 30/10/2015, è coordinato da Monica Raciti e seguito per gli aspetti tecnico-operativi da Andrea Facchini. È composto dai seguenti dipendenti regionali: Fabio Abagnato, Samanta Arsani, Marzio Barbieri, Sonia Bonanno, Viviana Bussadori, Elena Cantoni, Sergio D'Alesio, Elisabetta Di Pardo, Paola Dotti, Franca Francia, Maurizio Marengon, Angela Mazzocchetti, Gemma Mengoli, Vittoria Pastorelli, Luisa Parisini, Gabriella Porrelli, Daniela Salvador, Nilde Tocchi.

Al lavoro di monitoraggio e di stesura della Relazione hanno contribuito anche: Bruna Borgini, Silvana Borsari, Roberto Bosi, Maurizio Braglia, Michela Bragliani, Carla Brezzo, Barbara Buralassi, Elena Castelli, Gianni Cottafavi, Raffaele Lelleri, Andrea Marisaldi, Marina Mingozzi, Maria Teresa Paladino, Rita Paradisi, Sandra Poluzzi, Simonetta Puglioli, Francesca Ragazzini, Claudia Serra.

² Approvato con Deliberazione Assembleare n.156 del 2 aprile 2014.

Il contesto

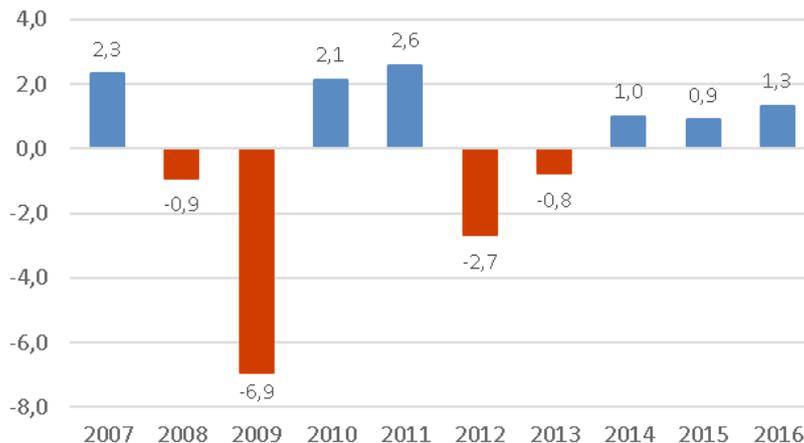
Scenario macroeconomico regionale 2014-16

Il ciclo recessivo inizia nel 2008 con la crisi finanziaria e produce una caduta del Pil particolarmente marcata nel 2009, quando in Emilia-Romagna si registra una diminuzione del 6,9%. Dopo un debole recupero, nel 2012 l'attività economica subisce una nuova contrazione, a seguito della crisi dei debiti sovrani.

Il 2014 segna l'avvio della lenta fase di ripresa. Nel 2015 in Emilia-Romagna il Pil in volume registra un incremento dello 0,9% rispetto all'anno precedente, più marcato sia del dato nazionale sia di quello del Nord est (entrambi pari allo 0,7%). Questa moderata crescita del prodotto interno lordo si accompagna ad una dinamica positiva della spesa per consumi finali delle famiglie, aumentata dell'1,8%, degli investimenti fissi lordi, cresciuti del 2,6%, delle esportazioni di beni e servizi (+4,8%) e ad un leggero incremento dell'input di lavoro complessivo, misurato in termini di numero di occupati (+0,4%).

Le previsioni redatte ad aprile da Prometeia stimano per il 2016 un'accelerazione della ripresa, con un aumento reale del Pil in Emilia-Romagna pari all'1,3%, valore più elevato tra le regioni italiane (media Italia 0,9%). Il livello reale del Pil atteso per il 2016 resta ancora inferiore a quello del 2007, anno precedente all'avvio della crisi, a dimostrazione dei gravi effetti prodotti dalla recessione sul tessuto economico.

Figura 1 - Prodotto interno lordo Emilia-Romagna - variazione % in termini reali (valori concatenati anno di riferimento 2010)



Fonte: Prometeia - Scenari per le economie locali, aprile 2017

Complessivamente, nel triennio 2014-2016 tutti i principali aggregati evidenziano un andamento positivo: il Pil regionale in volume segna una crescita media annua dell'1,1% accompagnata da un aumento dell'1,7% dei consumi delle famiglie, del 3,1%

degli investimenti fissi lordi e del 3,6% delle esportazioni.

Nel triennio 2014-2016, il valore aggiunto complessivo dell'Emilia-Romagna registra una crescita media annua dello 0,9%, sintesi di una contrazione media annua del 5,4% nel settore delle costruzioni, di un modesto calo dell'agricoltura (-0,8%) e di incrementi medi del 3,2% e dello 0,5%, rispettivamente, nell'industria in senso stretto e nei servizi.

In questo contesto, la ricchezza complessiva prodotta dagli occupati stranieri in Emilia-Romagna, nel 2014, è stimata³ pari all'11,3% del totale del valore aggiunto regionale ed aumenta nel 2015 all'11,9% (15,4 miliardi), rappresentando nel biennio l'incidenza più elevata nel panorama nazionale, dove in media il valore aggiunto dell'immigrazione è pari rispettivamente a 8,6% e 8,8%.

Dinamiche demografiche ed evoluzione del fenomeno migratorio

L'analisi delle dinamiche demografiche legate alla popolazione straniera si basa principalmente sui dati relativi ai cittadini residenti⁴. Nel periodo 2013-2015, per la prima volta da quando si rilevano tali dati, il numero di residenti con cittadinanza straniera in Emilia-Romagna è diminuito. La diminuzione è attestata sia dai dati di fonte Istat sia dalla rilevazione effettuata dall'Ufficio di Statistica della Regione sulle posizioni anagrafiche valide. Sulla base di quest'ultima indagine, al 1.1.2016 i residenti di cittadinanza straniera sono 534.614, numero inferiore a quello registrato per gli anni 2013, 2014 e 2015. A diminuire è soprattutto il numero di residenti stranieri extra UE28, che continuano a rappresentare quasi l'80% degli stranieri residenti, mentre aumenta leggermente il numero di residenti comunitari. Ciò nonostante, l'Emilia-Romagna resta tra le regioni a più elevata presenza di stranieri e la prima in termini di incidenza sul totale: 12% a fronte del 10,6% medio delle regioni del Nord-Est e del 8,3% medio italiano.

Il valore medio di incidenza viene superato in tutte le età sotto i 50 anni ed è massimo tra i giovani nella fascia 25-34 anni, dove sfiora il 25%, e tra i bambini in età prescolare dove l'incidenza di stranieri è attorno al 22%.

L'analisi per luogo di nascita restituisce un'immagine molto diversa e testimonia il consistente aumento della "seconda generazione" propriamente detta: stranieri non immigrati ma nati in Italia da genitori stranieri. Oltre il 95% dei bambini stranieri residenti in Emilia-Romagna con meno di 5 anni è nato in territorio italiano così come l'80% degli stranieri nella fascia di età 5-9 anni e oltre il 50% di quelli nella fascia 10-14 anni.

Per la diminuzione degli stranieri residenti si possono individuare diversi ordini di fattori, tra cui fondamentali risultano: il censimento della popolazione del 2011, la diminuzione dei flussi in ingresso, la stabilizzazione del numero di nati stranieri e l'aumento delle acquisizioni di cittadinanza italiana.

Le operazioni censuarie comportano una verifica e revisione di tutte le posizioni anagrafiche sulla base del confronto con le risultanze censuarie. Le revisioni delle anagrafi si sono concluse per il 98% dei comuni al 31.12.2013 e dimostrano come

³ Elaborazione Fondazione Leone Moressa su dati ISTAT, in "Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione", Ed. 2015 e 2016, Il Mulino, Bologna.

⁴ Non si tratta della totalità degli stranieri presenti sul territorio poiché non tutti possono disporre dei requisiti necessari alla richiesta di residenza. D'altro canto, è ragionevole ipotizzare che le residenze anagrafiche rappresentino la quota maggioritaria delle presenze e che le persone in attesa di iscriversi in anagrafe pur avendone i requisiti siano una quota residuale.

ad essere cancellati dall'anagrafe per irreperibilità al censimento sono soprattutto stranieri (68,5% dei casi a livello nazionale), maschi e di giovane età. Le operazioni censuarie hanno comportato per l'Emilia-Romagna una diminuzione di oltre 11 mila stranieri residenti nel corso del 2013, che solo in minima parte sono stati nuovamente iscritti a seguito degli accertamenti successivi.

A questo effetto di ripulitura delle anagrafi si è accompagnata una diminuzione dei flussi medi annui in ingresso e quindi una riduzione del potenziale di crescita della popolazione straniera residente.

Per tutto il periodo 2003-2010 le iscrizioni di cittadini stranieri in una anagrafe comunale dell'Emilia-Romagna hanno superato le 40 mila unità annue; a partire dal 2011 i flussi si sono progressivamente ridotti e nel triennio 2013-2015 le provenienze dall'estero sono state circa 24 mila annue che, combinate con le cancellazioni, hanno portato ad una crescita netta di circa 20 mila unità medie annue.

Nello stesso periodo anche i movimenti di cittadini stranieri all'interno del territorio italiano si sono ridotti e nel triennio 2013-2015 gli scambi con le altre regioni hanno comportato per i residenti stranieri in Emilia-Romagna un saldo netto positivo di circa 800 unità annue.

Dal 2012 il numero di nati stranieri, quindi da entrambi i genitori stranieri, ha smesso di aumentare e dagli oltre 9.500 del 2012 si è scesi a 8.812 nati nel 2015. Nel triennio 2013-2015 i nati stranieri rappresentano mediamente il 24,6% del totale delle nascite e si sfiora il 32% se si considerano i nati con almeno un genitore straniero.

Il cambiamento più significativo all'interno della popolazione straniera è dovuto all'andamento delle acquisizioni di cittadinanza italiana: il triennio 2013-2015 segna al riguardo un punto di svolta, a livello nazionale quanto in Emilia-Romagna.

Fino al 2012 le acquisizioni di cittadinanza da parte di stranieri residenti in regione non superavano le 9.000 unità; nel 2013 sono state 14.193, nel 2014 16.445 e nel 2015 ben 22.514. Il passaggio di questa quota di residenti da stranieri a italiani ha di fatto assorbito nel 2015 tutto l'aumento dovuto a saldo naturale e migratorio, determinando una diminuzione di oltre 3 mila residenti stranieri.

Un importante cambiamento avvenuto all'interno della popolazione straniera residente riguarda la distribuzione per sesso. Nel 1997 la compagine maschile assorbiva circa il 60% degli stranieri residenti, poi nel corso degli anni la quota di immigrazione femminile è stata in costante crescita, inizialmente ad opera soprattutto dei ricongiungimenti familiari, poi sempre di più per immigrazione finalizzata al lavoro: all'1.1.2016 la quota femminile arriva al 53,4% del totale degli stranieri residenti (285.704 femmine).

Rispetto all'età, la popolazione di cittadinanza straniera presenta una più elevata percentuale sia di bambini sia di popolazione nelle età centrali rispetto al complesso dei residenti, mentre è quasi assente la popolazione anziana.

Tra gli stranieri la popolazione con oltre 65 anni è del 3,5%, in quella complessivamente residente il peso sale al 23,6% ed è del 26,3% se si considera la sola popolazione di cittadinanza italiana.

Per contro quindi gli stranieri residenti sono contraddistinti da una netta prevalenza di giovani - il 63,9% ha meno di 40 anni contro il 39,3% della popolazione nel suo complesso - che determina un'età media di 33,2 anni contro i 45,7 della popolazione complessiva e valori molto bassi degli indici di dipendenza e di struttura della popolazione attiva. A titolo esemplificativo: se per la popolazione complessiva si

contano circa 175 anziani ogni 100 giovani si scende a 18 per la sola componente straniera.

Relativamente alle provenienze, il primato di presenza spetta ai cittadini rumeni (85.837 al 1.1.2016) che non hanno risentito della diminuzione osservata nel complesso ed aumentano di 2.657 unità rispetto all'1.1.2015. Come nell'anno precedente seguono in graduatoria i cittadini provenienti da Marocco (64.987, -3.086 residenti sul 2015) e Albania (60.266, -2.413 residenti sul 2015) che fanno registrare però, ancora una volta, variazioni negative. Ucraina (31.891) e Moldavia (30.544) conservano rispettivamente il quarto e quinto posto in termini di presenze assolute ma rispetto al 2015 si osserva una variazione positiva per il numero di ucraini (+709) e negativa per quello di moldavi (-615).

Sulla diminuzione dei residenti con cittadinanza marocchina e albanese potrebbero aver pesato le naturalizzazioni: il numero maggiore di naturalizzazioni riguarda proprio queste due comunità che insieme raccolgono oltre il 48% delle acquisizioni avvenute nel corso del 2015.

I cittadini stranieri residenti in regione provengono da circa 170 Stati diversi ma risultano di fatto concentrati su un numero limitato di provenienze. Le prime cinque cittadinanze in termini di presenze raccolgono il 51,2% del totale degli stranieri e si arriva al 70% considerando i primi 10 paesi.⁵

Soggiornanti non comunitari regolarmente presenti⁶

Al 1 gennaio 2016 sono regolarmente presenti in Emilia-Romagna 461.669 cittadini non comunitari. Il valore è lievemente in flessione rispetto agli anni precedenti (470.663 dell'1.1.2015 e 469.910 dell'1.1.2014) per i medesimi motivi già evidenziati relativamente ai residenti (minori ingressi e crescita delle acquisizioni di cittadinanza). Se si esamina poi la maggior presenza in Italia di persone regolarmente soggiornanti notiamo che l'Emilia-Romagna si trova al secondo posto con l'11,7% preceduta dalla regione Lombardia (26,3% dato 1.1.2016). (Tabella 1)

Tabella 1 - Cittadini non comunitari regolarmente presenti in Italia per regione. Dati dall'1.1.2014 all'1.1.2016

Regione	2014		2015		2016	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Lombardia	1.028.584	26,5	1.031.800	26,3	1.033.681	26,3
Emilia-Romagna	469.910	12,1	470.663	12,0	461.669	11,7
Veneto	446.676	11,5	440.060	11,2	431.303	11,0
Lazio	388.217	10,0	406.838	10,4	403.385	10,3
Toscana	315.045	8,1	331.641	8,4	331.313	8,4
Piemonte	276.953	7,1	280.818	7,1	280.655	7,1
Campania	155.009	4,0	160.158	4,1	171.504	4,4
Marche	126.596	3,3	123.795	3,2	121.362	3,1

⁵ Ulteriori approfondimenti sono disponibili sul sito dell'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri/temi/osservatorio-regionale-sul-fenomeno-migratorio>.

⁶ Sono i cittadini non comunitari in possesso di valido documento di soggiorno (permesso di soggiorno con scadenza o carta di lungo periodo) e gli iscritti sul permesso di un familiare.

Liguria	115.750	3,0	114.984	2,9	118.646	3,0
Sicilia	99.493	2,6	108.341	2,8	113.474	2,9
Friuli-Venezia Giulia	88.200	2,3	87.056	2,2	86.147	2,2
Puglia	76.396	2,0	80.031	2,0	80.027	2,0
Trentino Alto Adige	74.481	1,9	74.786	1,9	75.150	1,9
Umbria	68.715	1,8	67.691	1,7	66.228	1,7
Abruzzo	55.406	1,4	57.040	1,5	57.755	1,5
Calabria	45.055	1,2	47.583	1,2	50.229	1,3
Sardegna	24.118	0,6	25.587	0,7	26.352	0,7
Basilicata	8.588	0,2	9.343	0,2	9.941	0,3
Molise	5.196	0,1	5.487	0,1	6.381	0,2
Valle d'Aosta	6.338	0,2	6.214	0,2	5.931	0,2
Italia	3.874.726	100,0	3.929.916	100,0	3.931.133	100,0

Fonte: elaborazioni Istat su dati Ministero dell'Interno

Nel triennio cambiano i motivi che portano i flussi nel nostro paese: all'1.1.2016 calano le persone con permessi per lavoro (63.661 pari al 39,5% del totale dei permessi) rispetto all'anno precedente (92.806 pari al 51,3%) e all'1.1.2014 (89.309 pari al 47,4%). I titolari di permessi per motivi di famiglia sono invece in crescita (77.318 pari al 47,9%) rispetto all'anno precedente: 71.260 pari al 39,4% e rispetto al 45,2% dell'1.1.2014.

Nel triennio è significativo l'aumento di coloro che hanno permessi per motivi di asilo e umanitari: all'1.1.2016 tali permessi sono il 7% (11.291), mentre nell'anno precedente sono il 4,3% e all'1.1.2014 sono il 2,9% (5.527). Anche le persone con permessi per motivi di studio negli anni sono in lieve crescita (vanno dal 2,9% al 3,2% e al 3,4%). (Tabella 2)

Tabella 2 - Cittadini non comunitari regolarmente presenti per motivo della presenza dall'1.1.2014 all'1.1.2016. Regione Emilia-Romagna^(a)

anni	Cittadini non comunitari regolarmente presenti						% Cittadini non comunitari regolarmente presenti					
	lavoro	famiglia (b)	studio	asilo/umanitari	altro	totale	lavoro	famiglia (b)	studio	asilo/umanitari	altro	totale
1.1.2014	89.309	85.303	5.522	5.527	2.888	188.549	47,4	45,2	2,9	2,9	1,5	100
1.1.2015	92.806	71.260	5.736	7.724	3.280	180.806	51,3	39,4	3,2	4,3	1,8	100
1.1.2016	63.661	77.318	5.409	11.291	3.606	161.285	39,5	47,9	3,4	7,0	2,2	100

^(a) Sono esclusi coloro che hanno un permesso di lungo periodo o una carta di soggiorno.

^(b) Sono compresi i minori registrati sul permesso di un adulto anche se rilasciato per motivi di lavoro.

Fonte: elaborazioni Istat su dati Ministero dell'Interno.

Nel corso del triennio l'incidenza della presenza femminile si è sostanzialmente mantenuta stabile, passando dal 49,4% del 2014 al 50% del 2016. I minori sono percentualmente in lieve crescita: dal 25% del 2014 al 26% del 2016.

Se si esaminano gli ingressi⁷ (cioè i nuovi permessi riferiti ai singoli anni) notiamo in

⁷ Gli ingressi di cittadini non comunitari sono i nuovi rilasci di permessi avvenuti durante l'anno di riferimento, indipendentemente dal fatto che alla fine dell'anno il permesso sia ancora valido o scaduto. Vengono contabilizzati gli ingressi e non le persone. Una persona che ha ottenuto due diversi permessi nello stesso anno viene contata due volte.

modo più evidente il calo già descritto per il totale dei permessi. Durante il 2015 sono stati rilasciati 20.129 nuovi permessi con una diminuzione del -12,3% rispetto ai 23.067 dell'anno precedente. La flessione del dato riguarda anche il confronto fra il 2014 e il 2013 con un calo del - 13,7%.

