

ALLEGATO A

Legge Regionale 4 marzo 2005 n. 5

PIANO REGIONALE INTEGRATO PER L'IMMIGRAZIONE Triennio 2006-2008

Bozza per la consultazione – giugno 2006

INDICE

 <i>Capitolo 1</i>	Finalità principali
 <i>Capitolo 2</i>	Le azioni contro la discriminazione
 <i>Capitolo 3</i>	Gli interventi a favore di richiedenti asilo e rifugiati
 <i>Capitolo 4</i>	I minori stranieri non accompagnati
 <i>Capitolo 5</i>	Il sostegno alle misure alternative alla detenzione
 <i>Capitolo 6</i>	Le iniziative di rientro e reinserimento nei paesi di origine
 <i>Capitolo 7</i>	Le politiche abitative
 <i>Capitolo 8</i>	I servizi territoriali e gli interventi di politica sociale
 <i>Capitolo 9</i>	L'assistenza sanitaria
 <i>Capitolo 10</i>	L'istruzione e l'educazione interculturale
 <i>Capitolo 11</i>	La formazione professionale
 <i>Capitolo 12</i>	L'inserimento lavorativo
 <i>Capitolo 13</i>	La comunicazione interculturale
 <i>Capitolo 14</i>	La cooperazione allo sviluppo e il partenariato internazionale scientifico
 <i>Capitolo 15</i>	L'osservatorio sull'immigrazione

Capitolo 1

FINALITÀ PRINCIPALI

Nell'ambito delle finalità generali indicate nell' art. 1 co. 2 della L.R. 4 marzo 2005 n. 5, nel triennio di attuazione del presente Piano regionale integrato per l'immigrazione, l'amministrazione regionale intende perseguire il raggiungimento dei seguenti **tedici macro-obiettivi**:

- ✚ 1. aumentare **la capacità** del sistema regionale **di conoscere e di monitorare** l'evoluzione del fenomeno migratorio in Regione, attraverso strumenti di analisi e ricerca quali-quantitativi;
- ✚ 2. avviare un programma regionale di **contrasto alla discriminazione**, in attuazione di quanto disposto dall'art. 44 co. 12 del Decreto Legislativo n. 286/98.
- ✚ 3. sostenere l'avvio dei **servizi territoriali** di cui all'art. 21 co. 1 lettere a,b,c,d,e della L.R. 4 marzo 2005 n. 5, estendendo e consolidando in tutto il territorio regionale una rete di servizi per l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati finalizzati a garantire adeguate forme di tutela dei diritti dei cittadini stranieri, con particolare attenzione alle situazioni di vulnerabilità.
- ✚ 4. Dare avvio ad un **Protocollo** regionale per il sostegno del **diritto d'asilo**;
- ✚ 5. Definire apposite linee guida per l'accoglienza e la **protezione** dei minori stranieri non accompagnati
- ✚ 6. Avviare progetti che diano **attuazione** alle misure previste dall'art. 18 della L.R. 4 marzo 2005 n. 5 (sostegno alle misure alternative alla detenzione)
- ✚ 7. Accrescere l'efficacia degli interventi nel campo delle politiche abitative in attuazione dell'art. 20 della L.R. 4 marzo 2005 n. 5, sostenendo in particolare gli enti locali nell'attuazione dei servizi di **agenzia sociale per la casa** e dare avvio agli **accordi di programma**
- ✚ 8. Dare avvio, a partire fin dall'anno scolastico 2006-2007, ad un nuovo programma regionale di interventi nel settore **dell'insegnamento dell'italiano come L2 e dell'educazione interculturale**
- ✚ 9. Realizzare interventi che permettano di agevolare l'accesso e la fruizione, da parte dei cittadini stranieri dei servizi socio-sanitari, compresi quelli comunque erogabili anche nei confronti dei cittadini stranieri non in regola con le norme sul soggiorno;

- ✚ 10. Sostenere **azioni innovative** che permettano ad un più elevato numero di cittadini stranieri, in possesso di competenze e professionalità acquisite nel paese di origine o di provenienza, di accedere a percorsi di **riqualificazione professionale**
- ✚ 11. Sostenere l'apertura di **centri interculturali** e rafforzare l'attività di quelli già esistenti
- ✚ 12. Dare maggiore organicità e stabilità alla realizzazione di **percorsi di formazione e aggiornamento in materia di immigrazione** per gli operatori regionali, degli enti locali, del servizio sanitario, del servizio scolastico, degli enti pubblici e delle associazioni
- ✚ 13. Avviare una stretta **collaborazione** tra l'Osservatorio sull'immigrazione (art. 7 L.R. 5/05) e l'osservatorio del mercato del lavoro al fine di potere disporre di **dati ed analisi anche di tipo qualitativo** sulle reali condizioni di lavoro e sui percorsi di integrazione sociale dei cittadini stranieri e contribuire a determinare con maggiore precisione e chiarezza il fabbisogno di manodopera straniera in relazione alla determinazione dei flussi di ingresso.

Capitolo 2

LE AZIONI CONTRO LA DISCRIMINAZIONE

Le linee di intervento

In osservanza delle disposizioni di cui all'art. 5 co, 2 della L.R. 4 marzo 2005 n. 5, il Piano definisce un programma regionale di azioni contro la discriminazione strutturato sulle seguenti tre funzioni:

1. **Monitoraggio** e studio del fenomeno della discriminazione, diretta ed indiretta, sul territorio regionale;
2. Promozione di azioni positive finalizzate a **prevenire** fenomeni di discriminazione;
3. Assunzione di **azioni di assistenza** e tutela legale per le vittime di discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Il coordinamento degli interventi

Il coordinamento del programma regionale di azioni contro la discriminazione è realizzato dall'Osservatorio sull'immigrazione di cui all'art. 7 della L.R. 4 marzo 2005 n.5. In particolare l'Osservatorio svolge le seguenti funzioni:

1. Si relaziona con tutti i soggetti istituzionali e del mondo associativo che si occupano delle attività di contrasto alla discriminazione ed in particolare **coordina** l'operato dei servizi territoriali e degli enti iscritti all'Albo regionale;
2. Organizza, anche insieme al difensore civico e al tutore dei minori, e avvalendosi di soggetti pubblici e privati aventi specifiche competenze, **periodici momenti di formazione**;
3. Predisponde **materiale informativo** e ne cura la diffusione;
4. Sostiene l'organizzazione in tutto il territorio regionale di iniziative di **sensibilizzazione**;
5. **Raccoglie le segnalazioni** di possibili atti di discriminazione che giungono dai servizi territoriali e dalle associazioni iscritte all'Albo;
6. Cura i rapporti con **l'ufficio nazionale antidiscriminazioni** e attiva forme di collaborazione e di scambio di buone pratiche con analoghi servizi istituiti da altre regioni

I servizi di assistenza

I servizi territoriali di cui all'art. 21 della L.R. 5/05 e le associazioni ed enti iscritti all'Albo di cui all'art. 10 della medesima legge, provvedono a:

1. Organizzare **sul territorio** iniziative di sensibilizzazione contro la discriminazione;

- ✚ 2. Garantire **un'immediata assistenza e tutela alla persona** che lamenta una discriminazione diretta o indiretta, ovvero per le vittime delle situazioni di violenza o di grave sfruttamento di cui all'art. 18 del decreto legislativo 286/98, dandone comunicazione all'Osservatorio;

Capitolo 3

GLI INTERVENTI A FAVORE DI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

La situazione regionale

Nel territorio della Regione sono numerose e radicate le esperienze di accoglienza e protezione a favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati. In particolare fin dal 2001 alcune amministrazioni locali hanno aderito ad un programma sperimentale, chiamato “programma nazionale asilo” sostenuto nell’ambito di una collaborazione tra il Ministero dell’Interno, l’ANCI (Associazione nazionale dei comuni d’Italia) e l’ACNUR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati). Detto programma è stato messo a regime con la previsione normativa contenuta nell’art. 1 sexies e 1 septies della legge n.39/1990 come modificata dalla legge n.189/2002 all’articolo 32¹, istituendo il cosiddetto sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Il sistema dei comuni aderenti al sistema è coordinato da un servizio centrale la cui gestione è affidata dal Ministero dell’Interno all’ANCI²

Hanno aderito a tale sistema nel corso del 2006 i **comuni di Trieste, Udine, Pordenone, Codroipo**³, mettendo a disposizione complessivamente 129 posti di accoglienza. Il Comune di Gorizia, che dal 2001 al 31.12.2005 ha fatto parte del sistema nazionale, ha sospeso il progetto a causa di alcune problematiche insorte con l’ente gestore del progetto, ma ha ribadito, attraverso una nota inviata all’amministrazione regionale, la propria volontà di riattivare appena possibile i servizi previsti in seno al sistema nazionale.

Il Protocollo per il sostegno del diritto d’asilo

Considerata l’esperienza positiva realizzata in Friuli Venezia Giulia in seno al sistema nazionale di protezione, il Piano si pone l’obiettivo di realizzare **una rete di interventi regionale** che rafforzi il sistema nazionale di protezione istituito dalla L. 189/02, anche favorendo la realizzazione di progetti innovativi. A tale fine l’amministrazione si fa promotrice di un **Protocollo** regionale sul diritto d’asilo da sottoscrivere tra l’amministrazione regionale, l’ANCI, gli enti locali coinvolti nella realizzazione degli interventi previsti dal citato Sistema

¹ La dignità della persona ha un ruolo di primaria importanza nel sistema di valori delineato nella Costituzione Italiana. Ed è alla tutela della dignità della persona che deve essere ricollegato il riconoscimento del diritto d’asilo allo straniero cui sia impedito nel Paese d’origine «l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana», riconoscimento che è destinato ad operare «secondo le condizioni stabilite dalla legge» (art. 10, comma 3 Cost.). E’ opportuno sin d’ora sottolineare che, ad oggi, nessuna legge ordinaria è stata emanata in adempimento del dettato costituzionale, il che ha reso poco conosciuto (come sarà più avanti posto in luce) lo stesso istituto dell’asilo. Il Legislatore si è limitato finora a disciplinare le modalità d’accesso alla procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato, attraverso l’emanazione della L.39/90 (detta Legge Martelli). Successivamente, la L.189/02 ha solamente introdotto alcune, seppure rilevanti, modifiche alle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato, senza tuttavia disciplinare organicamente il diritto d’asilo.

² Il sistema nazionale di protezione si articola, nel 2006, su 102 progetti territoriali per un totale di 2.428 posti di accoglienza.

³ Il progetto territoriale di Trieste consta di 41 posti di accoglienza; quello di Udine di 45 posti; quello di Pordenone di 25e quello di Codroipo di 18

di protezione, enti del sistema sanitario, associazioni ed enti di tutela del diritto d'asilo, iscritti all'Albo di cui all'art. 10 della L.R. 5/05.

Obiettivi prioritari del Protocollo sono:

- ✚ 1. promuovere un **sistema di accoglienza e protezione** dei richiedenti asilo e dei rifugiati il più possibile diffuso sull'intero territorio regionale;
- ✚ 2. assicurare **livelli omogenei** di intervento per ciò che attiene l'erogazione dell'accoglienza, dell'informazione e dell'assistenza legale e dei percorsi di integrazione abitativa e lavorativa dei beneficiari dei programmi di protezione;
- ✚ 3. promuovere **iniziative di sensibilizzazione e informazione** sul tema del diritto d'asilo.

La realizzazione del Protocollo, che impegna la Regione a realizzare provvedimenti amministrativi conseguenti, si realizza mediante azioni concertate ed integrate indirizzate alla protezione e all'inserimento socio – lavorativo di rifugiati, richiedenti asilo e titolari di permesso per motivi umanitari. Le tematiche ed i settori d'intervento del Protocollo sono i seguenti:

- ✚ a) **rafforzamento** degli interventi di accoglienza ed integrazione sociale dei richiedenti asilo e dei rifugiati;
- ✚ b) **monitoraggio** delle presenze e delle condizioni di protezione ed accoglienza ed inserimento dei richiedenti asilo e dei rifugiati presenti sul territorio regionale;
- ✚ c) **sostegno** ad iniziative di formazione, orientamento e tutela legale verso i beneficiari dei progetti di protezione, e formazione degli operatori pubblici e privati;
- ✚ d) **sostegno** ad azioni di sensibilizzazione verso la popolazione relativamente al diritto d'asilo

Le azioni innovative

Tra le principali azioni innovative che si prevede di potere realizzare in attuazione del citato Protocollo, si segnala in particolare:

- ✚ a) il rafforzamento degli interventi attuati da parte degli enti locali che aderiscono al sistema nazionale di protezione anche ampliando i posti di accoglienza attualmente esistenti, con particolare attenzione verso le situazioni **maggiormente vulnerabili** quali donne sole, minori, persone vittime di tortura o di trattamenti disumani e degradanti, nonché di garantire effettività alla tutela giurisdizionale;
- ✚ b) la promozione e il sostegno, anche in collaborazione con l'ACNUR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) ad eventi di sensibilizzazione sul tema del diritto d'asilo, in occasione della ricorrenza del **20 giugno** quale giornata mondiale del rifugiato;
- ✚ c) il sostegno, anche in attuazione dell'art. 29 co. 2 della legge regionale 4 marzo 2005 n.5, a progetti che sostengano i rifugiati in possesso di **titoli di studio di livello universitario**

conseguiti nei paesi di origine, che necessitino di un percorso di studi integrativo al fine del conseguimento del titolo di studi previsto dall'ordinamento italiano ⁴.

Va considerato infine che nella città di Gorizia ha sede la **Commissione territoriale** per l'esame delle domande di asilo istituita ai sensi dell'art. 1 quater della legge n.39/1990 come modificata dalla legge n.189/2002 all'articolo 32 ⁵. Detta commissione è competente per l'esame delle domande di asilo presentate nel territorio del Friuli Venezia Giulia, del Veneto e del Trentino Alto Adige. In base alla sopraccitata normativa il sistema delle autonomie locali concorre alla composizione dell'organo giudicante attraverso la nomina di un componente in seno ad esso (attualmente è designato dal Comune di Gorizia il membro effettivo e dalla Provincia di Gorizia quello supplente). Il Protocollo potrà definire le modalità più opportune attraverso le quali l'amministrazione regionale concorra a sostenere gli enti locali coinvolti in detto gravoso onere.

Poiché le politiche per l'asilo assumono sempre più una dimensione sovranazionale ed europea, si prevede di sostenere le iniziative che favoriscano il **raccordo con le reti internazionali** per il diritto d'asilo e con le esperienze progettuali esistenti o programmate a livello di Unione Europea, con particolare attenzione agli stati confinanti di Slovenia ed Austria.

⁴ Il rifugiato, come è noto, non può più usufruire della protezione del proprio paese di origine, né può rivolgersi alle autorità diplomatiche al fine di ottenere la necessaria assistenza amministrativa. Egli infatti gode, in virtù della Convenzione di Ginevra del 1951 sul riconoscimento dello status di rifugiato, di una specifica protezione internazionale. Il rifugiato che richiede il riconoscimento del percorso di studi effettuato nel proprio paese di origine, risulta quasi sempre impossibilitato a disporre di tutta la documentazione ordinariamente richiesta agli stranieri.

⁵ Dal 22 aprile 2005 (data di entrata in vigore della nuova procedura di esame delle domande di riconoscimento dello status di rifugiato in base alle disposizioni del DPR 303/05) al 31 dicembre 2005 risultano pervenute alle sette commissioni territoriali per l'esame delle domande di asilo, complessivamente 7.287 domande. Di esse 175 sono state di competenza della commissione territoriale di Gorizia. (dati forniti dalla Commissione nazionale per il diritto d'asilo, aggiornati al 30.12.06)

Capitolo 4

I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Il quadro regionale

In riferimento al quinto macro obiettivo del Piano relativo alla Definizione di un piano regionale per l'accoglienza e la protezione dei minori stranieri non accompagnati è utile un approfondimento sul fenomeno e una riflessione sulla crescente presenza dei **minori non accompagnati** nel territorio regionale.

Per minore straniero non accompagnato si intende qui riferirsi a⁶ “ il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda d'asilo ⁷, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano”.

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

La particolare posizione geografica della regione Friuli-Venezia Giulia ha determinato, negli ultimi anni, importanti flussi migratori di minori stranieri non accompagnati, flussi non programmati, non governati, espressione di una varietà di situazioni **molto diversificate**. Non ultima è la constatazione che spesso la spinta ad emigrare viene proprio dalla famiglia che arriva a contrarre debiti significativi per le proprie risorse per poter sostenere le spese di viaggio e la permanenza del figlio in Italia, nell'aspettativa che questo rappresenti “un investimento” per un futuro migliore per tutto il nucleo parentale.

In Regione Friuli Venezia Giulia⁸ al 31. 12. 2004 risultavano 470 minori stranieri non accompagnati in carico dei servizi sociali dei Comuni di cui 368 ospiti presso strutture residenziali. Il flusso nell'anno 2004 ha visto 984 minori presi in carico e un forte ricambio nelle strutture residenziali 315 ammessi e 344 dimessi. La loro età prevalente è compresa tra i 15 e i 17 anni, l'84% dei minori proviene dalla Romania. Significativo è il dato relativo alla percentuale di minori stranieri non accompagnati presi in carico dal SSC rispetto alla totalità dei minori presi in carico che è di 13,31 %.

Gli Obiettivi

Considerate le caratteristiche che questo fenomeno assume a livello regionale, fenomeno che ha dei risvolti giuridici e normativi tuttora non risolti dalle competenti autorità statali e per la

⁶ Art. 1 del D.P.C.M. 535/99 recante il “Regolamento concernente i compiti del Comitato Minori Stranieri a norma dell'art. 33, commi 2 e 2 bis del decreto legislativo 25 luglio 1998m n. 286”

⁷ La condizione giuridica del minore straniero non accompagnato richiedente asilo va distinta da quella degli altri minori. Essa è disciplinata dall'art. 2 co. 5 del DPR 303/05 (regolamento di attuazione della L. 189/02 relativamente alle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato)

⁸ Dati CRDA (Centro regionale documentazione sull'infanzia e l'adolescenza)

risoluzione delle quali la Regione deve intraprendere le azioni necessarie, **gli obiettivi** della programmazione regionale nei confronti dei minori stranieri non accompagnati sono:

- ✚ 1. instaurare una **prassi di lavoro intraregionale e interistituzionale** tra i diversi soggetti della rete: Tribunale per i minori, Giudice tutelare, questure, enti locali e non ultimo il Comitato Minori Stranieri;
- ✚ 2. garantire **efficaci forme di tutela dei minori**, assicurando adeguati livelli di accoglienza, protezione e inserimento sociale anche per prevenire e contrastare possibili forme di sfruttamento;
- ✚ 3. **predisporre procedure omogenee** a livello regionale di presa in carico per superare le diverse prassi spesso condizionate da situazioni di emergenza. Si evidenzia l'importanza che gli interventi siano attuati con approccio multidisciplinare, attraverso il coordinamento dell'intervento di tutti gli attori, in modo tale che il benessere e la protezione dei minori non accompagnati diventino una realtà a livello pratico applicativo;
- ✚ 4. **promuovere progetti di cooperazione internazionale** con le aree d'origine dei minori stranieri, favorendo il partenariato con le autorità nazionale e lo ONG che operano in tali paesi.

Le azioni

Le azioni che la Regione intende mettere in atto per garantire l'accoglienza e la protezione dei minori stranieri nel proprio territorio sono:

- ✚ 1. Azioni nei confronti delle autorità statali per **sollecitare** la risoluzione dei problemi tuttora aperti relativi ai minori stranieri non accompagnati, tra i quali particolarmente urgenti appaiono: lo status giuridico dei minori al compimento del 18° anno di età, la situazione dei minori richiedenti asilo, le procedure di rimpatrio volontario, le procedure di rimpatrio forzato, il ruolo e i compiti del Comitato minori stranieri.
- ✚ 2. L'emanazione di specifiche "**Linee guida sulle procedure di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati**" rivolte ai soggetti responsabili dell'accoglienza dei minori, in primo luogo gli enti locali e i responsabili e gli educatori delle strutture di accoglienza.
- ✚ 3. Le citate Linee guida dovranno declinare e rendere realmente fruibili **i seguenti diritti**, assicurando che tutte le azioni e decisioni che abbiano un impatto sulla condizione del minore stesso siano prese nella prospettiva di tutelarlo **nel suo interesse superiore**;
 - ◆ il diritto **all'informazione**;
 - ◆ il diritto **all'affidamento presso una famiglia**, ai sensi della legge 184/83;
 - ◆ il diritto ad **un collocamento presso strutture di accoglienza adeguate**;
 - ◆ il diritto **all'ascolto** della sua opinione in ogni fase dell'intervento: dalla prevenzione della separazione, alla ricerca della famiglia, dalla riunificazione fino al reinserimento del minore;
 - ◆ il diritto alla **nomina di un Tutore** ⁹;

⁹ Si segnala il recente avvio di corsi di formazione per tutori a cura dell'Ufficio del Pubblico Tutore regionale dei minori.

- ◆ il diritto **alla salute**;
- ◆ il diritto **all'istruzione e alla formazione**;
- ◆ il diritto **ad avere contatti con la famiglia nel paese di origine**.

- ✚ 4. Specifiche **Linee di indirizzo** e di coordinamento dovranno inoltre prendere in considerazione la questione dei **minori vittime di tratta e/o sfruttamento** per i quali dovranno essere previste particolari misure (in riferimento ad es. alla riservatezza circa il luogo in cui viene collocato il minore, al rapporto dello stesso con soggetti esterni, ecc.) per tutelare e proteggere i minori vittime di tratta e/o di sfruttamento. Gli operatori dei servizi socio-sanitari e delle comunità dovranno informare il minore sulla possibilità di sporgere denuncia nei confronti degli sfruttatori, spiegandogli adeguatamente le conseguenze (apertura del procedimento penale e relativo iter) e garantendogli l'assistenza sia che intenda sporgere denuncia, sia che sia chiamato a testimoniare in relazione agli eventi di cui è stato vittima. Il minore vittima di tratta e/o di sfruttamento deve essere informato sulla possibilità di essere inserito in un programma di protezione sociale, sui vantaggi e gli svantaggi di tale possibilità rispetto ai programmi rivolti ai minori stranieri non accompagnati.
- ✚ La Regione dovrà inoltre impegnarsi a **continuare a supportare economicamente i Comuni** che si trovano a dover sostenere la spesa derivante dalla presa in carico dei minori stranieri non accompagnati senza poterlo programmare con anticipo, anche in considerazione del sempre più grave dissesto finanziario in particolare dei piccoli Comuni.

Capitolo 5

IL SOSTEGNO ALLE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE

L'accesso alle misure alternative alla detenzione da parte del cittadino straniero

L'art. 27 della Costituzione prevede che *"le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato"*. La riforma penitenziaria del 1975 e la successiva Legge 10 ottobre 1986 n. 663 rappresentano un significativo cambio di cultura affinché la pena si declini non più esclusivamente secondo le modalità della custodia detentiva, ma soprattutto secondo percorsi trattamentali, anche alternativi al carcere, come peraltro ribadito dagli artt. 81 e seguenti delle Regole Minime dell'O.N.U. del 1955, del Consiglio d'Europa del 1973, della Raccomandazione R (87) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 12 febbraio 1987.

Detta cultura operativa permea in particolare le norme sul processo penale per i minori di cui ai D.P.R. 447 e 448/88, al D.Lgs. 272/89 e successive modificazioni e integrazioni.

In tale contesto le misure alternative alla detenzione attraverso la concessione di spazi sempre più ampi di "non reclusione", offrono al condannato l'opportunità di ristabilire, e in alcuni casi di non interrompere, il legame con l'ambiente esterno, nella prospettiva della Sua progressiva **reintegrazione** nel tessuto sociale e produttivo.

Si possono individuare due presupposti culturali, tra loro strettamente interconnessi, che sono alla base dell'applicazione delle misure alternative alla detenzione

⇒ il superamento del carcere come unica possibile risposta al problema della criminalità e della devianza sociale;

⇒ l'individualizzazione e la flessibilità del trattamento del condannato con il determinante contributo della comunità esterna.

Nonostante già la L. 354/75 abbia ribadito il principio della applicabilità uguale delle norme sul trattamento penitenziario nei confronti del cittadino italiano e straniero, sia per ciò che riguarda l'applicazione delle misure detentive che per l'impegno rieducativi e che l'art. 35 dell'Ordinamento penitenziario stabilisce che *"Nell'esecuzione delle misure privative della libertà nei confronti di cittadini stranieri si deve tenere conto delle loro difficoltà linguistiche e delle differenze culturali"* la situazione dei detenuti stranieri **appare connotata da evidenti situazioni di criticità** che minano l'effettiva uguaglianza tra italiani e stranieri sia per ciò che attiene l'esecuzione inframuraria della pena che in relazione all'accesso ai benefici previsti dall'ordinamento.