Se esaminiamo più analiticamente le varie tipologie di permessi nel triennio notiamo che - come già evidenziato - quelli per lavoro calano drasticamente: sono l'8% nel 2015, mentre erano il 24,9% nel 2014 e 34,5% nel 2013; quelli per motivi di famiglia, che riguardano soprattutto le donne, salgono invece al 48,7% (erano il 45% nei due anni precedenti); rimane abbastanza stabile la percentuale di quelli per studio (11,4% nel 2015 e 11,3% e 10,2% nel 2014) e leggermente in crescita quella per motivi di residenza elettiva, religione, salute (8,2% nel 2015, 6,2% nel 2014 e 6,7% nel 2013). La voce con decisa impennata è rappresentata da asilo, richiesta asilo e motivi umanitari che salgono al 23,7% nel 2015 rispetto al 12,5% del 2014 e al 3,5% del 2013. (Tabella 3)

Tabella 3 - Ingressi di cittadini non comunitari dal 2013 al 2015 per motivo della presenza.

Regione Emilia-Romagna

	lavoro	famiglia ^(a)	studio	asilo, richiesta asilo e motivi umanitari	residenza elettiva, religione, salute	totale
anno 2015						
Emilia-Romagna	1.617	9.851	2.308	4.792	1.651	20.219
% Emilia-Romagna	8,0	48,7	11,4	23,7	8,2	100,0
anno 2014						
Emilia-Romagna	5.755	10.380	2.618	2.876	1.438	23.067
% Emilia-Romagna	24,9	45,0	11,3	12,5	6,2	100,0
anno 2013						
Emilia-Romagna	9.233	12.070	2.720	935	1.778	26.736
% Emilia-Romagna	34,5	45,1	10,2	3,5	6,7	100,0
variazione 2013-2015						
Emilia-Romagna (v.a.)	-7.616	-2.219	-412	3.857	-127	-6.517
Emilia-Romagna (var. %)	-82,5	-18,4	-15,1	412,5	-7,1	-24,4

^(a) Sono compresi i minori registrati sul permesso di un adulto anche se rilasciato per lavoro.

Fonte: elaborazioni Istat su dati del Ministero dell'Interno.

Un ulteriore incremento riguarda il numero dei permessi di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, cioè persone che vivono da almeno 5 anni nel nostro paese e che hanno compiuto un percorso di integrazione e stabilizzazione. I soggiornanti di lungo periodo sono infatti in costante crescita in Regione e nel resto del paese, sia in valore assoluto che in termini percentuali: dai 281.361 del 2014 sono saliti ai 289.857 del 2015 ed ai 300.384 del 2016. Nel 2016 essi rappresentano il 65% del totale dei regolarmente soggiornanti (verso una media nazionale pari al 59,5%) attestando una propensione alla stabilizzazione e integrazione dei cittadini stranieri sul territorio regionale.

I quattro assi strategici
del programma triennale
2014-2016

Primo asse: Inclusione

Inserimento scolastico

In Emilia-Romagna è in continua crescita la presenza di alunni con cittadinanza non italiana nelle scuole: nell'anno scolastico 2013/2014 sono stati accolti nelle scuole emiliano-romagnole 93.434 studenti stranieri (primo posto fra le regioni italiane per incidenza di alunni stranieri), mentre nell'anno scolastico 2015/2016 la presenza ha raggiunto le 96.213 unità (la percentuale è del 15,6% a fronte di una media nazionale del 9,2%).

L'Emilia-Romagna si conferma dunque a tutti gli effetti come una delle regioni più multiculturali d'Italia, secondo il Rapporto "Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano a.s. 2015/2016" - MIUR - Ufficio di statistica - Marzo 2017.

Per quanto concerne il tipo di scuola secondaria di secondo grado, i ragazzi stranieri scelgono in prevalenza percorsi formativi a carattere tecnico-professionale, ovvero percorsi formativi che possono rendere più veloce l'ingresso nel mondo del lavoro, più di quanto non facciano gli studenti italiani. Nell'anno scolastico 2015/2016 gli alunni con cittadinanza non italiana iscritti agli Istituti professionali sono stati 9.902, ai Tecnici 8.874 e ai Licei 4.662.

Il divario con le scelte dei ragazzi italiani rimane significativo anche se, comparando i dati con quelli degli anni precedenti, si nota un inizio di avvicinamento progressivo, più accentuato nei ragazzi stranieri nati in Italia.

In questo contesto mantenere una prospettiva interculturale nelle strategie educative, ponendo attenzione al riconoscimento delle differenze, è la via più idonea per rendere concreto il diritto all'istruzione e garantire prospettive professionali e sociali alle nuove generazioni⁸.

In tale direzione è orientata l'azione della Regione Emilia-Romagna, sia attraverso misure strutturali previste dalla normativa regionale sia attraverso iniziative più specifiche.

In riferimento alla L.R. n. 26/01 (e relativi Indirizzi triennali per il Diritto allo studio), la Regione stanziava annualmente risorse per l'assegnazione di borse di studio a studenti delle prime due classi della scuola secondaria di secondo grado e del sistema regionale di Istruzione e Formazione Professionale (di seguito IeFP) in disagiate condizioni economiche, che abbiano completato l'anno scolastico/formativo di riferimento⁹. Nel triennio 2014-16 la percentuale di borse assegnate agli studenti stranieri si mantiene sempre superiore al 40% rispetto al totale delle assegnazioni. In valore assoluto gli stranieri beneficiari sono complessivamente 7.827 e la relativa spesa ammonta a circa 4.363.000 Euro.

La Regione riconosce agli stranieri immigrati gli stessi diritti dei cittadini italiani per l'accesso all'istruzione, il sostegno per il conseguimento del successo scolastico e formativo e per l'inserimento nel mondo del lavoro. Riconoscendo la valenza educativa e formativa dell'educazione musicale e per promuovere la socializzazione, lo scambio e la conoscenza delle diversità culturali, sono stati approvati e finanziati (L.R. n. 12/03) n. 21 progetti di educazione musicale realizzati da Scuole di musica riconosciute dalla Regione, in collaborazione con Istituzioni scolastiche, per un totale di Euro 850.000,00¹⁰.

⁸ Questo concetto è richiamato anche nel Patto per il Lavoro siglato in Regione Emilia-Romagna a luglio 2015.

⁹ DD.G.R. n. 2022/2013, n. 243/2015, n. 2009/2015; DD.G.R. n. 1149/2014, n. 1610/2015, n. 1147/2016.

¹⁰ D.G.R. n. 219/2016, n. 749/2016; D.D. n. 10000/2016 e n. 10287/2016.

In riferimento alla L.R. n. 15/07 la Regione promuove e disciplina un sistema integrato di servizi ed interventi volto a rendere effettivo il diritto di raggiungere i più alti gradi dell'istruzione. A tale fine vengono erogate borse di studio a studenti iscritti alle Università con sede in Regione, sulla base di requisiti di reddito e di merito, attraverso finanziamenti sia statali che regionali. Nei tre anni accademici considerati, la percentuale di borse assegnate agli studenti stranieri si mantiene sempre sull'ordine del 20% rispetto al numero complessivo delle assegnazioni. In valore assoluto i beneficiari stranieri sono complessivamente 10.881 e la relativa spesa ammonta a circa 39.174.000 Euro.

Il sistema regionale di leFP, disciplinato dalla L.R. n. 5/11, si configura come un sistema che mira a valorizzare le specificità e le migliori prassi dell'istruzione e della formazione professionale, per costruire percorsi che, nel riconoscimento delle diverse attitudini e modalità di apprendimento dei giovani, portino tutti all'acquisizione delle competenze dell'obbligo di istruzione e di quelle descritte dal sistema regionale delle qualifiche. Il sistema, finanziato con risorse del Fondo Sociale Europeo, nazionali e regionali, prevede il primo anno presso un Istituto professionale e il secondo e terzo anno presso un Istituto professionale o un Ente di formazione. Nel triennio 2014-16 gli studenti stranieri iscritti sono complessivamente 25.171 e corrispondono a circa il 30% del totale degli studenti. Gli studenti stranieri qualificati nel triennio sono 5.767, pari a circa il 22,9% del totale degli iscritti stranieri.

Si segnala infine che la Regione Emilia-Romagna ha partecipato, ai sensi della D.G.R. n. 785/2016, all'*Avviso pubblico multi-azione per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020* di cui al Decreto del 15.04.2016 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Il Piano di Intervento regionale presentato, si articola in 4 proposte progettuali a valere sulle 4 Azioni previste dall'Avviso. L'Azione 01 riguarda la *“Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica.”* Il progetto presentato su questa Azione mira a qualificare l'offerta formativa dell'leFP, in rete con l'USR, 9 Istituzioni scolastiche e 7 Enti di formazione del territorio regionale. È stato approvato e finanziato con risorse pari ad Euro 1.346.000,00, sarà pertanto avviato nel primo semestre del 2017 per concludersi a settembre 2018.

Lavoro e formazione professionale

Secondo le stime Istat (2016), in Emilia-Romagna i cittadini stranieri occupati sono 258mila, pari al 13,1% del totale degli occupati. Gli stranieri contribuiscono pertanto al mercato del lavoro regionale in misura superiore al loro peso demografico (12,0% al 1 gennaio 2016).

Il tasso di occupazione nel 2016 in Emilia-Romagna è complessivamente in aumento rispetto al 2015, attestandosi per i cittadini stranieri al 61,7% ed al 69,9% per gli italiani. A livello regionale sono stati proprio gli anni della crisi a mutare profondamente il quadro¹¹: se nel 2008 il tasso di occupazione era superiore, sia per gli italiani che per gli stranieri, al 70%, con il palesarsi della congiuntura negativa il dato relativo ai cittadini stranieri ha cominciato a diminuire assai più marcatamente di quello degli italiani, fino a portare nel 2016 al divario di quasi otto punti percentuali sopra evidenziato (per le donne lo scarto sale ad oltre 13 punti percentuali).

¹¹ Cfr.: “Cittadini stranieri in Emilia-Romagna. Mercato del lavoro e dinamiche occupazionali”, anno 2017, focus dell'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio, al quale si rimanda per ulteriori approfondimenti.

Il tasso di disoccupazione risulta in diminuzione nel corso del 2016 ed è sistematicamente più elevato per i cittadini stranieri: 14,4% a fronte del 5,7% degli italiani. I disoccupati stranieri costituiscono comunque quasi il trenta per cento (29,6%) del totale dei disoccupati della regione.

La distanza fra italiani e stranieri rimane evidente anche disaggregando il tasso per genere: per gli uomini quasi 7 punti percentuali di differenza a favore degli italiani e per le donne quasi 11 punti percentuali.

La distribuzione per settore economico di attività degli occupati non è omogenea tra stranieri e italiani. I primi mostrano una maggiore concentrazione nelle costruzioni (7,6% contro il 4,7% degli italiani) - settore che ha pesantemente subito, anche in termini occupazionali, gli effetti della crisi - e, seppur meno marcata, nell'industria ed in agricoltura, di converso, una minore presenza nel commercio.

La crisi economica/finanziaria che interessa l'Italia dal 2008, anche se in regressione nel triennio 2014-2016, ha fatto sì che i decreti flussi emanati dal Ministero del Lavoro in questo periodo prevedessero quote assai ridotte per l'ingresso programmato di lavoratori stranieri (stagionali, "ingressi particolari"). Inoltre nel giugno 2014 è stato emanato un Decreto che prevedeva 7500 quote di ingresso per tirocini formativi e 7500 quote per formazione professionale, da utilizzare nel triennio 2014-2016. Nell'agosto 2014 è stato sottoscritto dalle Regioni un Accordo con il Governo, che norma tutta la pratica amministrativa riguardante il tirocinio di stranieri residenti all'estero. La Regione Emilia-Romagna ha recepito tale Accordo con la D.G.R. n. 60/2015 ed ha coerentemente normato le proprie procedure per i progetti di tirocinio di stranieri residenti all'estero. In questo ambito l'Emilia-Romagna è una delle regioni più attive a livello nazionale. L'attivazione di questi tirocini prevede il rilascio di un "Visto al progetto formativo" che permette, ma non assicura, il Visto d'ingresso in Italia per studio/tirocinio. La Regione Emilia-Romagna ha rilasciato nel triennio 690 Visti per progetto formativo.

Con il nuovo "Patto per il Lavoro"¹², la Regione Emilia-Romagna ha posto il lavoro al centro della sua azione di governo, con l'obiettivo di tendere a un nuovo sviluppo per rafforzare la coesione sociale, anche attraverso l'integrazione e l'interculturalità nella scuola, nelle politiche sociali e nel lavoro. Con la L.R. n. 14/2015, inoltre, la Regione ha scelto l'integrazione dei servizi sociali, sanitari e del lavoro per favorire, attraverso una presa in carico integrata e multidisciplinare, l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro delle persone più fragili e vulnerabili. La legge è uno dei primi strumenti attuativi del Patto per il Lavoro, in coerenza con la nuova generazione di politiche pubbliche integrate che la Giunta si è impegnata ad attuare. Il provvedimento è frutto del lavoro condiviso tra più assessorati - al Lavoro, alle Politiche sociali, alla Salute e alle Attività produttive - volto a garantire che i diversi servizi territoriali (sociali, sanitari, del lavoro e della formazione) operino insieme e in modo integrato per consentire alle persone in difficoltà di uscire dalla condizione di vulnerabilità. Al raggiungimento di questi obiettivi contribuirà anche l'Agenzia Regionale per il Lavoro, la cui istituzione è stata prevista dalla L.R. n. 13/2015 che opererà in piena collaborazione con l'Agenzia Nazionale.

¹² Il Patto per il Lavoro siglato il 20 luglio 2015 (D.G.R. n. 1646 /2015) è un patto di legislatura che ha l'obiettivo di riportare l'Emilia-Romagna a una piena e buona occupazione. È stato sottoscritto da: Regione Emilia-Romagna, istituzioni locali, Università, Unioncamere, parti sociali datoriali e sindacali, Forum del terzo settore.

La programmazione regionale delle politiche formative e per il lavoro¹³, che trova nel Programma Operativo Regionale Fondo Sociale Europeo 2014/2020¹⁴ il proprio fondamento, individua gli obiettivi e le priorità di intervento sui quali far convergere le risorse comunitarie, nazionali e regionali per le politiche dell'istruzione, della formazione e del lavoro, nonché quelle per l'attuazione della Garanzia Giovani, nell'ambito di una strategia generale di sviluppo regionale alla quale concorrono: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale, nonché risorse nazionali del Fondo per le politiche attive del lavoro.

Nel periodo 2014/2016, con il POR Fse Asse II - Inclusione sociale e lotta contro la povertà¹⁵, sono proseguiti gli interventi per favorire l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale delle persone fragili e vulnerabili, attraverso azioni di accompagnamento, misure di orientamento e formazione, eventualmente accompagnate dai necessari servizi di supporto e di personalizzazione, tirocini di orientamento e formazione o di inserimento/reinserimento (tip. C e D - L.R. n. 7/13).

Nelle annualità 2015/16, si sono rese disponibili 17 operazioni e 16 progetti per accompagnare le persone straniere ad uscire da una condizione di svantaggio, marginalità e povertà attraverso l'acquisizione di un reddito da lavoro anche autonomo. I destinatari finali sono 571 persone (richiedenti asilo, titolari di protezione, migranti, minori stranieri non accompagnati), per un importo complessivo pari a 2.113.134,08 Euro.

Con il contributo del Fse Asse II - Inclusione, sono state finanziate inoltre due operazioni finalizzate a sostenere le azioni di inclusione lavorativa di circa 600 persone vittime di tratta e/o di violenza, anche di genere, in carico ai servizi competenti¹⁶.

Sempre nel periodo 2014/2016, con il POR Fse Asse I - Occupazione¹⁷, sono proseguiti anche i percorsi di formazione aventi a riferimento il Sistema Regionale delle Qualifiche per favorire l'inserimento e il reinserimento lavorativo, prevenendo la disoccupazione di lunga durata e sostenendo l'occupazione delle persone con maggiore difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro. Nelle annualità 2015/16, si sono rese disponibili 193 operazioni relative a 364 percorsi formativi, per un importo complessivo pari a 19.997.630,40 Euro. I destinatari finali sono 5.100 persone, di cui 702 con cittadinanza non italiana (13,8%).

La Regione Emilia-Romagna partecipa inoltre al progetto comunitario Erasmus+ MILAR (Modelli Inclusione Lavoro Rifugiati)¹⁸, in qualità di organizzazione partner, per promuovere l'apprendimento e la sperimentazione di una strada innovativa all'occupabilità dei rifugiati, adottando il modello di Impresa Sociale di Comunità ISC, a livello transnazionale e nelle comunità locali in Italia, Svezia, Germania, Inghilterra. Oltre a queste misure strutturali, si segnala il progetto 2013/FEI/Prog-106636 "SOURCE" che ha inteso migliorare l'impatto dei Servizi per il Lavoro sui cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nei 9 territori provinciali. Il progetto si è concluso il 30 giugno 2015 con 980 percorsi individualizzati di orientamento al lavoro e sostegno all'occupabilità. A seguito dei percorsi 467 destinatari hanno beneficiato di misure di

¹³ D.A.L. n. 145/2013.

¹⁴ D.A.L. n. 163/2014.

¹⁵ D.G.R. n. 1086/2015.

¹⁶ Si tratta del progetto "Chance - Rete per l'inclusione" finanziato per Euro 506.179,30, che realizza attività formative rivolte a 142 donne vittime di tratta e di una operazione finanziata per Euro 362.358,00 e rivolta a 460 donne vittime di violenza delle associazioni facenti parte del Coordinamento dei Centri Antiviolenza dell'Emilia-Romagna presenti in 11 città sul territorio regionale.

¹⁷ D.G.R. n. 1080/2015.

¹⁸ D.G.R. n. 404/2016.

politica attiva: n. 28 Tirocinio, n. 1 Apprendistato, n. 11 Formazione Professionale, n. 169 Garanzia Giovani, n. 228 iscrizioni ad agenzie interinali. Hanno trovato un posto di lavoro successivamente alla conclusione del percorso 81 destinatari.

Lavoro autonomo e imprenditoria

In Emilia-Romagna, nel triennio 2014-2016, il numero delle imprese straniere e il tasso di variazione tendenziale delle stesse è in continua crescita, anche rispetto al totale delle imprese regionali che, al contrario, registrano nel triennio considerato un andamento in flessione.

Secondo i dati del Registro Imprese di fonte InfoCamere elaborati da UnionCamere Emilia-Romagna, a fine 2016 le imprese straniere attive rappresentano più del 11% del totale imprese: sono aumentate rispetto al 2015 di più di mille unità (da 44582 a 45803) registrando un incremento del 2% rispetto a quelle non straniere che invece nello stesso periodo sono diminuite del 0,9%.

Il trend di crescita positivo delle imprese straniere nel periodo 2013-2016 è accompagnato da un loro graduale aumento verso forme giuridiche più strutturate, anche se in termini assoluti permane la prevalenza di imprese individuali rispetto a imprese in forma societaria. Le imprese individuali nel 2015 costituivano quasi l'84% del totale delle imprese straniere.