La condizione carceraria dei cittadini stranieri è caratterizzata dai seguenti aspetti:

1. Una **diffusa carenza** sul piano della tutela legale derivante da difficoltà linguistiche ed economiche, rafforzata in molti casi dall'assenza di una rete parentale prossima allo straniero
2. Una spiccata **difficoltà di accesso** alle misure alternative/sostitutive alla detenzione ¹⁰ a

¹⁰ In particolare le difficoltà riguardano i seguenti istituti: L'affidamento in prova; i Permessi premio; la semilibertà; la detenzione domiciliare; il lavoro all'esterno

causa di:

- assenza di uno stabile domicilio o residenza;
- frequente condizione di irregolarità del soggiorno
- mancanza di una rete familiare in Italia
- carenza nel territorio di progetti di accoglienza che offrano un'accoglienza esterna;

- ✚ 3. Una frequente perdita delle **regolarità di soggiorno** durante l'esecuzione inframuraria della pena - fenomeno riconducibile alla carenza di servizi di informazione ed orientamento del detenuto – con conseguente ingresso nella clandestinità a pena scontata.

Gli interventi del Piano integrato della LR 5/05 sono finalizzati al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- ✚ 1. realizzazione di **servizi informativi** nelle cinque case circondariali presenti in Regione, dando attuazione a quanto previsto dall'art. 21 co. 2 della L.R. 5/05;
- ✚ 2. rafforzamento di progetti, realizzati da comuni e da associazioni ed enti iscritti all'albo di cui all'art. 10 della L.R. 5/05, che permettano di **dare applicazione** alle misure previste dall'ordinamento in alternativa o in sostituzione della pena detentiva, dando priorità ai soggetti infraventunenni.

Gli interventi di cui all'art. 18 della LR 5/05 costituiscono parte integrante delle *“politiche per le persone detenute ed ex detenute”* di cui all'articolo 51 della legge regionale 6/2006.

Nell'ambito delle attività dell'**Osservatorio** si ritiene utile condurre un monitoraggio, con conseguente stesura di un apposito rapporto, sulla condizione dei detenuti stranieri, con particolare attenzione alla tematica dell'applicazione delle misure alternative alla detenzione, che permetta all'amministrazione regionale di disporre di tutti gli elementi conoscitivi necessari ad orientare gli interventi.

Per ciò che attiene gli interventi di promozione della salute psico-fisica dei detenuti, si rinvia a quanto indicato nel capitolo sull'assistenza sanitario relativamente alla costituzione di un apposito gruppo di lavoro in seno all'Osservatorio sulla salute dei migranti di cui all'art. 23 commi 5 e 6 della legge regionale 4 marzo 2005 n. 5.

L'Accordo quadro

La complessità della normativa vigente del settore, che attribuisce ad enti e servizi diversi la responsabilità della realizzazione di tali politiche, rende necessaria la stipula di un Accordo quadro tra il Ministero di Giustizia e la Regione Friuli Venezia Giulia che ponga le basi per un coordinamento delle azioni dei diversi soggetti; i servizi e le strutture del Ministero di Giustizia, gli enti locali, il volontariato e il terzo settore.

Capitolo 6

LE INIZIATIVE DI RIENTRO E REINSERIMENTO NEI PAESI DI ORIGINE

Il cittadino straniero che, per le più diverse ragioni, registra un fallimento del proprio progetto migratorio, cade facilmente in circuiti di marginalità ed esclusione che impediscono agli interessati persino di realizzare la propria volontà di rientro volontario, con evidenti gravi ricadute sociali.

Le iniziative di rientro e reinserimento di cui all'art. 19 della Legge regionale 4 marzo 2005 n. 5 sono finalizzate a:

- a) sostenere **progetti di rimpatrio** e reinserimento dei cittadini stranieri che si trovino in condizioni di bisogno, previa presentazione all'amministrazione regionale, da parte di un ente locale, ovvero di un'associazione od ente iscritto all'Albo di cui all'art.10, cui il cittadino straniero si è rivolto, di un'apposita documentata richiesta;
- b) contribuire **alle spese** per il rimpatrio delle salme di cittadini stranieri deceduti nel territorio regionale nel corso di infortuni sul lavoro o per altre ragioni, sulla base di una richiesta avanzata dai familiari, anche tramite un ente locale, o un'associazione od ente iscritto all'Albo di cui all'art.10.

Gli interventi regionali dovranno prioritariamente rivolgersi alle **situazioni più vulnerabili** (quali donne sole, anziani, malati) e dovrebbero, salvo motivate eccezioni, rafforzare interventi di sostegno al rientro **previsti nell'ambito di programmi nazionali** (quali ad esempio i programmi dell' O.I.M – Organizzazione Internazionale delle Migrazioni)

Capitolo 7

LE POLITICHE ABITATIVE

Gli obiettivi

Obiettivi primari del Piano per ciò che attiene le politiche abitative a favore della popolazione straniera immigrata sono:

- ✚ 1. La prevenzione di fenomeni di **segregazione e marginalizzazione** urbana della popolazione straniera immigrata;
- ✚ 2. Il pieno accesso dei cittadini stranieri ai servizi abitativi previsti dalla normativa regionale di settore, operando nella direzione della rimozione degli ostacoli d'ordine culturale, sociale o amministrativo che impediscono concretamente **l'effettivo godimento della parità** di condizioni con i cittadini italiani;
- ✚ 3. La realizzazione di interventi di **agenzia sociale per la casa** ugualmente rivolti a cittadini italiani e stranieri che siano in condizioni di disagio;
- ✚ 4. Il rafforzamento degli interventi regionali di **prima accoglienza** rivolti agli stranieri che si trovino in condizioni di vulnerabilità;
- ✚ 5. La realizzazione di **programmi innovativi** che permettano di dare attuazione alle azioni indicate all'art. 20 co. 3 della L.R. 5/05.

La pianificazione

Al fine di prevenire possibili fenomeni di segregazione e marginalizzazione urbana della popolazione straniera immigrata risulta necessario operare, in sede di pianificazione urbanistica, un **raccordo sistematico** con i servizi operanti in materia di immigrazione. In particolare, considerata la complessità della materia e i rapidi mutamenti in atto nella società (non va dimenticato che la pur contenuta crescita demografica è riconducibile quasi esclusivamente alla popolazione straniera immigrata) risulta importante utilizzare opportunamente i dati e le analisi provenienti dall'Osservatorio di cui all'art. 7 della L.R. 5/05 al fine di pianificare gli opportuni interventi.

Va prioritariamente sottolineato come il fenomeno migratorio nel corso degli ultimi anni registri una tendenza sempre più evidente alla stabilizzazione delle presenze; ciò è chiaramente indicato dalla crescente tendenza alla riunificazione dei nuclei familiari con contestuale necessità di ricerca di alloggi dignitosi a costi contenuti al fine di consentire agli stranieri di realizzare un'integrazione compiuta, di avviare i figli ad una regolare frequenza scolastica e di

partecipare alla vita pubblica locale ¹¹.

Si individua la necessità di una più incisiva azione dell'amministrazione regionale nei seguenti settori di intervento:

- ✚ Sviluppo e recupero del **patrimonio edilizio** esistente e disponibile con particolare riguardo alle aree della riqualificazione urbana;
- ✚ Sostegno ai **comuni** che mettono a disposizione aree pubbliche ed edifici di loro proprietà al fine di realizzare nuovi alloggi a costo contenuto
- ✚ Sostegno alle iniziative di **edilizia sociale** promosse da associazioni di categoria, cooperative, operatori privati

L'agenzia sociale per la casa

Dall'esperienza maturata negli ultimi anni da parte della Struttura stabile per l'immigrazione nel sostegno a programmi di sostegno all'alloggio realizzati da enti locali ed associazioni emergono due situazioni principali :

- ❖ i lavoratori stranieri che hanno difficoltà nel reperimento di un alloggio in locazione a causa di **difficoltà di orientamento al territorio** o di situazioni di diffidenza da parte della popolazione autoctona, o di **discriminazione**;
- ❖ i cittadini stranieri che presentano situazioni di **vulnerabilità** e che necessitano pertanto di **tempestivi percorsi di supporto individuali** al fine in particolare di evitare una rapida e grave caduta in condizioni di marginalità sociale e di perdita della regolarità di soggiorno

L'attivazione dei servizi di agenzia sociale per la casa, come disciplinati dall'art. 20, comma 5 della legge regionale 4 marzo 2005 n.5 rappresenta l'obiettivo principale da perseguire nel triennio. In base a quanto disposto dalla norma i servizi di agenzia sociale per la casa debbono rispondere alle seguenti caratteristiche:

- ✚ a) Il servizio è attivato dai **comuni** nell'ambito dei servizi socio-assistenziali del territorio
- ✚ b) Gli interventi sono finalizzati a favorire l'**accesso** all'alloggio
- ✚ c) I destinatari sono i cittadini/cittadine stranieri e italiani che siano in **condizioni di disagio**

La lettura coordinata dell'art. 20 comma 5 della L.R. 5/05 con le disposizioni della legge regionale 31 marzo 2006 n. 6, consente di definire i servizi di agenzia sociale per la casa quale parte integrante del "*Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione sociale e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*" oggetto della riforma operata dalla recente legge

¹¹ A conferma della progressiva stabilizzazione del fenomeno migratorio risultano estremamente indicativi i dati relativi alle graduatorie delle cinque ATER regionali, relative agli ultimi bandi di assegnazione alloggi. ATER-UDINE: gli stranieri non comunitari rispetto agli italiani incidono nelle graduatorie per circa il 30- 33%.; ATER-PORDENONE: su n. 593 domande, n. 402 sono di italiani e n. 191 di stranieri non comunitari(32,20%); ATER-GORIZIA: su n. 570 domande, n. 420 sono di italiani e n. 150 di stranieri non comunitari (26,31%). ATER-TRIESTE: su n. 2.100 domande, n. 1.481 sono di italiani e n. 729 di stranieri non comunitari (34,72%); ATER-TOLMEZZO: su n. 64 domande, n. 49 sono di italiani e n. 15 di stranieri non comunitari (23,43%).

regionale 6/2006.

L'applicazione della norma richiede pertanto di operare al fine di produrre cambiamenti significativi, rispetto alle esperienze realizzate fino ad ora, sia sul piano culturale, che sul piano della concreta erogazione dei servizi. In particolare si dovrà addivenire, attraverso un processo necessariamente **graduale** che salvaguardi la positività delle esperienze positive realizzate in regime di pre-vigenza della L.R. 5/05, ad una strutturazione dei servizi di agenzia sociale per la casa nell'ambito dei servizi socio-assistenziali del territorio che:

- ✚ a) superi la separatezza di servizi offerti alla popolazione straniera rispetto a quelli offerti alla rimanente popolazione italiana, fermo restando l'evidente necessità di strutturare dei servizi specifici rivolti ai cittadini stranieri;
- ✚ b) incardini la titolarità degli interventi nei comuni, anche in forma associata, superando la situazione attuale, caratterizzata dalla concessione diretta di fondi regionali ad associazioni ed enti per la realizzazione degli interventi di supporto all'inserimento abitativo dei cittadini stranieri immigrati

La piena attuazione del dispositivo di cui all'art. 20 co. 5 della L.R. 5/05 comporta la necessità di addivenire, con l'approvazione del Piano regionale integrato sull'immigrazione, ad una nuova regolamentazione degli interventi che sostituisca il vigente Decreto del Presidente della Regione 26 ottobre 2005 n. 0374 (Regolamento dell'art. 4 comma 20 della L.R. 18.07.2005 n. 15) che, nelle more dell'emanazione del Piano, disciplina l'erogazione di contributi straordinari a favore della attuali agenzie sociali per l'abitazione.

In particolare andranno regolamentati:

- ✚ a) i requisiti dei beneficiari dei servizi di agenzia sociale per la casa;
- ✚ b) la tipologia minima degli interventi attuati da detti servizi;
- ✚ c) la tipologia delle spese ammissibili in relazione alle attività dell'agenzia sociale.

Si ritiene che i servizi di agenzia sociale per la casa debbano comunque comprendere le seguenti attività:

- ✚ 1. la gestione di **fondi di rotazione** per la concessione di microprestiti non onerosi volti ad agevolare l'accesso alle abitazioni;
- ✚ 2. l'**orientamento** e la consulenza immobiliare;
- ✚ 3. l'accompagnamento alle regole dell'abitare anche mediante interventi di mediazione sociale;
- ✚ 4. la **mediazione culturale** a favore dei cittadini stranieri ai sensi dell'art. 25 della L.R. 5/05;
- ✚ 5. la realizzazione di interventi di **sostegno economico e di accompagnamento** sociale rivolti alle situazioni più vulnerabili o a rischio di emarginazione, ivi compresa la gestione diretta di immobili a favore degli stessi soggetti

Gli interventi di ospitalità temporanea

Gli interventi di prima accoglienza rivolti a stranieri in **situazioni di difficoltà** da attuarsi nelle

strutture destinate all'ospitalità temporanea di cui all'art. 20 comma 4 della L.R. 5/05 sono rivolti prevalentemente agli stranieri che si trovino nelle condizioni di cui all'art. 14 della L.R. 5/05 (richiedenti asilo e rifugiati), art. 17 (programmi di protezione sociale), art. 18 (misure sostitutive alla detenzione), art. 23 co. 2 e 9 (programmi sanitari), art. 21 (persone in condizioni di bisogno segnalate dai servizi territoriali) nonché ai soggetti a rischio di esclusione sociale di cui all'art. 50 della legge regionale 31 marzo 2006.

Gli accordi di programma

L'art. 20 comma 3 della L.R. 5/05 prevede la possibilità che con accordo di programma tra Regione, Province e Comuni, si possano realizzare programmi integrati, inseriti nel Piano regionale, finalizzati a soddisfare esigenze abitative correlate ad azioni di inserimento lavorativo e di formazione. Si tratta di una tipologia di interventi **innovativa** che fa riferimento all'opportunità di sostenere con azioni mirate, percorsi di integrazione sociale a favore di stranieri soggiornanti con un titolo abilitante all'attività lavorativa, che si trovano in condizioni di temporanea difficoltà, al fine di **prevenire** il rischio di non riuscire ad acquisire o di perdere i requisiti necessari al mantenimento di una piena regolarità di soggiorno. (tale situazione assume un particolare rilievo nel caso di stranieri in possesso di permessi di soggiorno di breve durata, quali il permesso di soggiorno per "ricerca lavoro", come disciplinati dalla vigente normativa statale)

L'individuazione dei parametri minimi per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica

Un tema estremamente rilevante al fine di garantire un'effettiva parità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri in materia abitativa e di prevenire il prodursi, a carico dei cittadini stranieri, di situazioni che incidono pesantemente sull'esercizio dei diritti fondamentali è relativo alla tematica dell'applicazione del dettato della lettera (a) comma 3, art. 29 del D.Lvo 286/98 il quale prevede che lo straniero intenzionato a chiedere il ricongiungimento familiare debba dimostrare la disponibilità "*di un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica*". La Legge Regionale dedicata all'edilizia residenziale pubblica della nostra regione fissa solo dei parametri massimi, sopra i quali la Regione non concede contributi finanziari ai richiedenti per sostenere i costi della costruzione della propria abitazione. Tale scelta appare del tutto ragionevole, poiché finalizzata a fissare dei parametri superati i quali si ritiene non necessario concedere al richiedente alcun contributo pubblico. In ragione della vigenza della citata normativa nazionale tuttavia, in assenza della definizione di parametri minimi, i comuni e le Aziende per i Servizi Sanitari, enti che ai sensi dell'art. 6 del D.P.R 31 agosto 1999, n. 394 rilasciano le certificazioni di conformità degli alloggi ai succitati parametri - hanno dovuto **utilizzare altre fonti normative** diverse da quelle previste nonché spesso diverse a seconda dell'ente locale interessato. Inoltre, il ricorso a tali fonti normative in sostituzione di quelle mancanti ha fatto sì che siano divenuti rilevanti alcuni requisiti – non di rado assenti in gran parte nel parco-abitazioni in cui vivono i residenti di cittadinanza italiana, in particolar modo di alcune località del Friuli Venezia Giulia –, in mancanza dei quali l'alloggio non viene dichiarato idoneo ai fini del ricongiungimento familiare o viene dichiarato idoneo a ospitare un numero di persone inferiore a quello con cui lo straniero intende ricongiungersi. La situazione inoltre si è ulteriormente complicata con l'entrata in vigore delle modifiche al D.P.R 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento di applicazione del Testo Unico sull'immigrazione), contenute nel D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334. In base a tale normativa le ipotesi nelle quali viene richiamato il rispetto dei parametri minimi vengono richiamati dalla normativa **sono aumentate**, andando a

interessare non solo le procedure per la richiesta del nulla osta al ricongiungimento familiare e della carta di soggiorno, ma anche quelle relative al **semplice rilascio** del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato.

La situazione complessiva che si è venuta a creare non può essere ignorata in ragione delle sue **vaste ricadute** e richiede da parte dell'amministrazione regionale un ulteriore approfondimento, anche al fine di valutare l'opportunità di prevedere una modifica alla vigente normativa regionale che consenta di superare le problematiche sopra indicate.

Capitolo 8

I SERVIZI TERRITORIALI E GLI INTERVENTI DI POLITICA SOCIALE

L'integrazione tra le politiche dell'immigrazione e le politiche generali sul welfare

Va premesso che il presente primo Piano regionale integrato sull'immigrazione si inserisce in un momento particolarmente complesso delle politiche di **welfare** regionale, per la sovrapposizione di leggi nel settore sociale che dovranno trovare necessariamente, nella loro attuazione, sia sul versante della programmazione che della regolamentazione, momenti e sedi di coordinamento.

In particolare, in riferimento alle disposizioni previste dalla legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 "Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" si osserva che **sarà necessario correlare e coordinare** in particolare il macro obiettivo n. 3 di questo Piano ("realizzare i servizi territoriali in maniera il più possibile omogenea su tutto il territorio regionale, dando concreta attuazione all'insieme dei servizi previsti all'art. 21") con le disposizioni previste dalla citata L.6/2006

Tale coordinamento trova esplicito riferimento in particolare dall'art. 4 "Destinatari del sistema integrato" e dall'art. 47 "*Politiche per gli immigrati.*" La sede di tale coordinamento è il Comitato per l'integrazione delle politiche per la cittadinanza sociale previsto dall'art. 22 della citata L.R. 6/2006.

In considerazione di quanto finora espresso è utile trovare una definizione e una chiara collocazione dei Servizi territoriali di cui al comma 1 dell'art.21 della L.R. 5/2005. La lettura congiunta delle norme consente di definire tali servizi territoriali quale parte integrante del "*Sistema integrato e prestazioni essenziali*" di cui all'articolo 6 della citata legge 6/2006 . Il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali di cui alla citata L.R. 6/2006, art. 23 dovrà pertanto essere strettamente coordinato con il Piano integrato sull'immigrazione al fine di definire con precisione il livello minimo di servizi per l'immigrazione da realizzare su tutto il territorio regionale.

Il Capo IV della citata L.R. 6/ 2006 norma l'organizzazione territoriale del sistema integrato **all'interno del quale** dovranno trovare collocazione anche le attività previste dalla L.R. 5/2005 di competenza dei Comuni.

L'obiettivo di una sempre maggiore assunzione di titolarità diretta dei progetti e degli interventi per l'immigrazione da parte degli enti locali andrà realizzato con la dovuta gradualità salvaguardando in particolare le esperienze più innovative realizzate da associazioni, sindacati ed enti. Tali obiettivi dovranno trovare una concretizzazione all'interno degli strumenti di programmazione locale (Piani di zona) attraverso la costituzione di tavoli di consultazione tra i soggetti istituzionali e non, per definire i percorsi più idonei al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla legge sull'immigrazione.

Il Piano di zona è pertanto lo strumento di coordinamento che consentirà di:

- passare progressivamente da una logica di interventi per l'immigrazione frutto di progettualità discontinue ad una logica che inquadra gli interventi **nell'ordinaria gestione dei servizi** per i cittadini erogati dai Comuni, nell'ambito dei loro compiti di gestione del territorio;
- realizzare un **migliore monitoraggio** del fenomeno migratorio, anche attraverso una diffusione più omogenea e capillare dei servizi.

La Direzione Centrale per le identità linguistiche e i migranti, all'istruzione, alla cultura, allo sport e alle politiche della pace e della solidarietà concederà gli specifici incentivi previsti dall'art. 21 co. 3 per l'attivazione e la gestione dei servizi territoriali e dall'art. 22 comma 2 della L.R. 5/05 per i progetti di supporto all'accesso ai servizi sociali, **qualora** i servizi territoriali e i progetti di supporto siano contestualizzati e inseriti nei piani di zona.

I progetti, presentati dai comuni in forma singola o associata, finalizzati alla realizzazione dei servizi territoriali di cui all'art. 21 della L.R. 5/05 dovranno altresì indicare con chiarezza le modalità con le quali si intende garantire, per quanto possibile, **l'erogazione di tutti i servizi** indicati alle lettere a,b,c,d ed e del medesimo articolo, anche coordinando gli interventi di settore attuati dagli enti ed associazioni iscritti all'Albo regionale, aventi rapporti convenzionali con l'amministrazione comunale. Ciò al fine di evitare che nel territorio di competenza, alcuni degli interventi previsti dalla legge regionale 5/05 risultino fortemente carenti o assenti, ovvero risultino esservi una pluralità di azioni in un medesimo settore non giustificata da esigenze oggettive.

Capitolo 9

L'ASSISTENZA SANITARIA

Le aree critiche per la salute e i nodi per l'accesso ai servizi

La popolazione straniera immigrata presente in regione presenta al proprio interno condizioni assai eterogenee che debbono essere adeguatamente tenute in considerazione nella programmazione degli interventi di assistenza sanitaria.

Da un lato il territorio regionale, in misura analoga a quanto avviene complessivamente nel Paese, vede il progressivo stabilizzarsi della popolazione straniera immigrata. Dall'altro lato persistono forti condizioni di rischio per la salute legate alle aumentate situazioni di incertezza della condizione giuridica dei migranti, alla precarietà del soggiorno, a situazioni di marginalità sociale e disparità culturale nonché in taluni casi ad un'impermeabilità del servizio sanitario.

Il servizio sanitario si trova pertanto di fronte ad una doppia sfida:

- a) orientare i servizi per garantire il diritto alla salute nei confronti della popolazione straniera portatrice di **atteggiamenti, valori, e modelli culturali** sui temi della salute individuale e familiare che, ove non adeguatamente considerati, possono mettere in crisi il rapporto dello straniero con il SSN e pregiudicare il diritto alla salute, specie nelle situazioni maggiormente vulnerabili;
- b) ripensare delle strategie di intervento alla luce del fatto che il solo riconoscimento giuridico del diritto all'assistenza sanitaria per i cittadini immigrati non è sufficiente di per se a garantire in concreto l'accesso ai servizi essenziali ed urgenti e a garantire l'efficacia dell'intervento e che risulta necessario attuare una strategia di interventi complessa che permetta di assicurare **l'effettivo accesso** ai diritti formalmente garantiti.

L'obiettivo generale rimane quello di garantire la tutela della salute fisica e mentale ai cittadini stranieri con pari accessibilità e fruizione dei servizi sanitari e con accoglienza e assistenza adeguata ai fattori etnici e culturali di diversità.

Ruolo e funzioni dell'Osservatorio







Con DGR n. 2391 del 17 settembre 2004, presso la Direzione Centrale salute e protezione sociale, è stato istituito l' "Osservatorio per la salute dei migranti", coordinato dalla medesima Direzione, che ha funzioni di monitoraggio della situazione sanitaria e sociale in riferimento alla popolazione immigrata, di attuazione di progetti ed interventi di informazione e di sensibilizzazione sui temi della salute e della sicurezza sociale della popolazione immigrata.

In particolare al suddetto organismo sono attribuite le seguenti funzioni:

- Monitoraggio della situazione sanitaria e sociale in riferimento alla popolazione immigrata;



- Attuazione di progetti ed interventi specifici di tutela e promozione della salute, della sicurezza sociale, nonché di formazione degli operatori ad un approccio transculturale e pluridisciplinare;
- Coordinamento di progetti specifici di tutela e promozione della salute, della sicurezza sociale, con particolare riferimento alle situazioni vulnerabili e alle problematiche emergenti;
- Individuazione delle problematiche emergenti per le quali costituire specifici gruppi di lavoro

A supporto dell'Osservatorio sono istituiti allo stato attuale i seguenti sei gruppi di lavoro.