Per quanto concerne i settori di attività, l'incremento delle imprese straniere si è registrato in particolare nel commercio: gli altri apporti fondamentali provengono dai servizi per alloggio e ristorazione (+276 unità), dai servizi alla persona e servizi di riparazione, con rapido incremento anche per attività di noleggio, agenzie viaggi e servizi di supporto alle imprese. Si riduce invece il rilievo di tutti gli altri settori, come ad esempio quello delle costruzioni che è diminuito di oltre un ottavo (-4,8 punti percentuali). La quota delle imprese straniere regionali attive in agricoltura, silvicoltura e pesca è invece rimasta invariata.

La promozione, lo sviluppo e il consolidamento delle imprese straniere è perseguito attraverso la globalità degli interventi attivati per tutte le imprese. Va però precisato che, ad oggi, non è rilevabile un livello di partecipazione apprezzabile da parte delle imprese straniere alle opportunità offerte per il sostegno e lo sviluppo dell'imprenditoria. Probabilmente ciò è dovuto alla prevalenza fra queste di forme giuridiche come le imprese individuali che, per la loro dimensione, manifestano esigenze più limitate.

Tuttavia sono in corso di definizione ulteriori interventi rivolti al mondo imprenditoriale e professionale probabilmente più adeguati anche alle esigenze di queste imprese. A titolo di esempio segnaliamo l'istituzione del Fondo Rotativo regionale per il Microcredito (D.G.R. n. 1345/2016) i cui beneficiari sono piccole e piccolissime imprese nonché professionisti con necessità di finanziamento non superiori ai 15.000 Euro.

Sostegno al lavoro di cura

Dalla Banca Dati INPS sul lavoro domestico, a livello nazionale, negli ultimi anni si registra un calo dei collaboratori domestici, che si concentra però sulla categoria delle "colf" a fronte di una sostanziale tenuta dei rapporti di lavoro come "badante" (+2,2% tra 2014 e 2015); al contempo si rileva un sostanziale incremento dei "badanti" di nazionalità italiana (+13%) a fronte della prevalenza comunque straniera. A livello regionale, il trend è analogo: nel 2015 in Emilia-Romagna risultano 79.776 collaboratori domestici dei quali circa 68.000 stranieri.

Il contesto socio-economico di questi ultimi anni sembra avere ampliato la platea delle persone, specialmente donne, in una condizione di potenziale fragilità. Il Piano regionale della prevenzione 2015-18 tiene conto di queste dinamiche. È stato infatti inserito un Progetto di promozione della salute incentrato sugli aspetti di rischio per la salute mentale e fisica rivolto ad assistenti familiari private e caregiver familiari che, per la necessità di assicurare una presenza continuativa a fianco della persona assistita, sono considerate a rischio di di isolamento sociale, burn-out, abuso di sostanze alcoliche, depressione e vita tendenzialmente sedentaria.

Con l'avvio del FRNA il sistema dei servizi è stato invitato ad assumere la realtà delle famiglie e delle persone non autosufficienti che utilizzano assistenti familiari come un tema centrale nella prospettiva del sostegno alla domiciliarità ed a definire un sistema ordinario e flessibile di intervento.

Per i programmi distrettuali per la qualificazione e la regolarizzazione del lavoro di cura delle assistenti familiari di cui alla D.G.R. n. 1206/07, nel triennio 2013-2015 sono stati spesi circa 3 milioni di Euro, di risorse dei fondi per la non autosufficienza (nazionali e regionali).

Complessivamente, a livello regionale, nello stesso periodo sono state organizzate 522 iniziative di formazione e aggiornamento coinvolgendo 9.638 persone. A fine 2015, sono presenti sul territorio regionale più di 50 punti di ascolto dedicati.

Relativamente al contributo aggiuntivo all'assegno di cura finalizzato al sostegno alla regolarizzazione delle assistenti familiari, nel triennio 2013-2015 sono stati destinati dagli ambiti distrettuali circa 14 milioni di Euro di Fondi per la non autosufficienza. Inoltre, con l'obiettivo di ampliare la capacità di contatto e coinvolgimento delle assistenti familiari favorendone la qualificazione del lavoro, la regolarità contrattuale e l'integrazione nella comunità e nella rete dei servizi, si è sviluppato un prototipo di "iniziativa di aggiornamento per assistenti familiari", nell'ambito della piattaforma e-learning Self della Regione Emilia-Romagna. A fine 2016 ha preso avvio la sperimentazione in alcuni distretti pilota e, nel corso del 2017, si valuteranno e diffonderanno i risultati.

Programmazione sociale

Le indicazioni attuative del Piano sociale e Sanitario regionale per il biennio 2013/2014 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.

Gli interventi e servizi sociali attivati dagli Enti Locali esplicitamente rivolti agli stranieri rappresentano una tipologia volutamente residuale del complesso dei servizi di welfare ad accesso universalistico indirizzandosi prevalentemente verso i neo arrivati per rispondere a particolari bisogni (apprendimento della lingua italiana, mediazione, orientamento normativo ed ai servizi) ed in particolare verso specifici target particolarmente vulnerabili (richiedenti asilo, minori stranieri non accompagnati, vittime di tratta ecc.).

Nell'ambito delle aree prioritarie di intervento indicate dal 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 è stato 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, valorizzasse l'autonomia e la responsabilità di programmazione in ambito distrettuale dei Comuni associati.

Nel corso del triennio 2014-2016 le risorse per la programmazione in ambito distrettuale sono state dunque assicurate dal Fondo Sociale Locale, strumento, che, coerentemente agli atti di indirizzo del Piano Sociale e Sanitario, ha garantito la destinazione di una percentuale minima di spesa, pari al 10% del totale del Fondo, per la realizzazione di una serie di interventi specifici finalizzati a facilitare l'integrazione dei migranti.

A fronte di circa 89 milioni di Euro del Fondo Sociale Locale destinati complessivamente nel triennio 2013-2015 alla programmazione sociale distrettuale, circa 8,9 milioni sono stati destinati ad interventi per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati.

Rispetto alle caratteristiche dei progetti attivati in ambito locale dai Comuni, le tre azioni prioritarie definite dal Programma Triennale 2014-2016 hanno rappresentato il cuore della programmazione locale (circa il 60% del programmato): oltre il 28% si è indirizzato verso interventi per l'informazione, l'orientamento e la tutela legale (sportelli informativi e consulenze back office a supporto dei servizi), circa il 18% invece si è caratterizzato per interventi di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana, in particolare verso i minori in ambito scolastico, ed il 14% infine per l'attivazione di interventi di mediazione interculturale.

A seguire sono state definite una serie di progettazioni rivolte a specifici target (circa il 13% delle risorse è stato destinato ad interventi di accoglienza per donne migranti con bambini ed a percorsi di fuoriuscita graduale da strutture collettive di prima accoglienza, circa il 10% delle risorse per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati, ed il 5% per interventi a supporto dei richiedenti o titolari di protezione internazionale). Inoltre sono state progettate una serie di azioni per promuovere e valorizzare il contesto interculturale (circa il 7% delle risorse) attraverso incontri, feste, eventi culturali, sportivi, ed attività dei Centri interculturali.

Contrasto alla povertà

Nonostante l'Emilia-Romagna sia una tra le regioni meno povere nel panorama nazionale, si è assistito in questi ultimi anni ad un fenomeno di complessivo impoverimento di molte persone e famiglie che hanno visto spesso radicalmente trasformata la propria esistenza sulla spinta di due principali fattori: la carenza di risorse economiche associata alla fragilità, se non all'assenza, di una rete relazionale in grado di ammortizzare, seppure parzialmente, l'impatto di eventi come la perdita del lavoro.

Nel 2015 ad esempio, secondo i dati rilevati da Istat sulla base della spesa sostenuta dalle famiglie per l'acquisto di beni e servizi destinati al consumo, la percentuale di famiglie in condizione di povertà relativa in Emilia-Romagna è stata pari al 4,8%, in linea con il dato del Nord Italia (5,4%), mentre il dato nazionale si attestava al 10,4%. Il dato sulla povertà relativa tra le famiglie emiliano-romagnole relativo al 2014, invece, è stato di poco inferiore, pari cioè al 4,2%.

Si parla di povertà assoluta per coloro che non dispongono - o dispongono con grande difficoltà o ad intermittenza - delle risorse primarie per il sostentamento, come l'acqua, il cibo, il vestiario e l'abitazione. In Emilia-Romagna sono tra le 65.000

e le 70.000 le famiglie che vivono sotto la soglia della povertà assoluta, ovvero il 3,5% dei cittadini. Questo dato, come quello della povertà relativa, corrisponde a circa alla metà del dato nazionale, dove le famiglie in difficoltà sono quasi 8 su 100.

Il fenomeno dell'impoverimento ha inoltre prodotto una sorta di effetto domino: talune categorie come i pensionati, i separati, i precari, i lavoratori e le lavoratrici migranti e/o con basso titolo di studio espulsi dal mercato del lavoro, sono usciti da una condizione di vita dignitosa:

Ad esempio nel 2015 l'incidenza percentuale in Emilia-Romagna di famiglie senza alcun percettore di reddito secondo la cittadinanza contemplava l'11,9% totale di famiglie con cittadini stranieri (10,0% UE e 12,5% extra UE), mentre le famiglie italiane erano il 4,0%.¹⁹

In questo scenario persone tradizionalmente più vulnerabili, come alcune categorie di migranti, i rom, i disoccupati di lungo periodo, hanno vissuto uno scivolamento verso forme di povertà e deprivazione sempre più marcate fino a forme di marginalità estrema.

Tra i migranti, in particolare, emerge la condizione dei richiedenti asilo che non sono entrati nei circuiti di accoglienza ministeriali o che sono rimasti nella nostra regione dopo che la richiesta di protezione è stata definitivamente respinta.

Con numeri ancora esigui ma in crescita, si segnalano inoltre le "badanti" straniere, spesso non più giovani, che una volta deceduta la persona assistita presso cui dimoravano, non riuscendo a trovare un nuovo lavoro, finiscono rapidamente in condizioni di marginalità ed isolamento.

A fronte di un fenomeno così articolato e dinamico, le risposte in termini di servizi ed opportunità non possono che operare su più versanti, tra loro correlati.

In Emilia-Romagna, nel triennio 2014-2016, a fianco delle progettualità territoriali attuate attraverso i piani di zona, sono state emanate due leggi regionali finalizzate ad intervenire in modo strutturale e integrato sul tema della povertà e della vulnerabilità con un approccio non assistenzialista, in linea con la misura nazionale avviata a settembre 2016 per il Sostegno all'inclusione attiva.

La L.R. n. 14/2015 è volta a promuovere e sostenere l'inserimento al lavoro, l'inclusione sociale e l'autonomia delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità, attraverso una programmazione e attuazione integrata degli interventi fra i servizi lavoro, sociali e sanitari. L'integrazione dei tre servizi si fonda sull'analisi e la valutazione del profilo di fragilità delle persone e sull'elaborazione di un programma personalizzato da parte di una equipe multi-professionale. Le risorse messe a disposizione dalla L.R. n. 14/2015 sono integrate con la misura nazionale per il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) che prevede l'erogazione di un sussidio economico, vincolato ad un progetto di attivazione e inclusione sociale.

Il SIA è rivolto alle famiglie in condizioni di particolare fragilità sociale e disagio economico²⁰: questa misura è riservata agli italiani, ai comunitari e ai loro familiari, mentre gli extracomunitari sono ammessi solo se titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, per asilo politico o per protezione sussidiaria. Discorso differente per il Reddito di Solidarietà (RES) varato dalla Regione Emilia-Romagna a fine 2016²¹ attraverso la L.R. n. 24/2016, che è rivolto ai nuclei familiari, in questo caso anche unipersonali e pertanto senza minori, di cui almeno un componente

¹⁹ Cfr.: "Sesto rapporto annuale. I migranti nel mercato del lavoro in Italia", a cura della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, luglio 2016.

²⁰ Famiglie nelle quali almeno un componente sia minorenne oppure siano presenti un figlio disabile o una donna in stato di gravidanza accertata, con un ISEE inferiore a 3000 Euro, che rispettino alcuni criteri definiti da una valutazione multidimensionale del bisogno.

²¹ L.R. n. 24/2016.

sia residente in regione da almeno ventiquattro mesi. Nessuna limitazione in questo caso per i migranti, purché regolarmente presenti sul territorio. Anche la misura regionale, che è alternativa al SIA, prevede un contributo economico tra gli 80 e i 400 Euro concesso a fronte dell'impegno dei beneficiari ad aderire ad un progetto di inserimento lavorativo e di attivazione sociale.

A fianco di questo sistema articolato di misure occorre evidenziare l'importante contributo offerto dagli Empori solidali ovvero punti di distribuzione al dettaglio organizzati come piccoli supermercati, completamente gratuiti, realizzati per sostenere le persone in difficoltà attraverso l'aiuto alimentare e l'offerta di occasioni di socializzazione, aspetto importantissimo quest'ultimo, se si considera come la deprivazione economica sia sempre accompagnata da quella relazionale.

In Emilia-Romagna gli Empori solidali sono 20 e si affiancano alle modalità più tradizionali di sostegno alimentare, quali le mense, le borse della spesa e la consegna a domicilio. Vi accedono i cosiddetti "nuovi poveri", ed in particolare famiglie in difficoltà economica, specialmente con figli: da un recente rapporto commissionato dalla Regione e curato da Caritas²² è emerso che tra il dicembre 2015 e il marzo 2016 ne hanno usufruito nel 58% dei casi famiglie di migranti, nel 42% di italiani.

Sul versante delle marginalità estreme infine la Regione Emilia-Romagna ha realizzato nel triennio 2014-2016 con la collaborazione di fio.PSD un progetto innovativo utilizzando il modello dell'Housing First. L'Housing First (HF) è un approccio di intervento nell'ambito delle politiche per il contrasto alla grave marginalità, basato sull'inserimento in appartamenti indipendenti di persone senza dimora con problemi di salute mentale o in situazione di disagio socio-abitativo cronico, teso a favorirne percorsi di benessere e integrazione sociale. Hanno partecipato alla sperimentazione in particolare i Comuni di Bologna, Rimini e Ravenna e l'ASP di Cesena Valle Savio, realizzando 97 inserimenti di cui il 30% è costituito da persone straniere.

Sostegno alla genitorialità

Nel corso del 2015 sono state approvate²³ le *Linee guida per i Centri per le Famiglie*, in base alle quali i Centri hanno il compito di promuovere e sostenere il benessere delle famiglie che stanno vivendo o progettando la dimensione di genitorialità. Essi fanno parte di una rete di interventi che, con diverse modalità, sono orientati alla promozione della genitorialità, al fine di sostenerla nelle diverse fasi evolutive (creazione della coppia, nascita e crescita dei figli) e di accompagnarla nei momenti di transizione e nelle fasi critiche (provenienza da altri territori o da altri paesi, conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, conflittualità di coppia e separazione, ecc.), con un approccio mirato ad affiancare le risorse delle persone e delle famiglie ed a prendersi cura delle relazioni e dei legami che si sviluppano nel contesto familiare e comunitario.

L'attività dei Centri per le Famiglie si sviluppa su tre aree: informazione, sostegno alle competenze genitoriali, sviluppo delle risorse familiari e comunitarie.

Nel corso del triennio 2014-2016, a sostegno del funzionamento dei CpF sono state assegnate ai Comuni /Unioni sede di CpF complessivamente 2.208.000 Euro equamente ripartiti sui tre anni.

Nel 2016 è stata realizzata la prima rilevazione dei dati di attività dei Cpf, con riferimento all'attività 2015. Questi i principali esiti: i Cpf operanti sono 33 (divenuti

²² Regione Emilia-Romagna, Caritas Emilia-Romagna (a cura di), "Approdi. Ricerca sulle realtà che distribuiscono generi alimentari attraverso le modalità dell'Emporio solidale in Emilia-Romagna", Centro Stampa Regione Emilia-Romagna, giugno 2016.

²³ D.G.R. n. 391/2015.

34 nel 2016) e coprono una popolazione complessiva di 3.590.581, pari all'80,56% della popolazione totale della regione. I Cpf sono presenti in 29 ambiti distrettuali (su 38 complessivi).

L'attività informativa dei Centri per le famiglie, ha registrato, nel corso del 2015, 82.150 accessi, con un tasso di 14,4 accessi ogni 100 minori residenti. Il numero di accessi agli Sportelli informativi da parte delle famiglie straniere risulta rilevante, con 21.544 accessi, pari al 28% del totale dei contatti registrati nel corso del 2015²⁴.

Per le numerose altre attività di sostegno alle competenze genitoriali, così come per le diverse azioni che hanno natura preventiva e promozionale e che pertanto sostengono e accompagnano le famiglie prima che intervengano situazioni di difficoltà e disagio conclamato, non è stato rilevato il dato di accesso delle famiglie straniere, che sarà invece utile verificare in futuro.

Infanzia e adolescenza

I servizi educativi, le scuole dell'infanzia e la scuola rappresentano il primo contesto di socializzazione tra bambini anche di culture diverse e, molto spesso, sono i primi luoghi di incontro tra le famiglie. Per la prima volta nell'ultimo biennio si rileva un calo nella richiesta di iscrizione ai servizi educativi per l'infanzia, determinato in parte rilevante da un calo di bambini nati da famiglie italiane e dal minor tasso di utilizzo di questo tipo di servizi da parte delle famiglie straniere.²⁵

Su questi temi è stata realizzata e presentata agli operatori dei servizi una ricerca dettagliata sui determinanti nella partecipazione delle famiglie ai servizi per l'infanzia, la quale evidenzia che sono soprattutto le caratteristiche socio-demografiche delle madri (età, occupazione, ecc.) che incidono sulla fruizione o meno di questi servizi.²⁶

I Servizi Sociali Territoriali della regione nel corso del 2014 hanno registrato la nuova presa in carico di n. 3818 bambini e ragazzi stranieri (pari al 52% del totale) mentre in termini complessivi risultano presi in carico 21402 minori stranieri pari al 49% del totale (43640). Tra le problematiche prevalenti le difficoltà economiche (46%), problematiche familiari (18%), il rischio di emarginazione (8%). Questi dati confermano che occorre pensare ad interventi volti ad accompagnare le famiglie straniere in una dimensione culturale nuova, offrendo loro supporto alla funzione genitoriale esercitata in un contesto diverso da quello di provenienza; contesto che può accentuare le difficoltà genitoriali ad esercitare tale funzione e rischia di facilitare un arroccamento familiare nella difesa di un patrimonio culturale a volte "superato" già nel paese di origine.

Con la definizione nel 2013 e l'implementazione, nel triennio successivo, delle Linee di indirizzo sul Progetto Adolescenza non sono state programmate azioni specifiche rivolte agli adolescenti stranieri ma vi è stato un accompagnamento alla realizzazione di quanto indicato nelle linee di indirizzo per tutti gli adolescenti in generale.