-  Gruppo di lavoro buone pratiche
-  Gruppo di lavoro scheda epidemiologica
-  Gruppo di lavoro sulla tutela e promozione della salute della donna e del bambino
-  Gruppo di lavoro sulla profilassi ed il controllo delle malattie infettive
-  Gruppo di lavoro sulla prevenzione ed il controllo degli infortuni sul lavoro e sulle malattie professionali
-  Gruppo di lavoro sulla formazione

Il loro numero e funzione è suscettibile di modifica nell'arco del periodo di attuazione del presente Piano, con decisione della Direzione centrale Salute e Protezione Sociale assunta su indicazione dell'Osservatorio medesimo.

L'analisi delle problematiche emergenti ha individuato due aree critiche per cui si ritiene di istituire i seguenti due nuovi gruppi di lavoro:

-  gruppo di lavoro sulla salute mentale e sulle situazioni a forte rischio di emarginazione
-  gruppo di lavoro sulla condizione socio-sanitaria della popolazione carceraria

L'Osservatorio è collegato con l'attività complessiva di osservazione del fenomeno migratorio di cui all'art. 7 della L.R. 4 marzo 2005 n. 5, nonché con la programmazione regionale degli interventi attuata dalla Direzione Centrale per le identità linguistiche e i migranti, all'istruzione, alla cultura, allo sport e alle politiche della pace e della solidarietà.

Obiettivi prioritari

Si individuano i seguenti dieci obiettivi prioritari del Piano per ciò che attiene l'area sanitaria:

- ✚ 1. Il consolidamento degli interventi in tema di **mediazione culturale** e loro progressivo inserimento nell'ambito dei servizi offerti dalle singole ASS;
- ✚ 2. Il potenziamento degli interventi nell'area **materno infantile**;
- ✚ 3. Il potenziamento degli interventi nell'area della **medicina del lavoro** e della prevenzione degli infortuni sul lavoro e degli infortuni stradali;
- ✚ 4. La realizzazione di nuove strategie in grado di intervenire con maggiore efficacia nei confronti di situazioni di **gravi disuguaglianze** sull'accesso ai servizi sulla salute in ambiti sociali particolarmente degradati (in particolare le situazioni collegate al fenomeno della prostituzione e all'uso di sostanze stupefacenti);
- ✚ 5. La realizzazione di azioni che permettano un **effettivo accesso** e fruizione in tutto il territorio regionale delle prestazioni sanitarie comunque garantite anche agli stranieri non regolarmente soggiornanti sul territorio (Decreto Legislativo 286/98- art. 35)
- ✚ 6. La realizzazione di un monitoraggio attento sul fenomeno del **disagio mentale** nella popolazione straniera immigrata, che permetta di orientare le strategie di intervento nel settore;
- ✚ 7. La strutturazione di un'attività permanente di **formazione e aggiornamento** del personale socio-sanitario, con particolare attenzione alle tematiche della relazione transculturale;
- ✚ 8. La produzione e diffusione di **materiale informativo plurilingue** in grado di raggiungere l'utenza straniera;
- ✚ 9. Il rafforzamento degli interventi di supporto e **riabilitazione delle vittime di tortura**, da attuarsi prevalentemente nell'ambito del Protocollo regionale sul diritto d'asilo;
- ✚ 10. Il miglioramento della capacità dei **presidi ospedalieri** di attuare interventi di accoglienza, ascolto, mediazione culturale nei confronti dei cittadini stranieri, sviluppando azioni ed interventi nell'ambito della rete HPH (ospedali che promuovono salute)

Mediazione culturale

Le attività di mediazione culturale offerte dalle Aziende Ospedaliere e Sanitarie della Regione sono presenti in tutte le strutture sanitarie del FVG anche se con offerta di servizi fortemente differenziati. Le criticità rilevate riguardano soprattutto i seguenti aspetti:

- a) L'attività di mediazione in alcune ASS è stata avviata solo di recente (anni 2003, 2004 e 2005); l'intervento necessita ancora di una valutazione di efficacia e di un percorso di stabilizzazione;

- b) L'attività di mediazione (sulla base dell'indicatore attualmente disponibile: monte ore annuo) nelle diverse aziende ospedaliere e sanitarie presenta situazioni fortemente differenziate in rapporto alla popolazione straniera presente
- c) Persistono carenze nella formazione dei mediatori nell'area della salute

In tale settore si ritiene pertanto di proporre degli interventi finalizzati a perseguire:

- ✚ a) Il rafforzamento dei servizi di mediazione nelle aree ove essi sono ritenuti carenti o ancora in fase di strutturazione;
- ✚ b) Il progressivo consolidamento dei servizi di mediazione esistenti attraverso il loro inserimento nella programmazione gestionale e amministrativa delle singole ASS;
- ✚ c) la realizzazione di specifici corsi di aggiornamento per mediatori culturali in ambito sanitario, da attivarsi in tutte le ASS della regione.

La direzione centrale Salute e protezione sociale, sulla base delle valutazioni fornite dall'Osservatorio, insieme alla direzione centrale per l'immigrazione, individua i servizi socio-sanitari nei quali la mediazione culturale risulta carente o comunque da potenziare con una logica di priorità. Nell'ottica di una progressiva stabilizzazione di tali servizi nell'ambito della programmazione delle singole Aziende ospedaliere e sanitarie, per ciò che attiene i servizi di mediazione che nel 2007 risultano già attivati da almeno due annualità il finanziamento a carico delle singole Aziende non potrà essere inferiore al 30% della spesa complessiva per l'annualità richiesta e del 50% della spesa complessiva per il 2008.

La Direzione centrale salute e protezione sociale, di concerto con la Direzione Centrale per le identità linguistiche e i migranti, all'istruzione, alla cultura, allo sport e alle politiche della pace e della solidarietà intende provvedere ad organizzare, entro dicembre 2007, dei moduli di aggiornamento sulla mediazione linguistica in ambito socio-sanitario rivolti ai mediatori iscritti all'elenco di cui all'art. 25 co. 6 della L. R. 5/05.

Tutela e promozione della salute della donna e del bambino

I dati regionali indicano un aumento costante, negli ultimi anni, della quota di donne straniere che accedono ai servizi sanitari per l'assistenza alla gravidanza e al parto e per l'interruzione volontaria della gravidanza.

Il numero dei nati da cittadine straniere rappresenta attualmente il 14% circa dei nati totali in Friuli Venezia Giulia. Nell'ambito della tutela della gravidanza, del parto e del puerperio, si evidenzia la necessità di attivare percorsi nascita attenti alla lettura multidimensionale dei bisogni delle donne immigrate e rispettosi delle differenze culturali di "maternage".

Per quanto riguarda le IVG (interruzioni volontarie di gravidanza) risulta in progressivo aumento in Regione, in accordo con i dati nazionali, il numero di interventi a carico di cittadine straniere; in particolare il tasso di abortività è circa quattro volte quello delle italiane; le donne extracomunitarie comunitarie inoltre presentano una maggiore ripetitività di ricorso all'IVG rispetto alle donne italiane e un numero di IVG rispetto al numero dei parti molto superiore a quello delle italiane. Tale fenomeno presenta dimensioni decisamente allarmanti e necessita di interventi efficaci ed urgenti.

Come si evince dall'esame dei dati sopraindicati, il progressivo cambio di fisionomia del fenomeno migratorio richiede un'attenzione maggiore ai temi della salute della donna e dei bambini. I dipartimenti materno-infantili presso le strutture ospedaliere, i consultori e i servizi vaccinali, i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta, a livello del

territorio vanno considerati “antenne privilegiate” per individuare problematiche legate a differenze culturali e per porre in essere interventi sanitari personalizzati.

Il sostegno a progetti integrati socio-sanitari rivolti alle donne immigrate e ai minori da realizzarsi presso ogni ASS va pertanto considerata un obiettivo prioritario del Piano per l'intero triennio.

Si propone di dare attuazione ai seguenti interventi:

- Pubblicazione di materiale informativo plurilingue sui temi della pianificazione familiare, sull'IVG e sulla salute riproduttiva della donna. A tale materiale informativo va data opportuna diffusione tramite i consultori, i principali presidi sanitari, i centri servizi per cittadini stranieri attivati dagli enti locali e dalle associazioni ed enti iscritti all'albo di cui all'art. 10 della LR 5/05.
- Sostenere in ogni ASS della regione la diffusione di un'offerta di percorsi nascita adeguati e attenti alle differenze culturali di “maternage”

Medicina del lavoro

Nella regione Friuli Venezia Giulia l'incidenza degli infortuni sul lavoro subiti da lavoratori immigrati risultano di gran lunga superiori a quelli subiti dagli Italiani ¹². La maggior ricorrenza degli infortuni tra gli immigrati può essere correlata a:

- ✚ maggiore rischiosità dei lavori svolti
- ✚ reale difficoltà di formazione/informazione sulle misure di sicurezza;
- ✚ differenze culturali (comprensione della lingua, percezione del rischio)
- ✚ situazioni di vita extralavorative disagiate che incidono sul benessere psicofisico dell'individuo

Si individuano pertanto, in attuazione dell'art. 25 co. 3 della L.R. 4 marzo 2005 n. 5, le seguenti azioni da sviluppare nel triennio 2007-2009, anche con la collaborazione del gruppo di lavoro specifico dell'Osservatorio per la salute degli immigrati:

- ✚ 1. Effettuare un monitoraggio degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali degli immigrati e studio sull'andamento del fenomeno infortunistico negli immigrati, intesi come lavoratori non nati in Italia (monitoraggio svolto tramite il Comitato regionale di coordinamento per la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro di cui alla L.R.18/2005, art. 56;
- ✚ 2. Realizzare interventi nei luoghi di lavoro per diminuire il rischio;
- ✚ 3. Attuare dei percorsi di formazione dei lavoratori sulla percezione del rischio;
- ✚ 4. Realizzare dei corsi di formazione/informazione ai lavoratori e ai datori di lavoro sulle misure di sicurezza, con l'ausilio di mediatori culturali e materiale informativo multilingue;
- ✚ 5. Promuovere l'inserimento, nei corsi di lingua e cultura italiana, di moduli informativi sulla sicurezza del lavoro;
- ✚ 6. Favorire azioni che agevolino i ricongiungimenti familiari, da considerarsi quale fattore generale di stabilità del percorso migratorio;
- ✚ 7. Sostenere interventi a favore dell'abitare e dell'integrazione sociale dei lavoratori e delle loro famiglie;
- ✚ 8. Realizzare interventi specifici di prevenzione degli incidenti domestici;

¹² Dati consultabili in www.sanita.fvg.it/ars/specializza/progetti/allegati/Migrantiok.doc

- + 9. Promuovere l'individuazione di delegati alla sicurezza nelle aziende anche tra gli stessi cittadini stranieri immigrati;
- + 10. Promuovere l'inserimento della sicurezza sul lavoro nel lavoro di rete con le associazioni degli immigrati.

Per quanto attiene le **malattie professionali** dei lavoratori extracomunitari non si dispone di dati adeguatamente precisi ed è quindi necessario ed urgente avviare l'attività di ricerca sul fenomeno in regione e conseguentemente attivare le azioni d'intervento nei settori della prevenzione, cura e riabilitazione.

Il disagio mentale nella popolazione straniera

La LR 5/05 manifesta un'attenzione specifica ad altri due temi emergenti, quello della salute mentale e quello degli interventi di riduzione e prevenzione del danno, prevedendo che tali interventi siano garantiti anche agli stranieri non in regola con le norme sul soggiorno. Prima ancora che l'ambito strettamente sanitario, tali problematiche investono delle tematiche interculturali di particolare complessità e delicatezza (si pensi alle profonde differenze culturali che vi possono essere relativamente alla percezione del rapporto tra sanità e follia e al rapporto con l'uso delle sostanze stupefacenti)

Come sopra indicato, si prevede di costituire, già nel 2006, un gruppo di lavoro specifico sul tema della salute mentale nella popolazione straniera immigrata nell'ambito delle attività dell'Osservatorio per la salute dei migranti. L'attività di tale gruppo di lavoro è finalizzato a:

- + a) realizzare un'indagine quantitativa e qualitativa sull'incidenza e sulle caratteristiche delle problematiche di salute mentale nella popolazione immigrata;
- + b) contribuire a rafforzare gli interventi di assistenza, di accoglienza e di mediazione linguistica rivolti a cittadini stranieri che presentino problemi legati alla salute mentale, anche proponendo l'avvio di programmi sperimentali da realizzarsi nelle varie ASS della regione, in attuazione della L.R. 4 marzo 2005 n.5.