²⁴ L'incidenza delle famiglie straniere è calcolata considerando i 29 (su 33) Cpf che registrano questo dato, ed è quindi sottostimata.

²⁵ Fino al 2010-2011 l'incidenza della popolazione straniera 0-2 su quella generale è cresciuta molto di più (dal 14,6% al 22,3%) rispetto all'incidenza dei bambini stranieri nei servizi (da 7,3% a 9%). Negli ultimi due anni la velocità di crescita dei due dati risulta simile per cui nell'anno 2014-2015 si registra una incidenza dei bambini stranieri nei servizi dell'11% a fronte di una incidenza nella popolazione 0-2 pari al 23,6%. Vedi "I servizi educativi per la prima infanzia in Emilia-Romagna. Dati dell'anno educativo 2014-2015 e serie storiche", sistema informativo Spi-ER, 2016.

²⁶ Reverberi, Trapani, "I bambini, le famiglie e la partecipazione ai servizi per l'infanzia" di Reverberi, in "Povertà e politiche sociali in Emilia-Romagna", CAPP, Università di Modena e Reggio Emilia, 2016.

Alcune ricerche di ambito locale²⁷ rilevano tuttavia differenti atteggiamenti fra gli adolescenti italiani e stranieri in particolare riguardo alla “fiducia nel futuro”: il 61% dei ragazzi stranieri rispetto al 38% di quelli italiani affermano di avere fiducia nel futuro in quanto credono che potranno migliorare il loro status. Inoltre per i ragazzi stranieri i comportamenti di intolleranza risultano il doppio rispetto a quelli percepiti dai ragazzi italiani.

Tra le azioni regionali più specifiche realizzate nel triennio si è utilizzato uno strumento per una valutazione di impatto in termini di equità (Equality Impact Assessment - EqIA) del documento di Linee di indirizzo Progetto Adolescenza²⁸. Da questo percorso sono emerse alcune aree di attenzione: necessità di distinguere tra migranti stranieri di prima e seconda generazione, assicurare la presenza di un referente Intercultura nelle scuole e mantenere attenzione sui percorsi di inclusione e autonomia delle giovani adolescenti, anche in riferimento al background culturale e religioso della famiglia.

Minori stranieri non accompagnati

I minori stranieri non accompagnati (MSNA) meritano un’attenzione particolare in quanto si tratta principalmente di adolescenti di 16-17 anni, privi di riferimenti parentali, costretti a raggiungere l’Italia per cause di forza maggiore (guerre, persecuzioni, carestie) o in taluni casi per migliorare le loro condizioni di vita nell’ambito di un percorso condiviso con la rete familiare. Nel triennio 2014-2016 i MSNA presi in carico dai Servizi Sociali Territoriali in regione sono passati da 893 a 1081, prevalentemente maschi (oltre il 90%), soprattutto di nazionalità albanese (nel 2016 43% dei casi) ed a seguire di provenienza africana (Gambia, Nigeria, Egitto).

Nel corso del 2015, il D.Lgs 142/2015, ha definito per la prima volta in Italia un sistema unico di accoglienza per MSNA e MSNA richiedenti asilo in capo al Ministero dell’Interno; sistema che gradualmente si è insediato nel territorio nazionale e regionale accanto alle strutture locali già presenti ed autorizzate in base alle normative regionali²⁹. In questo senso in regione si sono insediati due “HUB- strutture di prima accoglienza”, una serie di progetti SPRAR di seconda accoglienza ed il mantenimento di numerose comunità già avviate negli anni precedenti. Al fine di garantire e migliorare gli standard di protezione dei minori si è costantemente attivata un’azione di supporto e accompagnamento alle strutture territoriali, si è proceduto ad un monitoraggio volto a migliorare le procedure di accertamento dell’età, e si è collaborato alla definizione ed alimentazione di un sistema informativo unico nazionale (SIM).

Salute

Le politiche di prevenzione e promozione della salute della Regione sono orientate ad assicurare equità nell’accesso ai Servizi anche alle fasce di popolazione più vulnerabili, attraverso interventi specifici, ad esempio per superare le difficoltà legate alla comprensione della lingua.

In questa ottica il Piano Regionale della Prevenzione 2015-18, prevede l’offerta attiva e gratuita, estesa a tutta la popolazione. Infatti, sia nei programmi di vaccinazione,

²⁷ Osservatorio Adolescenti del Comune di Ferrara (a cura di): “*Io, adolescente, e... il rapporto con amici, genitori*”; “*Il futuro degli adolescenti e gli adolescenti del futuro*”; “*Gli adolescenti e la paura dell’altro*”.

²⁸ L’obiettivo è stato quello di monitorare la capacità di rispettare i principi normativi di equità e non discriminazione e allo stesso tempo di confrontarsi per ridurre le iniquità di salute che esistono in un territorio, in riferimento alle specifiche dimensioni di equità, quali ad esempio sesso/genere, età, cittadinanza/gruppo etnico, ecc.

²⁹ Vedi D.G.R. n. 1490/2014.

sia in quelli degli screening dei tumori, sia nella prevenzione degli incidenti domestici, vengono svolte attività specifiche rivolte alla popolazione immigrata. In particolare si sottolineano le alte coperture vaccinali raggiunte nella popolazione infantile immigrata e le buone adesioni ai programmi di screening oncologici che, pur se ancora inferiori rispetto alla popolazione con cittadinanza italiana, sono in genere più alte delle medie nazionali.

Le sedi consultoriali costituiscono un importante punto di riferimento per la salute sessuale, riproduttiva e psico-relazionale della popolazione, e rappresentano spesso il presidio di accesso prevalente al servizio sanitario (73.024 utenti stranieri nell'anno 2015 si sono rivolti ai servizi consultoriali, pari al 19,1% del totale degli utenti). Inoltre nella maggior parte dei capoluoghi di provincia esistono degli spazi dedicati ad accesso libero e diretto per le donne ed i loro bambini di recente immigrazione, con la presenza della mediazione linguistico culturale a supporto delle donne con difficoltà di comunicazione.

A seguito dell'elaborazione e diffusione di un documento sulle *“Buone pratiche per la prevenzione dei comportamenti sessuali a rischio fra gli adolescenti di origine straniera”*³⁰ sono stati incrementati i progetti di educazione all'affettività e sessualità nei corsi professionali e nell'extrascuola (centri di aggregazione giovanile, comunità per adolescenti, ecc.). Nell'anno scolastico 2015/2016 il progetto di educazione all'affettività e sessualità *“W l'amore”* ha coinvolto gli adolescenti dei contesti extrascolastici (in alcuni distretti della Regione), attraverso la collaborazione e la formazione degli educatori del territorio che lavorano con questi adolescenti (educativa di strada, comunità per adolescenti, gruppi socio-educativi e centri di aggregazione).

Nel novembre del 2014 la Regione ha redatto e diffuso un documento di *“Buone prassi per il miglioramento dei contesti organizzativi per la prevenzione delle interruzioni volontarie di gravidanza (IVG) nelle donne straniere”*³¹. Nella definizione delle buone prassi si è scelto un approccio sistemico, basato su una visione globale ed integrata della salute riproduttiva e sessuale delle donne immigrate, che si è tradotto nell'articolazione di interventi e strategie in ambiti diversi (percorso IVG, contraccezione, educazione alla sessualità, affettività, ecc.). Particolare accento è stato posto sulla condivisione di alcuni aspetti critici dei percorsi assistenziali, sulle strategie organizzative per facilitare la conoscenza, l'accesso e la fruibilità dei servizi da parte delle donne straniere, sugli interventi di promozione ed educazione alla salute e sul rinforzo della collaborazione con ospedale, comunità, associazioni.

Nel 2014 è stata realizzata a livello regionale la cartella della gravidanza *“Non da sola”* che viene distribuita a tutte le donne in gravidanza, assistite presso il servizio pubblico o privatamente. La cartella ha l'obiettivo di fornire alle donne ed alle coppie informazioni corrette, complete e obiettive sulle diverse alternative e modalità di cura nel percorso assistenziale per la gravidanza. La cartella della gravidanza comprende, una serie di strumenti (il “diario della gravidanza”, schede informative tematiche, ecc.) che sono state tradotte in 8 lingue (inglese, francese, arabo, cinese, urdu, albanese, rumeno e russo).

A seguito dell'adesione alla Campagna nazionale *“Genitori Più”*, nel 2014 la Regione ha proseguito il progetto regionale *“Nati per leggere”*, quale azione di promozione della salute dei bambini in un'ottica transculturale, attraverso la lettura precoce ad alta voce ai bambini da 0 a 6 anni. In questi anni è stato distribuito il materiale informativo in sei lingue a pediatri di libera scelta, Pediatrie di Comunità, Consultori familiari, Spazi

³⁰ Il documento è disponibile qui: <http://www.saperidoc.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/967>.

³¹ Idem.

donne immigrate e loro bambini, Centri per le famiglie, reparti ospedalieri di pediatria e ostetricia della regione. Altra importante azione di comunicazione regionale in lingua è stata la campagna di prevenzione della morte precoce del lattante in culla, “SIDS”, attraverso l’aggiornamento e la distribuzione del pieghevole “*Per loro è meglio*”, con informazioni in italiano e in inglese su comportamenti da adottare nel primo anno di vita del bambino, che possono ridurre il rischio di questo evento drammatico.

Obiettivo prioritario della Regione nel triennio è stata la realizzazione di iniziative più efficaci per garantire alle persone straniere presenti sul territorio percorsi uniformi di accesso e di erogazione delle prestazioni sanitarie. Nel 2013 con D.G.R. n. 2099 e nel 2016 con D.G.R. n. 941 la Regione, con risorse economiche proprie, ha previsto per i figli di migranti senza permesso di soggiorno, la scelta del pediatra e/o del medico di medicina generale, con validità annuale dal momento dell’iscrizione, rinnovabile di anno in anno fino al compimento del 18° anno di età, purché il bambino e/o il ragazzo sia presente nel territorio regionale. In questo contesto le prescrizioni del pediatra e del medico di medicina generale si applicano alle prestazioni sanitarie effettuate nelle strutture sanitarie pubbliche della regione e all’assistenza farmaceutica.

Nel contempo la suddetta D.G.R. n. 2099 del 2013 offre una forma di tutela sanitaria nei confronti dei cittadini comunitari che hanno la residenza anagrafica in Emilia-Romagna, in alternativa al contratto di assicurazione sanitaria molto oneroso e con coperture limitate, con la possibilità di iscriversi al Servizio sanitario attraverso il versamento di un contributo.

Inoltre anche i cittadini comunitari iscritti a un corso di studio, possono iscriversi volontariamente al Servizio Sanitario prescindendo dal requisito della residenza con la sola dichiarazione di domicilio. L’iscrizione volontaria può essere effettuata con il versamento degli importi previsti nel D.M. dell’8 ottobre 1986. Tutto questo ha consentito a moltissimi cittadini comunitari che non avevano alcuna protezione sanitaria di essere iscritti al SSR anche, eventualmente, con i propri familiari a carico. La Regione, inoltre, predispone, in collaborazione con le Aziende Sanitarie, un report sul Monitoraggio dell’offerta dei servizi sanitari a favore delle persone straniere³².

Salute mentale

L’area della salute mentale, che comprende i servizi di neuropsichiatria infantile, psichiatria adulti e dipendenze patologiche, anche nel triennio in esame ha registrato un aumento di pazienti in carico di origine non italiana.

Per quanto riguarda l’area dipendenze si rileva che le persone con nazionalità non italiana sono diventate una realtà significativa in costante crescita, con una presenza composta prevalentemente di maschi nella fascia d’età 18-40 anni. I dati mostrano un trend che non avrà soluzione di continuità negli anni futuri³³. Permangono inoltre criticità riguardanti l’accesso e la permanenza in trattamento.

Diverse le misure attivate per affrontare queste criticità: la produzione e diffusione di materiali informativi multilingua e la possibilità di disporre di una mediazione culturale e di una collaborazione con le comunità di appartenenza, hanno facilitato l’accesso alle informazioni sui servizi sanitari.

Particolare attenzione è stata posta alle differenze culturali che condizionano anche le tipologie di sostanze e le modalità di consumo delle stesse, nonché l’approccio con i servizi sanitari (es. valorizzazione della figura medico/infermieristica di sesso

³² Cfr.: <http://salute.regione.emilia-romagna.it/documentazione/rapporti/servizi-sanitari-per-stranieri-2016>, disponibile qui: <http://salute.regione.emilia-romagna.it/stranieri>.

³³ Si è passati da 3814 utenti in trattamento ai SerT nel 2013 ai 4063 del 2015 pari al 13,3% del totale.

maschile riconosciuta e accettata universalmente). Si è avviato un positivo rapporto di collaborazione con alcuni Centri per le famiglie, con il duplice obiettivo di contattare le donne non italiane e di organizzare attività di informazione su alcol e gioco d'azzardo, problematiche che stanno assumendo una dimensione significativa tra i non italiani e coinvolgono in maniera importante le donne provenienti dall'est europeo.

Da sottolineare l'attività di tutela della salute realizzata dai servizi a bassa soglia nei confronti di non residenti, in gran parte stranieri; oltre all'Unità mobile dell'AUSL di Bologna sono attivi in tale ambito i tre Drop-in di Parma, Reggio Emilia e Modena³⁴ che nel 2015 hanno accolto 692 utenti, di cui 294 stranieri. Differenza significativa tra il Drop-in di Reggio Emilia, con circa il 56% di stranieri, rispetto a quelli di Parma e Modena che si attestano sotto il 30%. Rilevante tra gli stranieri la presenza di coloro che non hanno permesso di soggiorno; il 31% a Parma, il 45,3% a Reggio Emilia, oltre il 76% a Modena. A Reggio la nazionalità dei 96 irregolari è prevalentemente (84) di Marocco e Tunisia.

Per la salute mentale adulti, oltre alla funzione di mediazione linguistico-culturale, attivabile in caso di bisogno nei Centri di Salute Mentale (CSM) e nei Servizi Ospedalieri di Diagnosi e Cura, le Aziende Usl possono svolgere consulenza psichiatrica e psicologica presso altri servizi e centri di accoglienza. L'attività, rivolta in particolare ai richiedenti asilo, si realizza nell'ambito di progetti ed accordi che vedono coinvolti diverse istituzioni e soggetti: Aziende sanitarie, Servizi Sociali dei Comuni, Cooperative Sociali e Associazioni. Diversi CSM hanno inoltre attivato funzioni di consulenza e formazione per operatori di altri servizi, anche sulla base della prima esperienza avviata nel 2010 dal Centro di consultazione culturale del CSM Pianura Est - Ausl Bologna. Obiettivo di queste esperienze è consolidare la collaborazione in rete tra servizi e territorio in un modello di intervento integrato. Le Aziende sanitarie hanno realizzato attività di formazione specifica sul tema della salute mentale dei migranti e dell'etnopsichiatria, nonché lavori di gruppo costanti, coinvolgendo anche operatori del privato sociale e dei Comuni.

Le Unità Operative di neuropsichiatria dell'Infanzia e dell'adolescenza in Emilia-Romagna hanno predisposto alcuni strumenti per favorire l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati quali: cartellonistica e modulistica multilingue, mediazione culturale, anamnesi transculturale, utilizzata soprattutto in logopedia, formazione all'approccio transculturale che ha coinvolto molti operatori, permettendo di modificare le modalità di accoglienza, consultazione specifica dedicata ai Minori non accompagnati e consultazione transculturale per famiglie di minori con disagio evolutivo correlato al percorso di integrazione, gruppi di lavoro con il Servizio sociale per consulenza alle comunità che accolgono minori stranieri non accompagnati, consulenze all'Istituto Penale Minorile.

Nel 2016 i servizi di salute mentale delle Aziende sanitarie emiliano-romagnole hanno partecipato all'elaborazione del progetto "Start-ER - Salute Tutela e Accoglienza di Richiedenti e Titolari di Protezione Internazionale in Emilia-Romagna"), che ha l'obiettivo di tutelare la salute dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in condizione di vulnerabilità psico-sanitaria. Il progetto, con capofila l'AUSL di

³⁴ Si tratta di strutture diurne a bassa soglia d'accesso per i consumatori di sostanze che non vogliono al momento intraprendere un percorso di cura. Le strutture forniscono informazioni sanitarie e di orientamento, materiali sanitari, colloqui, servizi di prima necessità, accompagnamento, generi di conforto e socializzazione. Il Drop-in di Reggio Emilia è dotato di un ambulatorio medico/infermieristico con la presenza di mediatori linguistici (arabo e russo). Il Drop-in di Parma gestisce direttamente l'accesso ad un dormitorio misto, con 6 posti letto, senza obbligo di documenti per l'accesso. Il dormitorio nel 2015 ha accolto 62 persone con problemi di dipendenza (15% donne, 32% stranieri).

Bologna, approvato dal Ministero dell'Interno e co-finanziato dal FAMI 2014-2020, sarà realizzato nel biennio 2017-18.

Politiche abitative

Le politiche abitative regionali non prevedono misure o interventi specifici rivolti agli immigrati stranieri: ad essi viene infatti assicurata parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani nell'accesso alle misure per favorire l'inserimento abitativo³⁵ (accesso agli alloggi di ERP, alle abitazioni in locazione ed in proprietà; erogazione di contributi per il contenimento del disagio economico, ecc.).

I beneficiari delle politiche abitative sono famiglie che vivono in condizioni di disagio economico ed il criterio prioritario per accedervi è la situazione economica del nucleo, misurata dai redditi ISEE.

La D.A.L. n. 15/2015 e la D.G.R. n. 894/2016 hanno fissati nuovi limiti sia per l'accesso sia per la permanenza negli alloggi ERP.

Il monitoraggio annuale del patrimonio ERP, gestito dalle aziende casa dell'Emilia-Romagna, rileva, a dicembre 2015, un ammontare di 55.754 alloggi ai quali si possono aggiungere circa 500 alloggi gestiti in proprio dai Comuni proprietari o tramite società di scopo. Gli alloggi assegnati sono 50.575 alloggi, pari al 91% del totale, e vi abitano oltre 119mila persone.

Gli assegnatari di cittadinanza italiana sono circa l'83% del totale, quelli con cittadinanza di paesi comunitari sono un'esigua minoranza (1,5%) e gli assegnatari extra - comunitari sono il restante 15,8%. Fra i comunitari la nazione maggiormente rappresentata è la Romania, che totalizza oltre il 50% degli assegnatari comunitari; il Marocco (33%), l'Albania (11%) e la Tunisia (9,4%) sono i paesi da dove provengono oltre il 50% degli extra-comunitari. Il 72% delle persone che abitano negli alloggi ERP ha cittadinanza italiana e il 28% è di nazionalità straniera. Se osserviamo il profilo complessivo dei nuclei familiari che vivono nell'ERP, emerge che hanno un numero medio di componenti di 2,4 persone, il 37% delle famiglie è composto da una sola persona e nel 62% delle famiglie unipersonali, l'assegnatario dell'alloggio ha più di 65 anni.