Accesso al SSN da parte degli stranieri non in regola con le norme sull'ingresso e il soggiorno

L'esperienza regionale per ciò che attiene la piena e corretta applicazione delle disposizioni in materia di cure essenziali ed urgenti, ancorché continuative, nei confronti degli stranieri non in regola con le norme sul soggiorno previste dalla vigente normativa nazionale in materia è complessivamente positiva. Tuttavia anche nella nostra regione, ai migranti privi, per qualsiasi motivo, di regolare titolo di soggiorno non viene talvolta garantito l'accesso ai servizi e la fruibilità delle prestazioni sanitarie come sancito dalle leggi in vigore. Ciò è imputabile ad una pluralità di fattori, riconducibili sia alla scarsa conoscenza e informazione su questi temi da parte della popolazione straniera, sia a carenze formative/informative del personale sociosanitario, sia alla mancanza o all'insufficienza di punti logistici di ascolto in grado di orientare l'utenza straniera alla concreta fruizione delle prestazioni sanitarie loro garantite.

Il numero di cittadini STP (stranieri temporaneamente presenti) iscritti nelle varie Aziende sanitarie del Friuli Venezia Giulia è estremamente variabile e disomogeneo e risulta strettamente dipendente dall'esistenza o meno di sportelli dedicati. Particolare preoccupazione destano i dati sull'erogazione dei servizi STP presso l'ASS n. 2 e presso l'ASS n. 6. Il numero estremamente contenuto di interventi in regime STP presso tali Aziende (specie se rapportato

alla popolazione straniera presente) appare un chiaro indicatore dell'esistenza di difficoltà di accesso della popolazione straniera a tale tipologia di servizi.

Si evidenzia pertanto il persistere di sentimenti di paura in parte della popolazione straniera non in regola con le norme sul soggiorno che non è a conoscenza delle garanzie di riservatezza ed anonimato che la normativa nazionale in materia garantisce allo straniero che si rivolge alle strutture sanitarie (Decreto legislativo 286/98, art. 35 co. 5). L'esiguità numerica delle prestazioni in regime STP rischia di indurre gli operatori sanitari a sottovalutare l'importanza della tematica e le sue ricadute socio-sanitarie sull'intera collettività, riconducendo ad una condizione di sostanziale "invisibilità" la condizione socio-sanitaria di parte della popolazione straniera comunque presente sul territorio.

Dal confronto dei dati qualitativi e quantitativi a disposizione, si ritiene ragionevole supporre che l'esistenza di punti di ascolto o di ambulatori di medicina generale dedicati permetta di fare emergere con maggiore efficacia un'area di bisogno altrimenti sommersa.

L'istituzione di "servizi dedicati" alla salute dei migranti irregolarmente presenti sul territorio deve tuttavia rimanere strettamente aderente all'obiettivo di orientare i migranti all'accesso al SSN, evitando il rischio di indurre tanto nei cittadini stranieri che negli operatori sanitari un errato e pericoloso atteggiamento di delega alla cura della salute del cittadino straniero a strutture "separate" rispetto all'insieme dei servizi socio-sanitari rivolti a tutta la popolazione.

Gli obiettivi della programmazione regionale per il triennio sono pertanto in tale settore:

1. l'istituzione o il rafforzamento di ambulatori di medicina generale in grado di interfacciarsi concretamente (anche con interventi "di strada", ove se ne ravvisasse la necessità) alla popolazione straniera non in regola con le norme sul soggiorno, creando con essa un rapporto di fiducia verso l'istituzione sanitaria ed operando con funzioni di collegamento ed accompagnamento dello straniero verso la struttura sanitaria competente per l'intervento. Al fine di semplificare le procedure amministrative, gli ambulatori di medicina generale dedicati alla popolazione straniera non in regola con le norme sul soggiorno provvedono al rilascio delle tessere STP e agli adempimenti relativi.
2. Il rafforzamento delle specifiche competenze professionali degli operatori socio-sanitari in tale ambito tematico, prevedendo la realizzazione, specie nelle ASS ove se ne ravvisi maggiormente la necessità, di moduli formativi di base / di aggiornamento rivolti al personale socio-sanitario e al personale amministrativo delle ASS sulle normative in materia e sulle "buone prassi" di realizzazione dei servizi sanitari in oggetto
3. La realizzazione di iniziative di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui temi del diritto alla salute del cittadino straniero.

Formazione e aggiornamento degli operatori

Nonostante l'attività di formazione e aggiornamento del personale dei servizi socio-sanitari sia in costante aumento negli ultimi anni e a tale settore siano state dedicate risorse crescenti, la formazione degli operatori socio-sanitari nei riguardi della popolazione migrante è ancora insufficiente e non omogenea a livello regionale, sia per quanto riguarda la conoscenza della normativa in materia di immigrazione, sia per ciò che attiene alla capacità di rapportarsi ad un

nuovo tipo di utenza.

Risulta necessario dare maggiore forza e capacità di penetrazione all'attività formativa, strutturando un programma regionale, in attuazione dell'art. 25 co. 8 della L.R. 4 marzo 2005 n. 5, che abbracci l'arco temporale dell'intero triennio considerato dal presente Piano, avente le seguenti caratteristiche generali:

Destinatari : oltre agli operatori degli ambiti, delle ASS, delle aziende ospedaliere e universitarie, risulta indispensabile estendere l'offerta formativa anche ai medici di medicina generale e ai pediatri di libera scelta, nonché ai responsabili di distretto, di dipartimento, ai responsabili delle strutture ospedaliere di rete e alle direzioni generali ed amministrative delle aziende

Contenuti: Con riferimento ai **corsi di base**, vengono individuate come indispensabili le seguenti tematiche:

- Aspetti socio-demografici.
- Aspetti clinico-epidemiologici.
- Aspetti normativi.
- Aspetti relazionali.
- Aspetti relativi all'organizzazione e integrazione dei servizi

Tutte le tematiche dovrebbero essere affrontate affiancando al contesto generale (nazionale e regionale) quello specifico locale. I corsi di base vanno organizzati a livello provinciale o di ambito. Ai corsi di base risulta opportuno affiancare lo svolgimento di alcuni incontri formativi di aggiornamento/approfondimento di tematiche specifiche, con particolare attenzione alle problematiche emergenti in tema di medicina delle migrazioni.

I corsi di aggiornamento/approfondimento possono essere organizzati su base regionale.

Ove possibile vanno privilegiate le soluzioni residenziali per facilitare la conoscenza tra i partecipanti e la condivisione delle esperienze, anche allo scopo di favorirne la messa in rete; Particolare attenzione andrà posta ad organizzare i momenti formativi secondo modalità di tipo seminariale in modo da renderne effettivamente possibile il coinvolgimento diretto attraverso interventi, testimonianze, etc. e in modo da agevolare la conduzione di lavori di gruppo/esercitazioni.

I contenuti dei corsi formativi, gli approcci metodologici e l'organizzazione generale sono concordati in seno all'Osservatorio regionale per la salute dei migranti di cui all'art. 23 co. 5 della Legge Regionale 4 marzo 2005 n. 5, insieme alla Direzione Centrale per le identità linguistiche e i migranti, all'istruzione, alla cultura, allo sport e alle politiche della pace e della solidarietà.

In considerazione dell'esperienza maturata nel settore, si ritiene opportuno affidare all'A.S.S. n. 4 (medio Friuli) l'organizzazione dei sopraccitati incontri formativi

Promozione e supporto degli interventi presso i presidi ospedalieri

L'esperienza del ricovero presso una struttura ospedaliera a seguito di infortunio o malattia può rappresentare nella vita di una persona un'esperienza particolarmente traumatica. Tale problematica assume un rilievo particolare in relazione alla popolazione straniera. E' infatti evidente come nel contesto del ricovero ospedaliero più che in altri servizi socio-sanitari, i problemi legati alla comunicazione linguistica con il cittadino straniero e al rispetto delle differenze culturali possano risultare particolarmente delicati.

Si individuano le seguenti due priorità:

- ✚ 1. organizzare i servizi ospedalieri in modo da tenere conto ed accettare la presenza di cittadini stranieri che possono essere portatori di diverse concezioni della salute e della malattia, di aspettative di cura e di rapporti con l'istituzione sanitaria differenti da quelli della popolazione autoctona;
- ✚ 2. Potenziare i servizi di mediazione linguistica presso i principali presidi ospedalieri della regione, con particolare attenzione ai servizi di pronto soccorso.

Si segnala l'esperienza della rete degli ospedali per la promozione della salute (HPH)¹³, presente anche in regione, che rappresenta un'esperienza da potenziare, promuovendo azioni specifiche, all'interno di tale rete, in relazione all'accoglienza dei pazienti stranieri.

¹³ Il movimento degli *Ospedali per la promozione della salute* (HPH, dall'inglese *Health Promoting Hospital*) rappresenta il tentativo promosso dall'Organizzazione Mondiale della Sanità di introdurre nell'area dell'assistenza ospedaliera i principi e i metodi della promozione della salute, intesa come "processo che mette in grado le persone e le comunità di avere un maggior controllo sulla propria salute e di migliorarla".

Capitolo 10


L'ISTRUZIONE E L'EDUCAZIONE INTERCULTURALE

Premesse

La materia è disciplinata dall'art. 24 della LR marzo 2005 n.5, che al terzo comma afferma che *"le comunità scolastiche accolgono le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco e dello scambio tra le culture"*.

Un'analisi della presenza degli studenti stranieri nelle scuole della regione nel corso degli ultimi anni¹⁴, permette di evidenziare subito come la presenza dei minori stranieri nelle scuole costituisca un fenomeno strutturale¹⁵ destinato ad incidere in profondità sull'attività didattica e sulla definizione degli stessi percorsi curricolari. La questione centrale che infatti si pone oggi non è più quella di come aiutare i minori stranieri ad inserirsi a pieno titolo nella scuola italiana, bensì di come ripensare il complesso delle attività didattiche in un'ottica che è già interculturale per tutti, stranieri ed italiani.




Allo scopo di dare attuazione, almeno parziale, ai principi innovativi indicati dalla L.R 5/05 nel campo dell'educazione e dell'istruzione interculturale, fin a partire dall'anno scolastico 20006/20007, la Direzione Centrale per le identità linguistiche e i migranti, all'istruzione, alla cultura, allo sport e alle politiche della pace e della solidarietà ha ritenuto di individuare i seguenti due obiettivi prioritari:

-  a) **estendere e dare stabilità** agli interventi didattici finalizzati a favorire l'inserimento dell'alunno straniero nella scuola, a partire dalle positive esperienze sperimentali finora realizzate, in primis il progetto SAM (stranieri: accoglienza e mediazione)¹⁶

¹⁴ Le iscrizioni dei minori stranieri nelle scuole della regione nell'anno scolastico 2004/2005 sono pari a 8.848 unità, a fronte di 7.067 iscrizioni effettuate nell'anno scolastico precedente, con un aumento percentuale pari al 25,2%. L'incidenza percentuale degli alunni stranieri sulla popolazione studentesca nell'anno scolastico 2004/2005 è del 5,9% per la scuola dell'infanzia, del 7,3% per la scuola primaria, del 7,1% per la scuola secondaria di 1° grado, del 3,9% per la scuola secondaria di 2° grado. La percentuale media totale è di 6,0%. (Ires, Annuario statistico dell'immigrazione in FVG 2004, Regione Friuli Venezia Giulia, struttura stabile per gli immigrati)

¹⁵ Si ritiene utile sottolineare la validità di quanto già indicato nell'Annuario statistico dell'Immigrazione 2004 curato dall'IRES Friuli Venezia Giulia, su incarico dell'amministrazione regionale, laddove si afferma che: *" l'aumento dei minori e degli studenti è da sempre, in tutti i contesti interessati da movimenti migratori, il segnale della definitiva stabilizzazione di un fenomeno che diventa strutturale "*

¹⁶ Il Progetto SAM è frutto di un Protocollo d'intesa tra la Regione Friuli Venezia Giulia – servizio per le politiche della pace e l'Ufficio Scolastico Regionale ed ha coinvolto una rete di istituzioni scolastiche del Friuli Venezia Giulia. Il progetto S.A.M. "Stranieri: Accoglienza e Mediazione" ha rappresentato una sperimentazione metodologica, rispondente ai nuovi bisogni formativi emersi sul territorio e ha ricondotto a sistema le diverse azioni messe in campo, pensata come "progetto pilota" che consente di individuare linee strategiche per un organico apprendimento di sistema. In particolare si è operato sui seguenti ambiti:

-  le buone pratiche di insegnamento dell'italiano L2 per gli stranieri,
-  l'educazione interculturale come sfondo integratore di tutte le discipline ed attività della scuola,
-  il raccordo della scuola con la realtà territoriale (famiglie, enti, associazioni ...).