Le famiglie con assegnatario straniero sono invece più grandi con un numero medio di componenti pari a 4 persone, i nuclei monofamiliari sono solo l'8% dei nuclei stranieri (valore che scende al 5% per gli assegnatari di nazionalità extra-comunitaria). Una persona su 5 che vive nell'ERP è minorenne e fra i minori il 43% è straniero; una persona su 4 che vive nell'ERP ha più di 65 anni, ma in questo sottoinsieme la percentuale di stranieri si riduce al 6%.

Annualmente vengono assegnati poco più del 4% del totale del patrimonio pubblico e nel 2015, sul totale delle domande presentate ai Comuni della Regione, risulta che sono stati assegnati a nuovi nuclei, 2.315 alloggi di cui 1.471 a cittadini italiani (pari al 63,5%) e 827 a cittadini stranieri (pari al 35,8%).

Oltre a garantire il diritto alla casa, le politiche abitative sostengono le famiglie in difficoltà con il pagamento dei canoni attraverso l'erogazione di contributi economici del cosiddetto "Fondo per l'affitto", istituito dalla Legge 431/1998 che prevede requisiti minimi per i beneficiari. La Regione ha aggiunto ulteriori criteri di accesso che tengono conto del reddito, del patrimonio (mobiliare e immobiliare) e della

³⁵ Al riguardo si ricorda che l'art. 40 c. 6 del D.Lgs. 286/98 prevede specifici requisiti per l'accesso dei cittadini stranieri agli alloggi ERP, ovvero: la titolarità di carta di soggiorno o permesso di soggiorno di durata almeno biennale, nonché l'esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo. Inoltre si ricorda altresì che gli alloggi ERP possono essere assegnati unicamente a nuclei familiari che, tra i vari requisiti, non risultino essere proprietari o usufruttuari di abitazioni proprie.

composizione del nucleo familiare richiedente (anziani, single, invalidi). Questo fondo statale al quale la Regione ha aggiunto per gli anni 2014 e 2015 circa 2,2 milioni di Euro annui non è stato rifinanziato nel 2016.

Nel 2014 le famiglie che hanno ricevuto un sostegno di integrazione al reddito sono state poco più di 10.700 e i fondi destinati a questa misura circa 8,4 milioni di Euro. 6.000 nuclei che hanno beneficiato del contributo regionale, pari circa al 56% del totale, sono stranieri ed hanno ricevuto complessivamente 4,7 milioni di Euro, ovvero un contributo pro-capite di circa 780 Euro.

La Regione, infine, si propone di soddisfare la domanda di servizi abitativi di particolari categorie di cittadini che non dispongono dell'ammontare necessario per accedere alla proprietà della prima casa, a condizioni più agevoli di quelle di mercato. Fra questi programmi rientra il bando "giovani coppie" con l'obiettivo di aiutare le giovani generazioni ma anche altre tipologie di nuclei familiari nell'acquisto della prima casa di proprietà, con un contributo a fondo perduto di 25mila Euro, elevabile a 30mila se i richiedenti sono residenti in uno dei Comuni interessati dagli eventi sismici del 2012. Nel 2015 è stato emanato il decimo bando che ha finanziato 534 richieste di contributo per un ammontare complessivo di risorse pari a 14,5 milioni di Euro. 34 richieste provengono da nuclei familiari in cui il richiedente è straniero per un importo complessivo di 895.000 Euro, pari al 6% del totale.

Interventi per la sicurezza

Nelle scelte della Regione Emilia-Romagna la riflessione e le politiche in tema di sicurezza sono da sempre impostate all'idea della trasversalità, nella convinzione che sia necessario integrare le diverse competenze e approcci settoriali per una comprensione a tutto tondo dei fenomeni che interessano il territorio.

Nel contesto politico istituzionale attuale le Polizie Locali rappresentano il primo punto di riferimento delle comunità in termini di risposta alla domanda di rassicurazione.

In questo senso, all'interno della raccolta annuale dei dati su personale, strutture e dotazioni delle Polizie Locali effettuata dall'area Polizia Locale del Gabinetto del Presidente della Giunta, sono state inserite, in via sperimentale, nel 2013 due domande per rilevare iniziative e attività finalizzate all'inclusione dei cittadini stranieri:

- l'esistenza di collaborazioni stabili con mediatori culturali o l'utilizzo di persone di origine straniera tra i propri collaboratori/coadiutori;
- percorsi formativi/di aggiornamento ad hoc per l'integrazione di persone di origine straniera (corsi di lingue, mediazione culturale, ecc.) o per facilitare lo svolgimento dei servizi di istituto in contesti multietnici.

Nonostante i risultati mostrino che le attività in questo senso siano ancora residuali (14 Comandi su un totale di 168 per le collaborazioni con mediatori culturali e soltanto 8 per la formazione), va notato come il tema sia in fase di avvio per un settore della pubblica amministrazione spesso tradizionalmente orientato alle azioni di controllo più che a quelle di lettura del territorio.

È significativo illustrare in questa sede una buona prassi che è stata realizzata attraverso un accordo di programma, approvato con D.G.R. n. 2142/2012, tra Regione Emilia-Romagna e Comune di Ravenna.

Il progetto, concluso alla fine del 2014, riguardava la sperimentazione di un affiancamento di collaboratori stranieri agli operatori di Polizia Municipale per renderla *"ancora più aderente, nella sua composizione, alla comunità a cui si deve riferire."* I collaboratori stranieri erano inseriti nella struttura degli agenti di quartiere, con le seguenti funzioni: collaborazione e affiancamento dell'agente di quartiere

quando impegnato in attività presso le abitazioni di cittadini stranieri; supporto nella funzione di ricevimento del pubblico; accompagnamento degli agenti di quartiere nel loro percorso di vigilanza appiedata.

Si tratta di un'esperienza che va ben oltre la collaborazione con mediatori, spesso utilizzati per la sola finalità linguistica, avvicinandosi all'idea di una presenza più radicata delle comunità straniere all'interno delle attività di risposta ai bisogni di sicurezza e rassicurazione dei cittadini, italiani e stranieri.

Secondo asse: Equità e Diritti

Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale

Nel corso del triennio 2014-2016 l'Italia è stata oggetto di consistenti flussi migratori non programmati (170.000 arrivi nel 2014, 150.000 nel 2015 e 181.000 nel 2016) a seguito di gravi crisi umanitarie e conflitti armati che hanno continuato ad interessare vaste aree del Medio Oriente, dell'Asia e dell'Africa.

Il 10 luglio 2014 è stata definita una Intesa tra il Governo le Regioni e gli Enti locali, al fine di definire un Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati; intesa che nei suoi capisaldi è stata recepita e rinforzata in norma primaria dal D.Lgs 142 del 18 agosto 2015.

Conseguentemente, nell'arco di un breve lasso di tempo, si è dato vita ad un sistema di accoglienza governativo per richiedenti asilo e rifugiati che alla fine del 2016 contava complessivamente circa 176.000 persone accolte a livello nazionale, delle quali circa 137.000 distribuite in strutture temporanee (CAS), circa 15.000 negli HUB e CARA di prima accoglienza e circa 24.000 nel sistema di seconda accoglienza ordinario denominato SPRAR.

Il dato delle accoglienze in Emilia-Romagna si è mantenuto sempre sul 7% complessivo, quota spettante alla Emilia-Romagna sulla base di criteri di ripartizione nazionale condivisi tra Stato, Regioni e Comuni nella Intesa del 10 luglio 2014. Al 31/12/2016 erano presenti 10.428 richiedenti asilo nei CAS, 623 nell'HUB regionale, e 1208 nel sistema SPRAR per un totale di 12.259 migranti accolti.

Attraverso il Tavolo di coordinamento regionale presieduto dal Prefetto del Comune capoluogo di regione - operante in attuazione del D.M. 9225 del 17/10/2015 e che vede coinvolti Regione ed enti locali del territorio regionale - è stata decisa l'apertura a Bologna, nel luglio 2014, del primo Hub regionale in Italia, finalizzato al governo della primissima accoglienza, delle procedure di fotosegnalamento, delle attività di controllo sanitario e della gestione programmata degli invii ai territori locali secondo predefiniti criteri di riparto provinciale all'interno della regione. Dal 20 luglio 2014 al 31/12/2016 sono arrivati nell'HUB regionale 23.581 migranti (11.828 nel 2016, 9172 nel 2015) per un tempo di permanenza medio tra i 15/10 giorni. Prevalentemente appartenenti alla Nigeria, Guinea, Costa d'Avorio, Eritrea, Mali, Senegal, Sudan, Pakistan e Bangladesh.

Premesso che le singole Prefetture sono i soggetti preposti a dar corso alle Direttive del Ministero dell'Interno in materia di prima accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, la Regione ha svolto un ruolo di supporto alle Prefetture ed agli Enti Locali per addivenire ad una auspicata condivisione, in ambito locale, nella individuazione delle strutture e nell'invio dei migranti nel territorio regionale, perseguendo al contempo l'obiettivo di una loro distribuzione omogenea.

Il modello emiliano-romagnolo di accoglienza si è caratterizzato per un elevato livello di diffusività: la dimensione media del rapporto strutture/persona è risultata pari a 11,0, vale a dire la più bassa in Italia dopo l'Umbria ed a fine dicembre 2016, erano 224 i territori comunali coinvolti, pari al 67,1% del totale dei Comuni.

Rispetto alle politiche regionali di integrazione, l'approccio di fondo è stato quello di considerare i beneficiari di protezione internazionale, pur caratterizzati da proprie specificità normative e sociali, come soggetti che richiedano una strategia di risposta integrata, nella quale l'intervento specialistico possa trovare una soluzione nell'ambito delle politiche generali di assistenza, salute, formazione e lavoro.

In questo senso la Programmazione Sociale e Sanitaria regionale (L.R. n. 2/2003 e L.R. n. 5/2004), impostata attraverso la programmazione distrettuale di Piani di Zona per la Salute ed il benessere sociale, ha incluso interventi territoriali per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (apprendimento linguistico, sportelli informativi, mediazione interculturale, tutela legale, accompagnamento ai servizi, ecc.) che hanno visto tra i destinatari anche i richiedenti ed i beneficiari di protezione internazionale. La definizione di un Accordo regionale, di durata annuale, sottoscritto il 23 settembre 2015 con Prefetture, Anci, Sindacati, Forum Terzo settore e organizzazioni della cooperazione sociale, "per la realizzazione di attività di volontariato finalizzate all'integrazione sociale di persone inserite nell'ambito di programmi governativi di accoglienza per richiedenti protezione internazionale" ha consentito la attivazione di numerosi "patti individuali di volontariato" (si stima in un anno circa 1100 patti sottoscritti) grazie alla collaborazione a livello locale di Comuni, Enti gestori della accoglienza, e Associazioni del Terzo Settore. Un centinaio le associazioni di volontariato, promozione sociale e cooperative coinvolte.

Sul versante lavorativo il già richiamato Avviso regionale adottato nel 2015 nell'ambito del "*FSE 2014/2020 ASSE II INCLUSIONE*"³⁶ ha approvato proposte che vedono i richiedenti e titolari di protezione tra i beneficiari prioritari di intervento. Analogamente, va ricordato che la L.R. n. 14/4015 include fra i beneficiari anche i richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria.

Riguardo all'assistenza sanitaria in occasione dei flussi non programmati specifiche direttive regionali (la n. 291902/2014 e la n. 42537/2015) hanno definito indicazioni operative alle Aziende sanitarie, sia in riferimento alla prima fase di arrivo presso l'HUB regionale, sia rispetto al successivo invio nei territori. In particolare è stata formulata una "check list accoglienza migranti" e predisposta la informatizzazione delle schede sanitarie³⁷ per ciascun migrante visitato all'HUB regionale. All'arrivo nell'HUB regionale viene effettuata una prima visita di screening a tutti i migranti e successivamente, nella fase di seconda accoglienza, si procede all'effettuazione delle profilassi vaccinali necessarie. Dal momento della formalizzazione delle richieste d'asilo, la Regione Emilia-Romagna garantisce l'iscrizione al Servizio sanitario regionale per un periodo di sei mesi eventualmente rinnovabili.

A livello regionale è stato affrontato anche il tema della individuazione delle richiedenti asilo vittime di tratta attraverso la definizione di forme di collaborazione tra le equipe territoriali anti-tratta presenti in ogni provincia, i soggetti che gestiscono strutture CAS e SPRAR, le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione territoriale presenti nel territorio regionale. Le procedure operative che sono state adottate hanno portato tra il 2015 e il 2016 alla segnalazione ai progetti anti-tratta di oltre 250 potenziali vittime richiedenti protezione internazionale presenti nel territorio regionale.

³⁶ Vedi nota 15.

³⁷ L'informatizzazione delle schede sanitarie consentirà l'accesso alle informazioni in esse contenute anche ai medici di Medicina Generale; le schede saranno collegate all'infrastruttura SOLE, in modo che siano fruibili dal Fascicolo Sanitario Elettronico sia per i professionisti, sia per gli stessi migranti.

Da segnalare infine che la Regione Emilia-Romagna dal 2008 ha deciso di inserire tra i beneficiari delle agevolazioni per l'abbonamento annuale al trasporto pubblico anche i richiedenti e titolari di protezione internazionale o umanitaria per i quali il Comune attesti l'esistenza di un percorso di integrazione socio-lavorativa in atto o di prossima attivazione (ad es. partecipazione a corsi, necessità di cure, tirocini professionali...).

La Regione Emilia-Romagna infine ha attivato alcune azioni volte a supportare e qualificare il sistema regionale di accoglienza, in particolare:

- la realizzazione annuale di Rapporti di Monitoraggio (a partire dal 2006) volti a rappresentare la situazione sul territorio regionale di richiedenti e titolari di protezione internazionale o umanitaria;
- la realizzazione (a partire da gennaio 2016) di attività di aggiornamento sui principali Paesi di origine dei richiedenti asilo mediante la pubblicazione della Newsletter COI. Si tratta di una attività sperimentale unica nel panorama nazionale, che si traduce nella produzione di un documento mensile volto a fornire informazioni rilevanti e aggiornate sui Paesi di origine dei richiedenti e titolari di protezione più presenti in Emilia-Romagna. Sono state realizzate 10 Newsletter COI che hanno come destinatari alcune centinaia di professionisti ed operatori del settore;
- la realizzazione di momenti informativi e di aggiornamento sulle politiche europee in materia di asilo rivolti agli operatori del settore;
- il sostegno al Comune di Parma (D.G.R. n. 2256 del 28 dicembre 2015) con un finanziamento di 15.000 Euro per ulteriori azioni di respiro regionale volte ad acquisire conoscenze e strumenti utili ad elaborare possibili proposte di raccordo ed integrazione dei diversi sistema di accoglienza attualmente attivi. Quale primo esito, si veda il Report "Emilia-Romagna Terra d'Asilo 2016: l'accoglienza diffusa a sistema tra emergenza e crisi sociale".

Contrasto alla tratta e protezione delle vittime

Anche nel triennio 2014-2016 si è rilevata una significativa presenza nel territorio regionale di persone arrivate in Italia attraverso percorsi forzati di traffico e tratta.³⁸

Il fenomeno - che ha assunto aspetti nuovi e dimensioni inedite in relazione al massiccio incremento dei flussi migratori non programmati - ha riguardato in particolare donne nigeriane destinate a forme di sfruttamento nella prostituzione, presenti in Emilia-Romagna o perché accolte all'interno del sistema di accoglienza prefettizio rivolto alle persone richiedenti protezione internazionale arrivate attraverso gli sbarchi, o perché arrivate dopo essersi allontanate da medesime strutture di altre regioni, o in seguito a più antichi percorsi di tratta (in alcuni casi anche rientrando in Italia dopo anni di sfruttamento in altri paesi europei, principalmente Francia e Danimarca).

Parallelamente, si sono mantenute sostanzialmente inalterate caratteristiche e dimensioni dei fenomeni di tratta e sfruttamento nella prostituzione che coinvolgono donne provenienti dall'Europa dell'Est, donne di altre nazionalità africane e persone transessuali provenienti dal Sud America.

Per quanto riguarda altri ambiti di tratta, continuano ad essere rilevate forme di grave sfruttamento lavorativo, che coinvolgono prevalentemente donne e uomini provenienti dall'Europa dell'Est, dal Nord Africa, impegnati nel settore del lavoro domestico, in agricoltura, nel commercio, nel turismo.

La presenza di un rilevante numero di vittime di tratta all'interno del sistema rivolto a

³⁸ Le persone in carico al sistema regionale al 31.12.2016 sono circa 408, con un a media annuale di nuove prese in carico attorno alle 100 persone.

richiedenti protezione internazionale e rifugiati ha rappresentato la vera novità degli ultimi anni, in regione come nel resto d'Italia, rendendo necessarie forti innovazioni nella progettazione ed esecuzione degli interventi di tutela.

L'intreccio tra flussi irregolari e fenomeni di tratta pone la necessità di individuare prontamente le persone vittime di traffico forzato e destinate a forme di sfruttamento presenti nei CAS, per inserirle in percorsi strutturati di accoglienza e tutela da parte della rete dei servizi, impedendo così che vengano "recuperate" dalle reti dei trafficanti che ne hanno organizzato e seguito il viaggio, e avviate allo sfruttamento. Affrontare la questione cosiddetta del "raccordo tratta-asilo" ha richiesto:

- l'attivazione di azioni sperimentali e innovative rivolte all'individuazione e tutela delle potenziali vittime di tratta presenti all'interno del sistema di accoglienza asilo, comprendenti tra l'altro sia moduli di formazione, anche sperimentando modalità e-learning tramite web, rivolti a operatori di strutture CAS e SPRAR, sia interventi di primo contatto con potenziali vittime all'interno delle strutture, attraverso colloqui individuali e di gruppo;
- la definizione di nuove forme di raccordo tra il sistema di protezione per richiedenti/titolari di protezione internazionale e il sistema di protezione per vittime di tratta - l'uno coordinato da un sistema centrale e in capo al Ministero dell'Interno, l'altro di valenza territoriale e presa in carico diretta ed in capo al Dipartimento Pari Opportunità.

In questa prospettiva, anche in considerazione delle novità normative in materia, sono state avviate prassi operative sperimentali di collaborazione con le due Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale presenti nel territorio regionale, le quali segnalano alle equipe territoriali anti-tratta le potenziali vittime incontrate al momento dell'audizione, rendendo così possibile l'attivazione di forme di tutela.

Il sistema di interventi promosso dalla Regione Emilia-Romagna, denominato "Progetto Oltre la strada" - che si basa sull'impegno diretto delle amministrazioni locali, nel ruolo di Enti attuatori, titolari e responsabili delle azioni, realizzate in ogni territorio grazie alla collaborazione con soggetti del terzo settore - prevede due aree di attività, intrecciate ma distinte:

- interventi di prevenzione socio-sanitaria rivolti a persone che si prostituiscono, in strada e al chiuso, nella prospettiva della riduzione del danno;
- interventi finalizzati alla fuoriuscita dalle condizioni di sfruttamento, nella prospettiva dell'avvio di percorsi di assistenza (ai sensi dell'articolo 18 T.U. Immigrazione) finalizzati all'autonomia e all'integrazione sociale.