- ✚ b) rafforzare la **didattica interculturale** in tutte le scuole, indipendentemente dalla percentuale della presenza degli alunni stranieri¹⁷

Tipologie di intervento

La Direzione Centrale per le identità linguistiche e i migranti, all'istruzione, alla cultura, allo sport e alle politiche della pace e della solidarietà intende emanare un bando che permetta a tutte le scuole di realizzare una specifica progettualità sui temi sopraindicati a partire dall'a.s. 2006/2007. Il bando riguarderà sia le attività didattiche e di mediazione linguistica espressamente rivolte al minore straniero, sia il complesso degli interventi di didattica interculturale, nella convinzione che si tratti di due tipologie di intervento **distinte ma strettamente integrate tra loro**.

Le azioni ed interventi saranno attinenti a:

- ✚ *1. la mediazione con le famiglie*¹⁸
- ✚ *2. il supporto individuale all'alunno straniero (anche attraverso attività di mediazione linguistico-culturale)*

Il progetto SAM ha avuto inizio nell'anno scolastico 2002/2003. Il numero di istituzioni scolastiche si è progressivamente ampliata nel corso degli anni, fino a comprendere nell'anno scolastico 2005/2006 le seguenti scuole:

- Istituto Comprensivo E. Giacich di Monfalcone
- Istituto Professionale Superiore di Monfalcone
- 1° Circolo didattico di Pordenone
- 2° Circolo didattico di Pordenone
- Liceo Scientifico Statale E.Torricelli di Maniago
- Circolo didattico di Spilimbergo
- S.M.S. B.Partenio di Spilimbergo
- I.S.I.S. di Spilimbergo
- 2° Circolo didattico di Trieste
- Istituto Comprensivo Roiano Greta di Trieste
- Direzione Didattica San Giacomo di Trieste
- Liceo Classico Statale F. Petrarca di Trieste
- 4° Circolo didattico di Udine
- Istituto Comprensivo di Tricesimo
- S.M.S. via Petrarca di Udine
- S.M.S. G.D.Bertoli di Pasian di Prato
- Istituto Tecnico Industriale A.Malignani di Udine

¹⁷ I termini "mediazione linguistica" e "mediazione culturale" sono spesso stati utilizzati anche nel contesto regionale attribuendogli significati variabili ed incerti. Si propone di utilizzare l'espressione "mediazione linguistico-culturale" per indicare il necessario sostegno all'inserimento nella comunità scolastica degli alunni stranieri aventi scarse competenze linguistiche. Si propone altresì di utilizzare l'espressione "didattica interculturale" per indicare le attività (svolte in primis dai docenti, con il possibile aiuto di apporti esterni) attinenti ad una pedagogia di tipo interculturale.

¹⁸ Vanno incentivate e valorizzati i percorsi di interazione con le famiglie degli alunni stranieri, nonché le occasioni di relazione tra famiglie straniere e famiglie italiane. La mediazione scuola/famiglia non va letta solo nel senso di offrire ai genitori del minore straniero un'occasione di comunicazione linguistica che permetta di superare delle difficoltà di comprensione nei messaggi, ma anche sia finalizzata a costruire dei percorsi di maggiore partecipazione delle famiglie straniere nelle attività scolastiche.



3. Gli interventi di didattica L2

4. La didattica interculturale

I primi tre interventi sono finalizzati all'inserimento dell'alunno straniero nella comunità scolastica e la loro attuazione è strettamente collegata al numero degli alunni stranieri. La didattica interculturale rappresenta invece un **intervento generale** che riguarda, come si è detto, la scuola come sistema educativo nel suo complesso e non è pertanto strettamente connessa al numero più o meno elevato di minori stranieri nella scuola medesima. E' certamente evidente che un alto numero di minori stranieri in una scuola renda più urgente la realizzazione di una forte didattica interculturale, ma si ritiene che vada rigettata la concezione in base alla quale la didattica interculturale viene ad assumere rilievo nella programmazione didattica solo in ragione del rapporto dell'istituzione scolastica con gli alunni stranieri .

Il sostegno ai minori stranieri

In relazione alle attività di sostegno didattico e alle attività di mediazione linguistica-culturale rivolte ai minori stranieri si intende richiedere alle istituzioni scolastiche di presentare all'amministrazione regionale (Struttura stabile per l'immigrazione presso la Direzione Centrale per le identità linguistiche e i migranti, all'istruzione, alla cultura, allo sport e alle politiche della pace e della solidarietà), entro trenta giorni dall'avvio dell'attività didattica, un progetto aventi i seguenti requisiti minimi indispensabili:

- **indicazione** degli interventi di mediazione e sostegno ai minori stranieri che la scuola ritiene necessari (e della relativa quantificazione della richiesta di sostegno economico) in rapporto al numero degli alunni stranieri ¹⁹ (intendendo con tale espressione il minore che sia inserito nel sistema scolastico **da non più di tre anni**)
- **descrizione** delle attività didattiche e di mediazione linguistico-culturale che la scuola intende realizzare;
- definizione di un impegno ad attivare le attività finanziate **entro 30 giorni** dall'accoglimento della domanda;
- definizione di un impegno a definire da parte di ogni scuola un "**protocollo di accoglienza**" dei minori stranieri;
- definizione di un impegno del dirigente scolastico e di alcuni docenti della scuola a partecipare, nel corso dell'anno scolastico, ad alcuni **momenti periodici di verifica** dell'andamento del progetto concordati con l'amministrazione regionale
- definizione di un impegno di parte del personale docente dell'istituto scolastico a partecipare a **percorsi formativi** per l'insegnamento dell'italiano L2 proposti dall'amministrazione regionale
- trasmissione all'amministrazione regionale di una relazione finale relativa alle attività svolte indicante il numero degli alunni stranieri coinvolti, l'attività di sostegno didattico svolta, il numero di interventi di mediazione linguistico-culturale realizzate in riferimento alle diverse lingue. Si richiede altresì che la relazione riporti anche un'analisi, da effettuarsi a cura del collegio docente, sugli aspetti di forza e sulle criticità degli interventi realizzati

Si prevede di differenziare gli interventi volti a sostenere l'accoglienza e l'inserimento del

¹⁹ Possono essere beneficiari degli interventi anche i minori, nati in Italia o all'estero aventi cittadinanza italiana in ragione della cittadinanza italiana di uno dei genitori;

minore straniero nella scuola, in base all'ordine di scuola ²⁰, come di seguito indicato:

Scuole dell'infanzia

- a) attività di mediazione con le famiglie straniere ed italiane e con il territorio
- b) attività di mediazione linguistico-culturale a supporto individuale dell'alunno straniero, limitatamente a situazioni di effettivo bisogno

Considerate le caratteristiche della scuola dell'infanzia la priorità va data alla realizzazione degli interventi di mediazione linguistico-culturale con le famiglie straniere ed italiane e con il territorio

Scuola primaria

- a) attività di mediazione con le famiglie straniere ed italiane e con il territorio
- b) attività di mediazione linguistico-culturale a supporto individuale dell'alunno straniero nei primi mesi dell'anno scolastico con possibilità di proseguire l'intervento anche nel corso dell'intero anno scolastico in casi di effettivo bisogno

Scuola secondaria di 1° grado

Accanto agli interventi sopra delineati per la scuola primaria si richiede, specie nelle ultime classi, di realizzare un'attività didattica specifica da attuarsi da parte di docenti di materie linguistiche che abbiano una formazione specifica nel settore per l'apprendimento dell'italiano L2. L'intervento che si richiede consiste in un'attività da realizzarsi con **gruppi di allievi** (aventi un numero indicativo compreso tra i 7 e i 15 allievi) almeno per il 50% nella prima parte dell'anno scolastico. La costituzione del gruppo di allievi può avvenire anche nell'ambito di reti tra scuole.

Nella scuola secondaria gli interventi di supporto didattico e di mediazione linguistico-culturale a favore di singoli allievi dovrebbero avere **carattere relativamente residuale** rispetto all'intervento di didattica L2 realizzato con le modalità sopraindicate e dovrebbero essere concentrati nei primi mesi dell'anno scolastico, quando più utile può risultare anche un intervento di mediazione linguistico-culturale di tipo individuale. Una prosecuzione di interventi individuali di mediazione linguistico-culturale nel corso di tutto l'anno va limitata alle sole situazioni nelle quali l'alunno straniero evidenzia situazioni di forte svantaggio.

Gli interventi di tipo individuale (o con gruppi di numero inferiore a quelli sopra indicati) potranno essere comunque ammessi in quelle scuole che a causa del loro **isolamento geografico** e/o del basso numero di alunni stranieri presenti non possono attivare gli interventi secondo la metodologia sopra indicata.

Scuola secondaria di 2° grado

Valgono in linea generale le tipologie di intervento già indicate in relazione alla secondaria di 1° grado. Tuttavia va sottolineato che nella secondaria di 2° grado il tema della didattica interculturale assume una particolare importanza, in considerazione di vari fattori, tra i quali

²⁰ Risulta opportuno procedere ad un approfondimento delle modalità specifiche attraverso le quali realizzare un programma di interventi di mediazione linguistica nei rapporti con le famiglie negli asili nido.




l'età degli alunni, e le dinamiche psicologiche e relazionali dell'età dell'adolescenza (estrema attenzione alla percezione delle differenze). Una incidenza particolare assume il fatto che la scuola secondaria di 2° grado è una scuola "terminale" rispetto al ciclo di studi ed in tale contesto la difficoltà dell'alunno straniero che presenta carenze linguistiche di "stare al passo" con i coetanei può risultare (o essere percepita come) più marcata e può essere alla base del prodursi di situazioni di esclusione da parte dei coetanei ovvero di auto-esclusione). In tale ordine di scuola un'attenzione specifica va quindi fatta a:

- la rivisitazione dei curricoli in un'ottica interculturale;
- l'utilizzo delle lingue veicolari (specie l'inglese per le discipline tecniche e scientifiche) che spesso l'alunno straniero padroneggia bene (lavorare sulla percezione di sé e sull'auto-stima dell'alunno straniero)
- la possibilità di prevedere momenti di insegnamento in lingua straniera (secondo il modello CLIL)

La didattica interculturale





L'educazione interculturale, definendosi come la normalità dell'educazione nelle attuali società globali non può riguardare solo gli alunni non italiani ma attraversa i processi formativi rivolti a tutti gli studenti.

In particolare si segnala l'opportunità di assumere, nella programmazione didattica, le seguenti priorità:

-  a) la valorizzazione della dimensione laboratoriale come strutturale dell'agire formativo;
-  b) la necessità di realizzare ambienti di apprendimento interculturali che fanno della pluralità di linguaggi, di esperienze, di punti di vista e di dimensioni valoriali, la propria ricchezza;
-  c) l'importanza di leggere il processo di apprendimento nella sua complessità ed integralità superando la sola dimensione cognitiva sottolineando la centralità delle dimensioni emotive ed operative. A questo riguardo laboratori teatrali, artistici, multimediali, linguistici, pluridimensionali, di lettura, di narrazione, possono costituire un elemento essenziale del processo formativo di matrice interculturale.

La maturità di una scuola interculturale si misura in particolare dalla propria capacità di rileggere e **ridefinire i curricoli in chiave interculturale**. Si tratta di un processo che solo negli ultimi anni ha iniziato a muovere i primi passi e che certo coinvolge anche la responsabilità di quanti sono chiamati a definire i curricoli a livello nazionale e regionale

Per quanto riguarda le scuole, sia singolarmente che in rete, lo stesso progetto SAM ha effettuato, a livello di definizione dei curricoli alcune sperimentazioni significative che richiedono un ulteriore sostegno e rafforzamento. In particolare assumono rilievo le seguenti prassi:





-  a) la strutturazione di progetti interculturali mediante l'utilizzo dei saperi di diverse discipline;
-  b) la rilettura di una o più discipline in chiave interculturale mediante l'ampliamento dei moduli e dei contenuti cognitivi della stessa disciplina;
-  c) l'inserimento di nuovi moduli / discipline /laboratori entro il curriculum definito dalle singole scuole;
-  d) la costruzione di curriculum scolastici a partire da standard di competenze rilette in chiave interculturale.