Nel corso del triennio 2014-2016 tale sistema di interventi è stato sostenuto con periodici atti³⁹ di assegnazione delle risorse statali e regionali agli Enti attuatori.

Tra le progettualità realizzate con continuità nel corso del triennio sono da segnalare, per l'impatto significativo rispetto alla popolazione straniera:

- i progetti "Riduzione del Danno, Unità di strada prostituzione" e "Progetto Invisibile", rivolti rispettivamente alle persone che si prostituiscono in strada ed al chiuso (appartamenti, night club, centri massaggi), attraverso i quali è stato possibile realizzare contatti con persone coinvolte nei mercati della prostituzione e accompagnamenti ai servizi socio-sanitari del territorio;
- il già citato "CHANCE. Rete per l'inclusione sociale"⁴⁰, rivolto a vittime di grave sfruttamento e tratta di esseri umani in carico ai servizi degli Enti locali.

Tra le esperienze di qualità ed innovative promosse dai soggetti del territorio, da

³⁹ DDGR n. 867/2014 e n. 1400/2014, DDGR n. 874/2015 e n. 2052/2015, D.G.R. n. 1065/2016 e D.D. n. 21178/2016, D.G.R. n. 1401/2014, D.G.R. n. 2051/2015, D.G.R. n. 2004/2016.

⁴⁰ Vedi nota 15.

segnalare il “*Protocollo d’intesa per la tempestiva individuazione e presa in carico delle vittime della tratta tra i richiedenti asilo destinati a Parma nell’ambito dei programmi di accoglienza*”, firmato l’8 giugno 2016 fra Ministero dell’Interno Dipartimento delle Libertà Civili e Immigrazioni, Prefettura, Questura, Comune di Parma e associazioni locali impegnate nell’assistenza di vittime di tratta e di richiedenti protezione internazionale.

Popolazione straniera in esecuzione penale

Dal 2014 al 2016 la popolazione carceraria regionale è aumentata di 386 unità. Il dato, in linea con quello nazionale, è particolarmente significativo in quanto registra un nuovo aumento della popolazione detenuta, dopo un periodo di progressiva riduzione determinatosi a partire dal 2010 a seguito di una serie di provvedimenti legislativi che hanno favorito la possibilità di accedere a misure alternative e di messa alla prova.

Gli stranieri detenuti al 31 dicembre 2016 nelle carceri regionali erano 1.600, pari al 48,9% del totale dei detenuti in regione. L’elevato numero di stranieri negli Istituti di Pena si intreccia a temi quali la povertà e l’esclusione sociale che riguardano, in particolare, quelle persone che risiedono in modo irregolare sul territorio italiano. Non a caso il tasso di criminalità degli stranieri irregolari risulta nettamente superiore a quello degli stranieri regolari per i quali tale tasso è sostanzialmente uguale a quello dei cittadini italiani⁴¹.

Le difficoltà economiche (utilizzo del difensore d’ufficio anziché difensore di fiducia), unite spesso a difficoltà linguistiche (comunicazione e comprensione), e all’assenza il più delle volte di un domicilio certificato per poter usufruire di misure alternative alla detenzione, producono inoltre un maggiore ricorso alla carcerazione in assenza di una condanna definitiva: 675 stranieri contro 462 italiani, in Emilia-Romagna nel 2016. La Regione coordina i comuni, sostiene le organizzazioni di volontariato locale, collabora con il Provveditorato dell’Amministrazione Penitenziaria e l’Ufficio Esecuzione Penale Esterna attraverso diversi filoni di intervento:

- promozione di interventi all’interno degli istituti penitenziari finalizzati al miglioramento della qualità della vita e all’umanizzazione della pena, anche attraverso la realizzazione di percorsi di formazione e inclusione lavorativa, con particolare attenzione ai dimittendi;
- sostegno a progetti di re-inserimento socio-lavorativo per coloro che sono in esecuzione penale esterna e/o in uscita dal carcere;
- sostegno alla sperimentazione di percorsi trattamentali innovativi, quali quelli ispirati ai principi della giustizia riparativa ed in particolare la mediazione penale;
- proseguimento di percorsi di riorganizzazione dell’assistenza sanitaria in carcere;
- supporto ai percorsi di cura e inclusione sociale dei rei prosciolti per disturbi mentali sottoposti a misure di sicurezza detentiva in Residenze per l’Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS) o non detentiva.

Il 27 gennaio 2014 la Regione ha sottoscritto con il Governo un Protocollo per la realizzazione di misure mirate all’umanizzazione della pena ed al reinserimento sociale. Per i detenuti stranieri, il Protocollo individua misure specifiche rispetto all’apprendimento della lingua italiana, alla mediazione ed alla promozione della misura di rimpatrio volontario assistito.

Attraverso la programmazione annuale regionale in ambito sociale⁴², si sono promosse iniziative e progetti volti all’attuazione di attività finalizzate al miglioramento delle condizioni di vita in carcere.

⁴¹ Per approfondimenti: www.giustizia.it (sezione statistiche)

⁴² Cfr: D.G.R. n. 339/2014, D.G.R. n. 921/2015 e D.G.R. n. 897/2016 che finanziano specifici programmi di *Interventi rivolti alle persone sottoposte a limitazioni della libertà personale*, promossi dai Comuni sede di carcere.

Nel triennio 2014-2016, i 9 Comuni sede di Carcere hanno implementato e sviluppato le seguenti attività:

- incremento delle opportunità formative-laboratoriali all'interno degli IIPP;
- introduzione di figure ad hoc dedicate al raccordo "dentro-fuori";
- consolidamento e implementazione del servizio per i "nuovi giunti";
- creazione di gruppi di lavoro per affrontare il tema delle dimissioni finalizzate al reinserimento sociale;
- azioni di orientamento, attraverso lo sportello informativo in carcere, e raccordo con i servizi territoriali (centri per l'impiego, servizi sociali, sanitari, ecc.);
- maggiore coinvolgimento delle associazioni di volontariato che operano in area penale, per far fronte all'aumentata esigenza di impegnare i detenuti che beneficiano della sorveglianza dinamica (più ore fuori dalla cella);
- approfondimento del tema della genitorialità in carcere attraverso specifiche progettazioni finalizzate a favorire le relazioni tra figli e genitori detenuti.

Le risorse economiche rese disponibili dalla Regione Emilia-Romagna per sostenere queste attività, ammontano a circa 5milioni e 200 mila Euro, delle quali 1milione e 700 mila provengono dalla Programmazione Sociale e circa 1milione e 800 mila da fondi del programma europeo finalizzati a progetti di inserimento lavorativo attraverso percorsi di formazione e tirocini.

Nel 2016, inoltre, la D.G.R. n. 897/2016, a differenza degli anni precedenti, ha individuato due aree di intervento per la programmazione da parte dei 9 Comuni sede di Carcere, distinguendo tra "Azioni negli IIPP" e "Azioni da realizzarsi in area penale esterna".

Sul versante sanitario, le Aziende USL assicurano tutela e promozione della salute alla popolazione detenuta, attraverso i Servizi sanitari penitenziari. Per alcuni detenuti stranieri il carcere può rappresentare il primo contatto con un servizio sanitario, perché tutti i detenuti vengono visitati all'ingresso, spesso nell'immediatezza e comunque non oltre le 24 ore, e per tutti viene definito un Piano di Assistenza Individuale (PAI) che definisce il quadro complessivo della persona, da un punto di vista sanitario (fattori di rischio, presenza patologie, ecc.) e le necessità di percorso sanitario da condividere con l'assistito (patto per la salute). Il Piano comprende tutti gli aspetti, dalla assistenza primaria alla salute mentale e di tossicodipendenza, a quelli di prevenzione delle malattie infettive, agli screening oncologici; particolare attenzione viene dedicata ad interventi di educazione alla salute (abitudini alimentari, tabagismo, stili di vita ecc.). Per il personale sono anche previsti momenti di formazione specifici che affrontano tematiche riguardanti la relazione con la persona proveniente da altre culture (etnopsichiatria, competenze interculturali nei servizi sanitari penitenziari, ecc.). Qualora ci siano problematiche specifiche, alcune Aziende USL si avvalgono di mediatori culturali propri, mentre altre utilizzano quelli dei servizi sociali presenti in carcere.

Parità di genere e contrasto alla violenza

È importante che l'attenzione al genere sia trasversale e integrata in tutti i settori regionali, in un'ottica di *mainstreaming*. Lo stesso approccio trasversale è quello perseguito dalla L.R. n. 6/2014 che rappresenta una tappa importante verso la piena realizzazione delle pari opportunità nella Regione Emilia-Romagna e che affronta gli ambiti discriminatori della soggettività femminile nella società, agendo su vari fronti. Alcuni articoli della legge sono dedicati nello specifico a tematiche che riguardano in particolare le donne immigrate, come l'art. 22 (*interventi per la prevenzione*

dei fenomeni della tratta e della riduzione in schiavitù), l'art. 23 (interventi per la prevenzione del fenomeno dei matrimoni forzati), o l'art. 24 (interventi per la prevenzione del fenomeno delle mutilazioni genitali femminili).

È stato recentemente pubblicato il “Bilancio di genere”⁴³ che contiene una descrizione delle principali azioni che, nei vari settori di intervento, influiscono in maniera più incisiva sulle pari opportunità di genere.

Un focus dedicato alle donne straniere è contenuto nel quaderno statistico “Le donne in Emilia-Romagna. Edizione 2016”⁴⁴, nonché nel “Rapporto di monitoraggio 2015 relativo ai dati del coordinamento dei centri antiviolenza dell’Emilia-Romagna”⁴⁵ dal quale risulta, ad esempio, che nel 2015 le donne accolte che provengono da altri Paesi sono il 35,6% di tutte le donne nuove accolte che subiscono violenza.

Con D.G.R. n. 1476/2016 è stato pubblicato un Bando per un milione di Euro a sostegno di progetti rivolti alla promozione ed al conseguimento delle pari opportunità ed al contrasto delle discriminazioni e della violenza di genere presentati da Enti locali e associazioni.

Tra i 49 progetti approvati⁴⁶ ed avviati nel 2016 molti sono rivolti al contrasto agli stereotipi, alla promozione di una cultura della non discriminazione e all’educazione al rispetto e valorizzazione delle differenze, con particolare riguardo alle giovani generazioni.

Alcuni progetti sono poi rivolti nello specifico a tematiche interculturali e di genere, come ad esempio quelli che promuovono il reinserimento socio-culturale delle donne migranti, la formazione per operatori e volontari dei centri accoglienza, il contrasto dei matrimoni forzati, il confronto e il dialogo tra donne italiane e immigrate sul tema parità uomo-donna, sui ruoli maschile e femminile e sugli stili educativi all’interno della famiglia, ecc.

Si segnala inoltre che nel 2016 è stato approvato il Piano regionale contro la violenza di genere⁴⁷ che, tra i vari obiettivi, oltre alla promozione di una cultura di contrasto agli stereotipi, alle discriminazioni ed ai pregiudizi relativi al genere, prevede anche il contrasto alla tratta ed alla riduzione in schiavitù, ai matrimoni forzati ed alle mutilazioni genitali femminili (MGF). In particolare, nel capitolo dedicato alla prevenzione della violenza, prevede al par. 2.2.1 lett d), che ha l’obiettivo di realizzare azioni di prevenzione tra le donne straniere, lo “sviluppo di canali comunicativi multilingue che coinvolgano anche i rappresentanti delle principali comunità straniere presenti sul territorio regionale”; e nel capitolo 4 dedicato ai centri antiviolenza, al paragrafo 4.4, tra i servizi offerti, la mediazione culturale e linguistica, per l’accompagnamento delle donne straniere in percorsi di fuoriuscita dalla violenza.

Rientro volontario assistito e reinsediamento

Se da quasi un ventennio in Emilia-Romagna ci si occupa operativamente di iniziative di rimpatrio (“onorevole” o “assistito”)⁴⁸ è con il Programma triennale per l’inclusione

⁴³ *Bilancio di genere e Report intermedio di monitoraggio relativo al Piano integrato delle azioni regionali in materia di pari opportunità*, disponibile qui: <http://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/2017/gennaio/Lavoro-formazione-conciliazione-salute-lotta-alla-violenza/il-bilancio-di-genere>.

⁴⁴ http://statistica.regione.emilia-romagna.it/entra-in-regione/documentazione/pubblicazioni/documenti_catalogati/donne_2016.

⁴⁵ <http://parita.regione.emilia-romagna.it/monitoraggio-dati-accoglienza-dei-centri-antiviolenza-2015>.

⁴⁶ Vedi D.G.R. n. 1988/2016.

⁴⁷ Cfr.: D.G.R. n. 291/2016.

⁴⁸ Sul piano normativo, la Regione Emilia-Romagna prevede e regola il RVA nell’ambito delle LLRR n. 12/2002 e n. 5/2004.

dei cittadini stranieri 2014-2016 che il tema assume una rilevanza strategica.

Forte dell'esperienza che l'ha vista come protagonista sin dal 2010 della Rete RIRVA (ex NIRVA) dove ha svolto attività di Antenna di sensibilizzazione, la Regione ha agito in prima persona sul tema del Rientro volontario assistito (di seguito RVA) sia come partner del Progetto Re-Mida 2 (anno 2012) che come sostenitrice del progetto "RVA.ER - Antenna regionale sul RVA in Emilia-Romagna"⁴⁹, realizzato nel biennio 2014-2015. Il progetto di Antenna Regionale, ha previsto l'attivazione di una figura di referente regionale con funzioni di raccordo, sensibilizzazione, sostegno ed orientamento tra rete RIRVA, le realtà territoriali ed i progetti RVA attivi.

L'esperienza dell'Antenna ha consentito:

- il formale coinvolgimento di tutte le Prefetture della regione nel progetto;
- la realizzazione di varie Azioni formative e seminariali (in collaborazione con le Prefetture e la Questura di Bologna) diffuse per area vasta (Bologna, Ravenna, Piacenza) a cui hanno partecipato complessivamente circa 250 operatori dei servizi per migranti;
- la realizzazione di varie Azioni di sensibilizzazione e promozione presso cinque dei nove Consigli Territoriali per l'Immigrazione;⁵⁰
- la costituzione di un database contenente n. 770 contatti di realtà pubbliche e private attive nell'ambito delle migrazioni e potenzialmente interessate ai progetti di RVA.

Il lavoro sinergico delle diverse esperienze messe in campo nel territorio regionale oltre che il recepimento, a livello nazionale, della normativa europea in tema di rimpatri, hanno permesso il rientro di circa 400 persone dal 2008 al 2015. I rimpatri si sono però interrotti con la conclusione delle attività finanziate dal Fondo Europeo per i Rimpatri (FR). Questa battuta d'arresto si è conclusa, dopo l'avvio del nuovo programma Europeo FAMI⁵¹ 2014-2020, con l'approvazione da parte del Ministero dell'Interno⁵² di 5 progetti di rientro e reinsediamento (RVA&R) che nell'autunno 2016 risultavano tutti avviati.

Sul versante della governance nell'ambito del FAMI si è istituito un Tavolo nazionale sul rimpatrio a cui partecipano le Regioni e coordinato dal Ministero dell'Interno. Il Tavolo ha stabilito di emanare un Avviso di progettazione di una *Rete istituzionale sul RVA&R*, che possa diventare elemento di sistema. L'OIM⁵³, risultata vincitrice dell'Avviso, dovrà agire in un arco temporale che si concluderà il 31/12/2019, al fine di costruire gli strumenti operativi di supporto alla Rete, tra cui anche l'attivazione di 21 sportelli informativi e di orientamento alle misure di RVA&R a copertura dell'intero territorio nazionale, nonché la definizione di un piano di informazione e formazione.

⁴⁹ Approvato con D.G.R. n. 1835/2013 e finanziato con risorse del Fondo Europeo per i Rimpatri.

⁵⁰ Si tratta dei Consigli territoriali di Bologna, Forlì-Cesena, Ferrara, Modena e Parma.

⁵¹ Fondo Asilo Migrazioni e Integrazione.

⁵² Decreto Autorità Responsabile FAMI prot. 7722 del 10 maggio 2016.

⁵³ Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

Terzo asse: Cittadinanza

Partecipazione e rappresentanza

Com'è noto, per i cittadini di paesi terzi non è previsto l'esercizio del diritto di voto politico e amministrativo in Italia. La competenza giuridica in materia spetta allo Stato che, con la legge 8 marzo 1994 n. 203, di recepimento della *Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale*, adottata a Strasburgo il 5 febbraio 1992, scelse di escludere il capitolo C, relativo al riconoscimento del diritto di voto, e di eleggibilità, alle elezioni locali.

Da allora, anche a seguito di diverse sollecitazioni provenienti da istituzioni europee nonché da enti e associazioni, varie Autorità locali hanno autonomamente cercato di sopperire a tale carenza di rappresentanza, attraverso una pluralità di istituti, di vario tipo.

Anche la Regione Emilia-Romagna, con gli artt. 6 e 7 della L.R. n. 5/2004, aveva istituito la *Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri*, quale luogo di confronto e coordinamento inter-istituzionale sui temi dell'immigrazione. Al pari di altre esperienze attive a livello locale, però, questo organismo ha visto progressivamente diminuire il proprio protagonismo.

Su questa evoluzione hanno inciso diversi fattori fra cui l'impatto delle riforme istituzionali introdotte con la legge 56/2014. La L.R. n. 11/2016 - che completa il processo di riordino delle funzioni amministrative e la definizione del nuovo ruolo istituzionale dei soggetti del governo territoriale - è stata infatti, come si legge nella relazione illustrativa del progetto di legge, *"l'occasione per abrogare l'organismo della Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, in quanto si ritiene abbia esaurito la sua funzione, poiché ad oggi si sovrappone nelle sue attività fondamentali (confronto, proposta, verifica) ad altri organismi previsti in forza di norma (...) Inoltre la componente degli stranieri, venendo meno il ruolo delle province, perde il carattere della rappresentatività a livello territoriale"*.

Nell'abrogare la Consulta regionale dei cittadini stranieri, la L.R. n. 11/2016⁵⁴ ha posto in capo alla Regione una nuova funzione di promozione, monitoraggio e confronto con le rappresentanze e le forme partecipative dei cittadini stranieri attivate a livello locale. Anche in ottemperanza a tale nuovo dettato normativo, nella primavera-estate del 2016, la Regione Emilia-Romagna ha realizzato, in collaborazione con gli Uffici di Piano del territorio, un monitoraggio degli organismi di partecipazione alla vita pubblica e di rappresentanza dei cittadini stranieri promossi dagli Enti locali in Emilia-Romagna⁵⁵.

Il monitoraggio ha evidenziato, fra le altre cose, la presenza al 31 agosto 2016 di 7 organismi attivi e di altri 4 in via di attivazione a livello territoriale locale, nonché un relativo calo di tali esperienze nel corso degli anni, riconducibile a diversi fattori quali: riforme istituzionali, vicende politiche locali, decadenza dei componenti con maggior esperienza per acquisizione della cittadinanza italiana, ecc.

D'altra parte il monitoraggio ha messo in luce sia il rilevante investimento che molti

⁵⁴ Articolo 25, L.R. n. 11/2016 *Modifiche all'articolo 8 della legge regionale n. 5 del 2004*.

⁵⁵ Regione Emilia-Romagna, *"Tra partecipazione e rappresentanza. Monitoraggio regionale 2016. Gli organismi di partecipazione alla vita pubblica e di rappresentanza degli dei cittadini stranieri promossi dagli Enti Locali in Emilia-Romagna"*, Bologna, Novembre 2016.

Enti locali continuano a dedicare ai processi partecipativi, anche di tipo innovativo, sia una serie di questioni aperte - riferite alle attuali esperienze di partecipazione - che andranno approfondite e sviluppate nel prossimo futuro, sia infine l'esigenza di meglio definire e successivamente implementare azioni di sistema di livello regionale mirate a sostenere, valorizzare e promuovere queste esperienze.

In tale direzione e coerentemente con il dettato di cui all'art. 8 della L.R. n. 5/2004, la Regione Emilia-Romagna ha presentato al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Autorità Delegata alla gestione del FAMI, il progetto "*CASP-ER - Azione 04 - Partecipazione e Associazionismo*" che consente di sviluppare iniziative di promozione del ruolo ed empowerment degli organismi di partecipazione alla vita pubblica promossi dagli Enti locali, nonché azioni di supporto regionale di tipo formativo, comunicativo e di confronto tra esperienze.

Si tratta del primo progetto finanziato su questi temi nel nuovo contesto definito dalla recente riforma della legge regionale di settore. Grazie all'attività di co-progettazione ed all'attivo coinvolgimento degli stakeholder territoriali, sarà possibile definire risposte innovative alle sfide poste dal nuovo scenario.

Politiche giovanili

Attraverso i bandi annuali della L.R. n. 14/08 rivolti agli Enti locali, l'Assessorato alle politiche giovanili della Regione Emilia-Romagna promuove iniziative realizzate negli spazi di aggregazione giovanile. Gli spazi, con la loro presenza diffusa sul territorio, rappresentano punti di riferimento significativi per la popolazione giovanile e sono in grado di attuare una molteplicità di iniziative adeguate all'evolversi dei bisogni ed alla crescente complessità sociale.

Nel triennio 2014-2016 la Regione Emilia-Romagna ha sostenuto gli enti locali per differenti progetti e per una cifra pari a 1 milione e 200 mila Euro, attraverso bandi annuali⁵⁶ per sostenere proposte ed azioni che mirano anche a potenziare le acquisizioni di competenze attraverso processi non formali di apprendimento, di cittadinanza attiva, di sperimentazione e implementazione di attività sul piano educativo, ludico, artistico, culturale e multiculturale, avendo sempre sullo sfondo anche l'avvicinamento al mondo del lavoro.

Negli interventi si coglie spesso l'efficacia degli strumenti di produzione culturale (soprattutto musicale e cinematografica) per attivare percorsi di espressione ed anche di ricerca identitari.

Certamente una efficacia maggiore si ottiene quando tali percorsi di inclusione per giovani immigrati vengono inseriti in un più complessivo progetto comunitario di inclusione, promozione della partecipazione, empowerment dei giovani, di tolleranza, di lotta al razzismo, di rispetto dell'altro, di cultura della pace e contrasto a qualsiasi tipo di discriminazione.

Ad esempio il progetto "Giovani insieme" dell'Unione delle Terre d'Argine (MO)⁵⁷ intende realizzare una serie di interventi che partiranno dai centri aggregativi volti a promuovere la partecipazione attiva e diretta di adolescenti e giovani, per la promozione dell'agio e della creatività, con una attenzione verso l'originalità e le diverse culture ed etnie proprie dei giovani che popolano tali centri. La progettazione complessiva è partecipata dai giovani dei centri aggregativi, da associazioni e realtà giovanili e riguarda diverse tipologie di interventi: da momenti più leggeri di svago

⁵⁶ D.G.R. n. 1097/2014; D.G.R. n. 1697/ 2015; D.G.R. n. 1857/2016.

⁵⁷ Soggetti Attuatori: Comune di Campogalliano, Comune di Carpi, Comune di Novi di Modena, Comune di Soliera e quale Soggetto Partner la Fondazione Campori di Soliera.

comunque “strutturato”, a veri e propri confronti su tematiche più impegnate, come la legalità, l’educazione alla pace, la migrazione, il razzismo.

Il Servizio civile

La Regione Emilia-Romagna ha esercitato competenze gestionali nell’ambito del Servizio civile nazionale, a fianco e in maniera complementare all’Ufficio Nazionale, ed ha realizzato una propria significativa esperienza di Servizio civile regionale, dal 2001 al 2013, destinata ai giovani di diversa origine (da ora in poi GDO), privi della cittadinanza italiana, in età compresa fra i 18 ed i 28 anni ed esclusi dalla partecipazione al Servizio civile nazionale.

Negli anni l’adesione dei GDO al Servizio civile regionale è andata aumentando ma ha subito infine una diminuzione nel periodo 2014/2016, quando l’esperienza è stata rivolta anche ai cittadini italiani, in conseguenza dell’apertura dei Bandi nazionali ai giovani stranieri.

Con la L.R. n. 30 giugno 2014, n. 8 di modifica della Legge regionale n. 20 del 2003, la Regione ha introdotto novità che hanno potuto tradursi in una maggiore flessibilità di realizzazione del Servizio civile regionale a vantaggio di tutti i giovani, compresi i GDO. Inoltre, nel periodo 16/03/2015-15/10/2016 la Regione Emilia-Romagna ha approvato progetti, nell’ambito del Programma europeo di garanzia nei confronti dei giovani che non studiano e non lavorano (Garanzia Giovani), finanziato dal Fondo Sociale Europeo, rendendo disponibili 527 posti di Servizio civile regionale, proposti come una delle misure per attuare Garanzia Giovani (di seguito GG) per giovani di età compresa fra i 18 e i 29 anni per periodi dai 6 agli 11 mesi. I GDO che sono stati avviati al Servizio civile regionale in GG sono stati 61, il 15,1%, su un totale di 405 ragazzi avviati.

Nonostante le novità normative, nel 2014, il numero degli avviati e delle domande da parte dei GDO è andato diminuendo, come pure nel 2015 e nel 2016.

Dal 2014 al 2016 i GDO avviati sono stati 165, il 16,1% sul totale di 1028 giovani avviati, per una media annuale di circa 41,3 giovani avviati. Fra i 165 GDO che sono stati avviati dal 2014 al 2016, di cui 83 donne e 82 uomini, la maggior parte provenivano dal Camerun (24), dal Marocco (23) e dall’Albania (15).

Di fatto, l’apertura generalizzata del Servizio civile regionale ha avuto l’effetto di contenere la partecipazione dei GDO, sia rispetto al numero di domande, sia rispetto al numero di giovani avviati all’esperienza.

Comunicazione, media e centri interculturali

Tra gli strumenti adottati per contribuire a migliorare la comunicazione interculturale in Emilia-Romagna, la Regione nel 2014 ha firmato, insieme a numerose organizzazioni operanti nel settore un “*Protocollo d’intesa sulla comunicazione interculturale*”⁵⁸, che si proponeva di:

- 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;

⁵⁸ Il Protocollo è stato approvato con D.G.R. n. 1790/2013. Le organizzazioni che hanno aderito al Protocollo sono una trentina tra cui, oltre alla Regione Emilia-Romagna: CORECOM, Associazione della Stampa, Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale, Alma Mater Studiorum Università di Bologna, Rappresentanze regionali di ANCI e UPI, Legautonomie e UNCEM, Ufficio Scolastico Regionale, Centri Interculturali, testate giornalistiche e altri soggetti pubblici e privati.

- 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.

Per dare attuazione agli obiettivi del Protocollo sono state realizzate nel triennio numerose iniziative⁵⁹, in particolare:

- attività di monitoraggio quantitativo e qualitativo dell'immagine e della rappresentazione degli immigrati nei notiziari delle emittenti televisive locali e comunicazione sui servizi informativi per stranieri, anche in collaborazione con il CORECOM Emilia-Romagna⁶⁰;
- iniziative pubbliche sulla comunicazione interculturale e sul dialogo interreligioso, percorsi formativi di aggiornamento per giornalisti;
- seminari e laboratori rivolti alle scuole sui temi della media education e dell'hate speech, con produzione di n. 2 specifici quaderni tematici;
- implementazione del portale dei Media interculturali dell'Emilia-Romagna (MIER Magazine),
- attuazione di un accordo tra Regione e ANCI E.R. per la realizzazione di percorsi di aggiornamento rivolti ad operatori ed amministratori locali sull'accrescimento delle competenze interculturali.

Un ulteriore strumento previsto dalla L.R. n. 5/2004 è rappresentato dai Centri Interculturali, che si configurano come una risorsa specialistica a disposizione delle componenti (pubbliche e private) di un territorio, per assumere un atteggiamento positivo verso la diversità e dare solide garanzie in tema di diritti fondamentali e parità di trattamento.

In questi anni la Regione ha proseguito l'attività di coordinamento dei Centri (a tutt'oggi circa una ventina) attraverso la progettazione e il lavoro di rete, individuando e sostenendo le seguenti azioni di sistema⁶¹:

- ricerca sull'efficacia sociale dell'azione dei Centri interculturali dell'Emilia-Romagna, per capire come i Centri sono cambiati negli ultimi dieci anni, chi sono, i loro principali *stakeholder*, i servizi che erogano abitualmente, le priorità e l'individuazione di alcune aree tematiche strategiche. I risultati della ricerca sono riportati sul report "Investire nella diversità - una fotografia della rete dei centri interculturali dell'Emilia-Romagna" (maggio 2014);
- elaborazione di un piano della comunicazione mirato a dare alla rete regionale dei Centri Interculturali una maggiore identità e consistenza a livello comunicativo, attraverso la costituzione di un Gruppo di redazione, di una bacheca *on-line* condivisa, di un web magazine sul portale regionale - Emilia-Romagna Sociale;⁶²
- percorsi formativi a carattere specialistico ed itinerante volti ad accrescere le competenze interculturali tra gli operatori dei centri.

Politiche culturali

La Regione ha sempre confermato nella sua azione il ruolo strategico delle politiche

⁵⁹ Finanziate con le DD.G.R. n. 1182/2013, n. 1198/2015 e n. 1349/2016.

⁶⁰ Cfr.: la pubblicazione: *Informazione nei media locali e comunicazione sui servizi informativi per stranieri in Emilia-Romagna*, disponibile al link: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri/protocollo-dintesa-regionale-sulla-comunicazione-intercult-17-febbraio-2014>.

⁶¹ D.G.R. n. 1197/2015.

⁶² <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/intercultura-magazine>.

culturali per la costruzione dell'identità collettiva, della crescita individuale e della coesione sociale.

Nell'ambito dello spettacolo dal vivo l'intervento della Regione in tema di politiche di integrazione degli stranieri si realizza indirettamente attraverso l'opera dei soggetti sostenuti ai sensi della L.R. n. 13/99. Molti dei progetti finanziati comprendono attività di formazione e ampliamento del pubblico finalizzate a favorire la relazione tra culture diverse e l'inclusione sociale, promuovere l'integrazione, creare occasioni di impegno ed emancipazione.

Esperienze laboratoriali, partecipazione a reti internazionali, scambi con compagnie e artisti nel mondo, ricerca sulle differenti tradizioni etniche, formazione nelle scuole sul tema dell'accoglienza e della solidarietà, sono alcune delle attività messe in campo dagli operatori e artisti sostenuti dalla Regione.

Anche il settore della promozione cinematografica, soprattutto nell'area del sostegno al "documentario", viste le diverse forme espressive che il termine documentario contiene al suo interno (documentario di creazione, reportage, inchiesta, indagine storica, riflessione saggistica) convergono tutte verso l'indiscusso valore di questo particolare linguaggio audiovisivo che trae forza proprio dal suo essere mobile, libero e immediato nel cogliere le trasformazioni sociali e culturali della nostra contemporaneità.

Non si può far riferimento specifico ad investimenti e risorse impegnate a favore di questo segmento, in quanto i progetti sono sostenuti soprattutto per la loro qualità, a prescindere dagli argomenti trattati nelle opere; è tuttavia evidente che operatori e artisti sono attraversati dalla contemporaneità e quindi opere e attività sono frutto di una grande sensibilità verso la valorizzazione delle differenze e delle culture di appartenenza, a favore di una comunità culturale e sociale pienamente "coesa e integrata".

Non è possibile in questa sede rendere conto delle molteplici esperienze attive sul territorio regionale e che testimoniano di questo approccio, nonché dell'attenzione rivolta da artisti ed operatori culturali ai temi dell'interculturalità. Solo a titolo esemplificativo, si citano dunque le seguenti esperienze:

- "Cantieri Meticci", laboratori teatrali il cui intento è l'integrazione dei richiedenti e titolari di protezione internazionale. Nata da un'idea della Compagnia del Teatro dell'Argine, è diventata un luogo (il MET a Bologna) dove imparare l'arte dello spettacolo e mettersi in gioco per tessere relazioni e sperimentare la lingua italiana;
- l'attività in favore dell'accoglienza culturale ai profughi, rifugiati e migranti presenti sul territorio svolta da Teatro Due Mondi di Faenza, con progetti specifici o in rete con partner europei;
- il lavoro con cui MaMiMò di Reggio Emilia ha vinto il bando "MigrArti" del MiBACT, finalizzato alla sensibilizzazione sulle tematiche della migrazione dei popoli e della multiculturalità, in luoghi della città caratterizzati da forte edilizia popolare;
- la "non-scuola" di Ravenna Teatro rivolta in particolar modo ai giovani, ma indirizzata ai cittadini italiani e stranieri, alle associazioni ed agli enti presenti sul territorio con l'obiettivo di aiutare, sostenere, fornire strumenti per una reciproca conoscenza ed integrazione.

La dimensione sportiva

Lo sport è stato riconosciuto come un linguaggio universale: in un campo possono incontrarsi e giocare una partita persone di culture diverse, di lingue diverse riuscendo comunque a comunicare.

Lo sport aiuta a “facilitare l'integrazione nella società dei migranti e delle persone d'origine straniera, ed a sostenere il dialogo interculturale”.⁶³

L'ambiente sportivo permette ai giovani di misurarsi su un terreno neutro dove ciò che ha più importanza è il rispetto per sé stessi, per l'avversario e per le regole del gioco e in cui la sana competizione e la collaborazione di squadra per un obiettivo comune, sono i principali punti di forza.

La Regione, attraverso specifici bandi rivolti ai Comuni ed ai principali enti di promozione sportiva, sostiene progetti miranti a promuovere l'interculturalità attraverso lo sport ed a facilitare l'accesso alla pratica sportiva come diritto di tutti.

Le associazioni sportive da anni pongono grande attenzione allo sviluppo delle discipline sportive provenienti dalle tradizioni dei migranti, cercando di promuoverle nei territori, costituendo coordinamenti, proponendo tornei e momenti di attività pubblici e valorizzando la straordinaria risorsa umana e culturale qual è quella degli immigrati. Nelle città emiliano-romagnole, infatti, sono comparsi e si stanno sviluppando il cricket, la capoeira e altri sport di provenienza dei paesi di origine degli immigrati.

Permane tuttavia la limitazione nell'esercizio di questo diritto per vincoli normativi federali e, a volte, anche culturali, dovuti per lo più a diversi approcci delle famiglie di provenienza dei giovani migranti. È inoltre ancora poco frequente l'inserimento di giovani di origine straniera in ruoli “direttivi” nelle organizzazioni sportive.

Tra i diversi progetti a favore dell'integrazione e coinvolgimento degli stranieri in ambito sportivo sostenuti dalla Regione Emilia-Romagna si richiamano, a titolo esemplificativo:

- i Mondiali Antirazzisti, un festival sportivo promosso dalla UISP che prevede tornei di calcio, basket, pallavolo, tchoukball, lacrosse e rugby. I tornei sono rigorosamente non competitivi e aperti a tutti, non ci sono barriere e l'unica regola ferrea è quella del rispetto dell'altro;
- il progetto realizzato da più Associazioni sportive affiliate al CONI che accolgono gratuitamente le persone in difficoltà segnalate dai Comuni, inserendole permanentemente nelle diverse attività sportive.

Cooperazione internazionale

La connessione tra politiche migratorie e politiche di cooperazione internazionale ha una duplice valenza:

- aumentare la partecipazione dei migranti ai percorsi previsti dalla L.R. n. 12/2002 sia attraverso lo strumento dei Tavoli paese che attraverso progettazioni condivise ed azioni di sensibilizzazione.
- incrementare la partecipazione dei migranti a progettualità di cooperazione allo sviluppo.

Negli anni sono stati sostenuti numerosi i progetti di cooperazione⁶⁴ che hanno visto un ruolo attivo delle associazioni di migranti sia nella fase di progettazione

⁶³ Libro Bianco sullo Sport dell'Unione Europea.

⁶⁴ D.A.L. n. 84/2012.

degli interventi che nella partecipazione a specifiche attività di progetto in Emilia-Romagna e nei territori di destinazione.

Attraverso specifici Bandi Annuali⁶⁵, la Regione ha sostenuto azioni di *capacity building* a favore dei migranti, per migliorare le capacità di gestione delle progettazioni. In quest'ottica, basilare è stato l'apporto delle organizzazioni della società civile, che hanno stimolato e coinvolto le associazioni in processi condivisi, aiutandole ad entrare in reti territoriali di vario tipo.

La Regione ha inoltre affidato alle Province il coordinamento delle attività di informazione, sensibilizzazione, formazione ed educazione alla Pace e ai diritti umani in ciascun territorio di competenza. Le Province, attraverso programmi annuali finanziati da bandi regionali, hanno favorito il coinvolgimento di Enti locali, Scuole, Associazioni di immigrati ed Organizzazioni non governative dei loro territori, promuovendo Tavoli di coordinamento per valorizzare, promuovere e capitalizzare tutte le esperienze e le attività realizzate.

Nel corso del triennio la Regione è stata anche partner di progetti direttamente finanziati dall'UE quali ad esempio:

Il progetto Amitié - Awareness on Migration, development and human rights through local partnerships, con capofila il Comune di Bologna, che affronta il tema del miglioramento delle strategie di comunicazione pubblica nel campo dell'educazione allo sviluppo anche coinvolgendo le comunità di immigrati come soggetti attivi.

Nel 2015 ha preso avvio un ulteriore progetto Amitié Code che ha inteso capitalizzare i risultati del progetto AMITIE, attraverso la sensibilizzazione dei cittadini, delle autorità locali, degli insegnanti, dei dipendenti pubblici e delle associazioni di migranti per promuovere la consapevolezza e la conoscenza di tutti i processi legati al fenomeno migratorio e permettere una comunicazione sociale più efficace sui temi del contrasto al pregiudizio e della promozione interculturale.

La Regione ha inoltre sostenuto il progetto del COONGER (Coordinamento delle organizzazioni non governative dell'Emilia-Romagna) "Iniziativa Regionale di Dialogo e Valutazione - Cooperazione Decentrata" che, in sinergia con il progetto "CoMiDe", ha permesso ad una Organizzazione non Governativa (NGO) bolognese di realizzare incontri e formazione congiunta tra NGOs e Associazioni migranti per la costruzione di relazioni consolidate e di una visione comune, anche nell'ottica di future progettualità condivise. Nell'ambito di tale iniziativa sono state prodotte specifiche raccomandazioni⁶⁶ sull'attuazione a livello locale di politiche che inneschino un circolo virtuoso tra migrazione e sviluppo.

Fra le attività connesse alle politiche di cooperazione internazionale la Regione⁶⁷ ha previsto l'attuazione di Programmi assistenziali a carattere umanitario a favore di persone, per la maggior parte minori, non appartenenti alla Unione Europea, con l'obiettivo di garantire prestazioni sanitarie di alta specialità, non erogabili nei Paesi di provenienza.

Alla fine del 2016 la Regione Emilia-Romagna si è dotata di un nuovo atto di programmazione per il triennio 2016-2018 (D.A.L. n. 99/2016) che definirà tutte le attività di cooperazione internazionale ed i programmi di educazione allo sviluppo.

⁶⁵ D.G.R. n. 912/2014; D.G.R. n. 1005/2015; D.G.R. n. 1223/2016 che hanno reso disponibili nel triennio risorse per complessivi 3.129.310 Euro, cui si aggiungono 301.000 Euro di contributi Extra bando, per aiuti umanitari ed interventi in emergenza.

⁶⁶ Cfr.: https://issuu.com/crigraphics/docs/coonger_-_raccomandazioni_per_una_c.

⁶⁷ DdGR n. 496/2014, 755/2015, 777/2016 e 1249/2016.

Quarto asse: Antidiscriminazione

La rete regionale del Centro regionale contro le discriminazioni (di cui all'art.9 della L.R. n. 5/2004) si compone, a fine 2016, di 154 antenne diversamente distribuite sul territorio regionale. Le antenne hanno funzioni informative e di orientamento, 14 di queste sono anche nodi di raccordo distrettuali e 50 sono sportelli abilitati alla raccolta di segnalazioni⁶⁸.

A partire da febbraio 2014 con D.G.R. n. 182/2014 l'intervento del Centro regionale è stato esteso a tutti i fattori di discriminazione indicati dall'Unione Europea. Da quella data la Regione attraverso il Centro ha aderito alla Rete READY, Rete Nazionale delle Pubbliche Amministrazioni Anti Discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere.

Nel 2014 sono state approvate le linee guida che hanno assegnato ai nodi territoriali un ruolo di coordinamento per la promozione e mantenimento delle reti territoriali locali. Nel corso del 2014 inoltre il Centro regionale contro le discriminazioni ha realizzato 10 giornate formative, tra aggiornamento e supervisione dei casi. Nelle annualità successive, per la formazione si è optato di aprire uno spazio dedicato su Self-PA ove pubblicare video e materiali in/informativi.

Con le D.G.R. n. 1402/2014 e 301/2016 si è provveduto ad assegnare ai territori referenti della Rete regionale i fondi per la realizzazione di azioni finalizzate alla sensibilizzazione e alla informazione contro le discriminazioni. Con questi fondi, insieme al contributo degli Enti, sono state organizzate numerose attività, in occasione della Settimana di Azione contro il Razzismo che ogni anno si svolge nella seconda metà di marzo.

La rete regionale ha seguito nel triennio 331 casi di discriminazione molti dei quali sono stati chiusi positivamente attraverso un'azione di conciliazione.

Il Centro ha realizzato diverse pubblicazioni informative e divulgative raccolte nella collana "Quaderni contro le discriminazioni"; tra quelle realizzate nel triennio si segnala il Quaderno n. 10, *Azioni per contrastare le MGF: il lascito di un progetto*.

Con D.G.R. n. 361/2016 la Regione ha approvato il progetto ReAct-ER a valere sul FAMI 2014-2020. Il progetto, successivamente approvato dal Ministero dell'Interno ed avviato a ottobre 2016, consentirà di realizzare azioni formative rivolte al personale della PA e dei punti della rete regionale contro le discriminazioni, per individuare e rimuovere le discriminazioni istituzionali in tema di pluralismo religioso, accesso ai servizi sociali e all'edilizia pubblica. Il progetto sarà anche occasione per verificare e modificare l'attuale struttura del Centro e della Rete regionale contro le Discriminazioni, 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. Il progetto sarà infine occasione per sottoscrivere un nuovo Accordo Operativo con UNAR⁶⁹.

⁶⁸ Per informazioni più approfondite sulla rete: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/contro-le-discriminazioni>.

⁶⁹ Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali.

Le tre azioni prioritarie del programma triennale

Promozione e coordinamento delle iniziative per l'insegnamento dell'Italiano come L2 (lingua seconda)

Tra le strategie chiave individuate dalla L.R. n. 5/2004 per facilitare l'inclusione dei cittadini immigrati, un rilievo di primo piano viene posto alle azioni che favoriscono la conoscenza e l'insegnamento dell'italiano L2 e dell'educazione civica, in particolare verso i cittadini di più recente immigrazione e ponendo attenzione alle donne ed agli adulti scarsamente scolarizzati o analfabeti nella lingua d'origine. Sapersi esprimere in italiano rappresenta il primo passo verso l'inserimento sociale nonché una delle condizioni necessarie alla permanenza legale sul territorio dello Stato (L. n. 94/2009 e D.Lgs. n. 179/2011).

Coerentemente alle finalità indicate dal *Protocollo d'intesa regionale per il sostegno e la diffusione della conoscenza della lingua italiana e educazione civica rivolta ai cittadini stranieri adulti*,⁷⁰ il sistema regionale, attivo in questo ambito, ha saputo, nel triennio, strutturarsi in una rete integrata, capace di valorizzare e coordinare, sotto la regia degli Enti pubblici preposti (Regione, Province, CPIA/CTP), la ricchezza di proposte e di azioni complementari realizzate dal terzo settore o da altri soggetti pubblici e privati. Grazie a queste sinergie, che hanno visto operare assieme docenti, formatori, insegnanti volontari, mediatori interculturali, il sistema regionale è anche riuscito a sviluppare nuove metodologie, linguaggi ed approcci di sperimentazione didattica in italiano L2.

Nei diversi progetti sostenuti dalla Regione, il percorso di apprendimento della lingua italiana è stato considerato nell'ambito di un processo più ampio di formazione civica, di conoscenza del territorio e dei suoi servizi, nonché di acquisizione di competenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Numerosi, pertanto, sono stati i prodotti e i kit didattici sviluppati su queste tematiche come unità di apprendimento della lingua italiana. Con l'Agenzia delle Entrate sono stati realizzati due video, uno sulle procedure per avere il codice fiscale e l'altro sulla registrazione del contratto d'affitto (quest'ultimo sia in italiano che in inglese); con il Servizio Regionale di Prevenzione collettiva e Sanità Pubblica è stato realizzato un modulo didattico (di livello pre-A1; A1 e A2) ed un manuale a schede sulla *Prevenzione degli incidenti domestici e ricorso al 118*, dedicato ai migranti adulti di primo ingresso in Italia; con Ervet s.p.a. è stata realizzata un'apposita app, *fare parole*, da utilizzare per l'insegnamento in aula o gli esercizi a casa. Inoltre, la sperimentazione di nuove modalità didattiche, che comprendono l'uso di tablet (o altri mezzi multimediali quali lavagna interattiva, smartphone, PC) oltre che l'utilizzo di tecnologie di videoconferenza ha consentito di proporre corsi diffusi in più aule poste in luoghi diversi e isolati nonché di diminuire il *digital divide*.

⁷⁰ Il Protocollo è stato approvato con D.G.R. n. 736/2011 e sottoscritto nel giugno dello stesso anno tra Regione, Prefettura di Bologna - a nome delle Prefetture dell'Emilia-Romagna - Ufficio Scolastico Regionale, ANCI e UPI.

Per favorire la massima partecipazione e conciliare la frequenza con i tempi di lavoro e di cura familiare, sono stati poi attivati vari servizi complementari al momento didattico, come ad esempio il servizio di baby-sitting, di trasporto di mediazione e di tutoring d'aula.

L'intervento regionale sopra descritto si è realizzato attraverso la definizione di specifici *Piani regionali per la formazione civico linguistica dei cittadini di Paesi terzi* finanziati con risorse del Fondo Europeo per l'Inclusione dei cittadini di Paesi Terzi (FEI). Considerando le due ultime edizioni del Progetto FEI *Parole in Gioco* - implementate negli anni scolastici 2013-2014 e 2014-2015 - il sistema regionale d'offerta linguistica, ha potuto realizzare 597 corsi di italiano e permesso a 7.245 cittadini stranieri (il 58% dei quali donne) di conseguire un'attestazione di competenza linguistica (A1 o A2 per le quali è necessario frequentare almeno il 70% delle ore). A ciò vanno poi aggiunti 33 corsi di formazione o aggiornamento a favore di 864 insegnanti, il 49% dei quali operanti nell'ambito del terzo settore.

Alla conclusione delle attività finanziate dal FEI, ha fatto seguito l'avvio del nuovo programma Europeo FAMI 2014-2020, che prevede anche il sostegno alla formazione civico linguistica dei cittadini di paesi terzi. Su questa linea di finanziamento la Regione Emilia-Romagna ha presentato il progetto "Futuro in Corso"⁷¹ che eredita molto di quanto già realizzato con le quattro edizioni del Progetto FEI *Parole in Gioco* e, rispetto all'offerta formativa, ne prosegue la maggior parte delle attività con l'obiettivo di sviluppare le azioni di formazione civico-linguistica e consolidare un sistema di offerta formativa omogeneo, diffuso, coerente e sempre più qualificato.

Mediazione e formazione interculturale

La Regione, per far fronte alle nuove sfide poste dal fenomeno migratorio, ha mantenuto l'attenzione lungo tre assi d'azione:

- rafforzare la funzione di mediazione interculturale nei servizi di orientamento, informazione ed accoglienza;
- favorire l'acquisizione di competenze interculturali da parte dei servizi territoriali;
- promuovere l'attivazione ed il consolidamento di alcuni punti informativi ad alta specializzazione a supporto dell'intero sistema.

In questo senso ha costantemente inserito nei suoi atti di programmazione, oltre che in gran parte delle azioni progettuali correlate ai percorsi di integrazione, il sostegno alle attività di mediazione e di formazione interculturale.

Nella programmazione sociale di zona, (triennio 2013-2015) il 14% della spesa dedicata all'integrazione sociale dei cittadini stranieri è stata utilizzata per specifici progetti di mediazione interculturale nei servizi; inoltre, più del 50% dei progetti di inclusione sociale dei migranti hanno previsto la figura del mediatore interculturale, che è risultata quella maggiormente indicata nelle schede-progetto insieme alla figura dell'educatore.

A ciò si devono aggiungere i servizi di mediazione interculturale attivati dalle Aziende Sanitarie, sia in ambito ospedaliero che nei centri salute o nei consultori, per facilitare l'appropriatezza delle prestazioni, così come prescritto dal Piano Socio Sanitario.

⁷¹ Il Progetto prevede di realizzare, entro il 31/08/2018, 409 corsi di italiano L2 a favore di 5.700 beneficiari. È stato approvato dal Ministero dell'Interno, Autorità Responsabile del FAMI, con Decreto n. 10669/2016 e sarà finanziato per Euro 2.410.908,20.

Ulteriori interventi si sono realizzati attraverso i progetti finanziati con il Fondo Europeo per l'Integrazione dei Cittadini di Paesi Terzi: in particolare con *Parole in Gioco* e *ReferPA*.

Per quanto riguarda l'attività di mediazione, con questi progetti è stato possibile prevedere azioni di professionisti sia presso le Prefetture, a supporto della sottoscrizione degli accordi di integrazione, sia presso le scuole/CPIA come facilitatori della frequenza e della comprensione nei corsi di formazione civica o di lingua italiana indirizzati a migranti neo-arrivati. Un impegno, questo, rinforzato e migliorato a seguito della realizzazione di un apposito monitoraggio, finanziato con la terza edizione di *Parole in Gioco*.

In tema di formazione interculturale, si sono invece realizzate, all'interno di *ReferPA*, due azioni progettuali distinte: una indirizzata agli operatori degli sportelli dell'Agenzia delle Entrate dell'Emilia-Romagna sulle modalità di comunicazione e relazione interculturale con gli utenti; la seconda rivolta ai professionisti ed agli operatori sanitari delle Aziende USL regionali, riguardanti le competenze interculturali nella relazione di cura, con riferimento al dolore ed al lutto.

Inoltre, a seguito dell'approvazione di un accordo di collaborazione istituzionale tra Regione e ANCI Emilia-Romagna, è stato realizzato un percorso formativo e di aggiornamento che ha l'obiettivo di rafforzare le competenze e le capacità interculturali degli operatori dei servizi di orientamento, informazione, lavoro e welfare, quale premessa per facilitare l'accesso dei cittadini stranieri ai servizi. In questo percorso⁷² hanno avuto un ruolo fondamentale i Centri interculturali dell'Emilia-Romagna.

Informazione e conoscenza diffusa dei diritti e dei doveri connessi alla condizione di cittadino di paese terzo

Come già evidenziato, la complessità connessa al fenomeno migratorio ha comportato, come corollario, quello di qualificare le competenze dei servizi e degli operatori, supportando la vasta rete di sportelli, sia pubblici che privati, diffusi sul territorio regionale, al fine di facilitare risposte adeguate a domande, spesso inedite, fatte dai cittadini migranti.

Grazie alle linee progettuali dell'annualità 2013 del FEI approvate dal Ministero dell'Interno, la Regione tra il 2014 e il 2015 ha implementato due progetti fortemente interrelati tra loro.

Con il progetto FEI *ReferPA* si è intervenuti dapprima con la mappatura dei bisogni formativi degli operatori dei servizi che si relazionano con utenze straniere e, successivamente, attraverso la proposta di specifici percorsi formativi su tematiche sensibili quali: salute, prestazioni sociali, coesione sociale, lavoro, istruzione, diritto al soggiorno, comunicazione interculturale⁷³.

Il secondo progetto, denominato *SISTER* (Sistema Informa-Stranieri Territoriale dell'Emilia-Romagna) ha avviato il percorso di riorganizzazione e specializzazione delle competenze degli sportelli informativi, configurando lo sportello stranieri come strumento di secondo livello, a supporto sia dei servizi di informazione (URP) che degli Sportelli sociali, anche in coerenza con le indicazioni della D.G.R. n. 432/2008. Il progetto *SISTER* ha dato così avvio ad un'azione di sistema di *governance* regionale

⁷² Approvato con D.G.R. 1349/2016.

⁷³ La formazione ha coinvolto, tra gli altri: dipendenti comunali, operatori sanitari ospedalieri, medici, educatori, operatori di sportelli informativi ed URP, funzionari dell'Agenzia delle Entrate e di Equitalia, funzionari di prefetture e questure.

tesa a ridefinire, in un percorso condiviso con gli Enti Locali, forme e funzioni degli sportelli informativi per stranieri, in una logica di specializzazione secondo il modello dell'*hub & spoke*. Tali azioni hanno riguardato:

- il graduale percorso di trasferimento di funzioni informative di primo livello svolte dagli sportelli stranieri all'interno degli Sportelli sociali o dell'URP,
- il consolidamento di una rete di sportelli di secondo livello in ambito distrettuale o sovra distrettuale, costituita in primo luogo, dagli sportelli informativi stranieri dei comuni capoluogo di provincia;
- la definizione e introduzione di punti di 3° livello (Hub di alta specializzazione e responsabilità redazionale) che sviluppino, secondo specifiche linee di competenza specialistica loro assegnate (es.: sanità, accesso alle prestazioni sociali e iscrizione anagrafica; formazione e titoli di studio; lavoro, condizioni giuridiche per la permanenza nel territorio), tutte le attività di redazione, collezione, aggiornamento e repertoriazione documentale a favore dell'intero sistema informativo regionale per stranieri;
- la sperimentazione di nuove modalità di comunicazione inter-istituzionale che, per esempio attraverso i nuovi media, possano aiutare il dialogo fra servizi e/o la trasmissione e condivisione di documenti e certificati a distanza.

La strategia così delineata, ha puntato a definire un sistema che fosse contemporaneamente di prossimità e specialistico, così da consentire una maggior competenza nel rispondere al fenomeno migratorio da parte dei servizi di base.

Riflessioni conclusive

Coerentemente alle indicazioni del Programma Triennale, la Relazione consente di evidenziare in termini concreti ed analitici quanto il fenomeno migratorio sia stato affrontato dalle politiche regionali con uno sguardo effettivamente intersettoriale e con una visione sostanzialmente omogenea tra singoli ambiti.

Emerge un filo comune teso ad includere ed inserire i cittadini stranieri immigrati (comunitari e non) nell'ambito delle programmazioni strategiche di settore rivolte all'insieme della popolazione regionale, evitando programmi od interventi specifici, salvo per alcune situazioni e casistiche, ad esempio in riferimento ai bisogni delle persone neo arrivate (per ricongiungimento familiare, richiesta di protezione internazionale, lavoro) e/o appartenenti a specifici target vulnerabili (donne sole, nuclei mono genitoriali, minori stranieri non accompagnati, vittime di tratta, ecc.) che necessitano di particolari risposte: apprendimento della lingua italiana, supporto della mediazione interculturale, orientamento al territorio e alla normativa.

Il documento rende conto di come il sistema regionale, nel corso di questi anni, non si sia orientato ad una visione meramente emergenziale del fenomeno migratorio ma, al contrario, si sia adoperato per strutturare al suo interno interventi per l'integrazione e la presa in carico secondo un approccio transculturale.

La presenza di numerose buone pratiche attivate in ambito territoriale, su tematiche le più differenti e trasversali, evidenzia una consapevolezza di fondo, una capacità di sperimentare ed innovare risposte da parte del sistema di welfare e ribadisce ancora una volta l'importanza della dimensione locale nella definizione dei processi identitari e di inclusione sociale di una comunità e dei suoi cittadini.

Le azioni prodotte paiono pertanto coerenti con le indicazioni strategiche del Programma Triennale "Per una comunità interculturale" in quanto finalizzate ad aumentare una consapevolezza interculturale diffusa e responsabile tra i diversi attori, istituzionali e non, e tra i cittadini emiliano-romagnoli.

Con cadenza triennale, l'Assemblea Legislativa approva, su proposta della Giunta, un Programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati ai sensi dell'Art. 3 c. 2 della L.R. n. 5/2004 *"Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati"*.

La Relazione conclusiva del Programma triennale 2014-2016 *"Per una comunità interculturale"* rende conto di come tale indicazione programmatica è stata realizzata nel triennio appena trascorso, evidenziando l'impegno della Regione nel sostenere ed accompagnare l'evoluzione della comunità regionale verso una sempre più diffusa consapevolezza ed accettazione del suo carattere pluriculturale.