Non va inoltre dimenticato che la pluralità linguistica presente nelle scuole costituisce una importante ricchezza sia culturale che professionale. Si inserisce qui l'utilità di pensare a momenti della vita scolastica vissuti secondo il modello CLIL che tende a favorire la dimensione plurilinguistica che non ha solo un valore funzionale ma implica importanti ricadute sia sulla percezione di sé che sui percorsi di cittadinanza attiva.

Si richiede che ogni scuola **inserisca** nel proprio **POF (piano dell'offerta formativa)** gli interventi di didattica interculturale come elemento strutturale della propria programmazione. Il programma di didattica interculturale che la scuola intende realizzare e la corrispondente richiesta di finanziamento, è presentato alla Struttura stabile per l'immigrazione operante in seno alla Direzione Centrale per le identità linguistiche e i migranti, all'istruzione, alla cultura, allo sport e alle politiche della pace e della solidarietà, entro trenta giorni dall'avvio dell'attività didattica, congiuntamente (nel caso di scuole che hanno alunni stranieri) al programma degli interventi relativi alla didattica e alla mediazione linguistica verso gli alunni stranieri.

Il sostegno a esperienze innovative

Si ritiene di supportare con uno specifico sostegno economico le progettualità che presentino i seguenti elementi innovativi:

-  1. creazione di **scuole polo** al fine di favorire la nascita di reti di scuole capaci di interagire tra loro scambiandosi esperienze, conoscenze, modalità operative et.
-  2. realizzazione di **protocolli d'intesa tra l'istituzione scolastica e l'ente locale** o l'ambito, da inserirsi all'interno degli strumenti di programmazione locale (Piani di zona) finalizzati a:
 - a) stabilire un efficace collegamento tra il servizio scolastico e i servizi sociali del comune o dell'ambito socio-assistenziale al fine di intervenire sul miglioramento della qualità della comunicazione tra la scuola, l'ente locale e la famiglia degli alunni stranieri;
 - b) contrastare il diffondersi di pregiudizi e promuovere il dialogo interculturale
 - c) contrastare l'abbandono e la dispersione scolastica.
-  3. produzione di materiale didattico avente **caratteristiche di riproducibilità** finalizzato alla diffusione di buone pratiche
-  4. disponibilità di un **numero significativo** di personale docente a partecipare a corsi di formazione e aggiornamento sui temi della didattica interculturale ovvero a realizzare incontri e scambi di buone prassi con docenti di altri istituti scolastici della regione.

Il Gruppo di ricerca a livello regionale e la formazione del personale docente e dirigente

La conclusione, con l'anno scolastico 2005/2006 del progetto sperimentale SAM dopo un'esperienza pluriennale rappresenta un momento delicato. Infatti la ricca esperienza rappresentata dalla rete SAM e da altre iniziative relative all'inserimento dell'alunno straniero e alla didattica interculturale, abbisogna, al fine di non essere dispersa di essere ulteriormente rielaborata da uno o più **gruppi di ricerca** di alto valore scientifico che possano operare a partire dall'anno scolastico 2006-2007 perseguendo i seguenti obiettivi:

- ✚ 1. fungere da punto di **riflessione** e incontro per le scuole del territorio sui temi della mediazione e della didattica interculturale, favorendo la diffusione delle buone prassi;
- ✚ 2. sottoporre all'amministrazione regionale indicazioni e **proposte** per lo sviluppo della didattica interculturale nelle scuole;
- ✚ 3. raccogliere ed elaborare il miglior **materiale didattico** prodotto dalle scuole del territorio e contribuire alla sua **diffusione**;
- ✚ 4. collaborare nei processi di **formazione** rivolti agli insegnanti e ai dirigenti scolastici

La Direzione Centrale per le identità linguistiche e i migranti, all'istruzione, alla cultura, allo sport e alle politiche della pace e della solidarietà, sentiti tutti i soggetti interessati, provvederà a costituire i gruppi di ricerca, stabilendone modalità e tempi di funzionamento.

Strettamente connesso al lavoro dei gruppi di ricerca risulta essere il tema della formazione: l'art. 24 co. 8 LR 4 marzo 2005 n. 5 dispone infatti che: *“l'amministrazione concede incentivi per interventi di formazione riguardanti l'educazione interculturale di dirigenti, docenti e personale non docente, nonché per corsi di formazione di docenti per l'insegnamento della lingua italiana come L2”* In attuazione del sopraccitato articolo, la Direzione Centrale per le identità linguistiche e i migranti, all'istruzione, alla cultura, allo sport e alle politiche della pace e della solidarietà intende promuovere percorsi formativi specifici rivolti sia ai docenti che ai dirigenti delle scuole relativamente a:

- ✚ 1. **L'insegnamento della lingua italiana come lingua seconda**
- ✚ 2. **La didattica interculturale**

Per realizzare i percorsi formativi sopra indicati la Regione promuoverà specifici accordi inter-istituzionali in particolare con l'USR (Ufficio Scolastico Regionale) e con l'IRRE (Istituto Regionale Ricerca Educativa).

Nella costituzione del gruppo di lavoro, nella definizione dei percorsi formativi e nella disseminazione delle sperimentazioni più innovative va valorizzata l'esperienza realizzata da quelle scuole che hanno dato avvio ad innovative programmazioni didattiche, ed in particolare dagli insegnanti della rete SAM, che possono diventare attori importanti di tali percorsi formativi.

La formazione degli adulti: la competenza linguistica come primario veicolo di integrazione

L'apprendimento della lingua italiana costituisce il principale e primario veicolo di integrazione sociale del cittadino straniero nella comunità regionale. Una competenza linguistica di livello molto modesto, ovvero che consenta solo di gestire la comunicazione della vita quotidiana (situazione purtroppo molto frequente, anche rispetto a cittadini stranieri soggiornanti stabilmente nel territorio regionale) favorisce inevitabilmente il prodursi di situazioni di integrazione sociale assai parziale.

A tale problematica va data la dovuta attenzione poiché solo l'acquisizione di una buona competenza linguistica, anche nella lingua scritta, permette di **contrastare efficacemente circuiti di isolamento culturale** e di separazione delle comunità straniere dalla vita sociale complessiva della comunità regionale, nonché permette al cittadino straniero di accedere a condizioni socio-lavorative migliori. In particolare risulta estremamente importante operare con l'obiettivo di favorire una comunicazione interculturale tra cittadini stranieri e cittadini

italiani più ricca ed articolata, che superi gli stereotipi sociali dominanti.

Gli interventi

L'organizzazione di una maggiore e più accessibile offerta formativa rivolta ai cittadini stranieri per l'apprendimento e il perfezionamento della lingua italiana rappresenta pertanto un obiettivo prioritario da perseguire in attuazione dell'art. 24 della L.R. 4 marzo 2005 n.4.

Si individuano i seguenti punti qualificanti:

- ✚ 1. L'offerta va rafforzata in termini di numero di **corsi disponibili**, resa più **omogenea** sul territorio regionale, nonché resa accessibile durante l'intero anno solare, anche durante **il periodo estivo**;
- ✚ 2. Va superato l'impianto tradizionale dei corsi imperniato sulla comunicazione frontale, a favore di **metodologie didattiche più idonee** quali l'interazione tra allievi, il lavoro di gruppo, la conoscenza del territorio et.
- ✚ 3. Ogni corso dovrebbe essere fruibile indipendentemente dal grado di **alfabetizzazione** degli utenti;
- ✚ 4. Vanno rafforzati i moduli didattici sulla storia e la cultura italiana e sulla cultura locale nonché moduli di **formazione alla cittadinanza** (accesso ai servizi, sicurezza sul lavoro, diritti e doveri, dialogo interculturale);
- ✚ 5. Obiettivo comune a ogni corso deve essere quello di favorire la partecipazione delle **donne** attraverso percorsi **elastici** nelle regole di gestione del corso e nei calendari;

Una specifica attenzione andrà dedicata al sostegno di esperienze innovative, specie nei confronti delle situazioni a **rischio di esclusione**, concepite come **laboratori didattici** basati sui seguenti principi:

- ✚ a) Siano composti dall'alternarsi di **moduli diversi**, tali da coprire l'attività didattica durante **l'intero anno**;
- ✚ b) siano frequentabili sulla base di un **piano personalizzato**
- ✚ c) siano incentrati sul lavoro comune tra gli allievi, finalizzato alla **realizzazione di un prodotto culturale** comunicabile all'esterno (ricerca, spettacolo, libro, et)

In attuazione dell'art. 24 comma 8 della L.R. 4 marzo 2005 n.5, la Direzione Centrale per le identità linguistiche e i migranti, all'istruzione, alla cultura, allo sport e alle politiche della pace e della solidarietà, in collaborazione con la Direzione centrale lavoro, formazione, università e ricerca sosterrà la realizzazione di **corsi di formazione e aggiornamento**, da organizzarsi su base provinciale, rivolti a **docenti** operanti nell'ambito della formazione degli adulti.

Al fine di favorire il conseguimento dei titoli di studio ²¹, anche mediante percorsi integrativi

²¹ Secondo i dati del "Rapporto Caritas sull'Immigrazione 2005", gli stranieri laureati residenti sono il 12,1% mentre tra gli italiani la percentuale scende al 7,5%. Il primato che vale anche per gli altri titoli di studio. Gli stranieri diplomati sono il 27,8% contro il 25,9% degli italiani e i gli stranieri possessori di

degli studi sostenuti dai cittadini stranieri nei paesi di provenienza, la Direzione Centrale per le identità linguistiche e i migranti, all'istruzione, alla cultura, allo sport e alle politiche della pace e della solidarietà promuoverà l'attivazione di specifici interventi, anche in **via sperimentale**, in attuazione del comma 9 del medesimo art. 24 della L.R. 4 marzo 2005 n.5.

licenzia media sono il 32,9% contro il 30,1%.

Capitolo 11

LA FORMAZIONE PROFESSIONALE



I dati provenienti da diverse ricerche indicano in maniera concorde come i cittadini stranieri soggiornanti per motivi di lavoro sono spesso in possesso di titoli di studio e di competenze professionali di livello medio e medio-alte acquisite nel paese di provenienza. Tali competenze, ove non riconosciute, risultano non “spendibili” sul mercato del lavoro. Questa situazione da un lato sfavorisce l’integrazione sociale degli stranieri, collocati perlopiù ai livelli bassi delle mansioni e dall’altro altera artificiosamente il mercato del lavoro nella misura in cui le competenze professionali dello straniero vengono comunque utilizzate, senza che ciò corrisponda ad un’adeguata collocazione professionale.

La realizzazione degli obiettivi indicati dall’art. 25 co. 4 della L.R. 4 marzo 2005 n.5, in particolare per ciò che attiene il tema della riqualificazione professionale, costituisce pertanto uno degli obiettivi prioritari del presente Piano.

Per permettere di orientare con efficacia la programmazione in tale settore, si ritiene utile realizzare, anche con il supporto dell’Osservatorio sull’Immigrazione di cui all’art. 7 della legge regionale 5/05 un’**indagine di tipo qualitativo** su quali siano stati finora gli interventi formativi che hanno avuto maggiore efficacia in relazione ad un aumento dell’integrazione sociale e lavorativa dei cittadini stranieri. L’ambito di maggiore interesse appare essere quello relativo ai corsi di **qualificazione di base abbreviata**. Va altresì operata una valutazione sull’efficacia e sulle criticità evidenziate nei corsi sulla formazione imprenditoriale finora sostenuti tramite il F.S.E.

Va rafforzata la scelta, già sostenuta dalla Direzione centrale lavoro, formazione, università e ricerca, di sostenere con particolare attenzione i percorsi di qualificazione organizzati dagli enti di formazione e dagli istituti scolastici strutturati in modo da favorire una effettiva frequenza ai percorsi medesimi da parte dei cittadini stranieri che svolgano un’attività lavorativa durante il periodo di frequenza del percorso professionale.

In particolare si ritiene di dovere dare priorità ai corsi di qualificazione professionale nonché ai corsi finalizzati a sostenere l’avvio di attività imprenditoriali da parte dei cittadini stranieri ²² aventi le seguenti caratteristiche:

-  a) siano **integrati** tra formazione linguistica, orientamento al lavoro, orientamento alle normative, formazione specifica;
-  b) Siano strutturati in modo da **essere accessibili** alle donne straniere e comunque ai soggetti socialmente più deboli;

²² Un dato positivo che si registra nel territorio regionale, come in tutta la realtà nazionale è il forte aumento delle imprese promosse e guidate da cittadini stranieri nei campi dei servizi, del commercio fisso ed ambulante, della ristorazione. L’avvio di tali attività imprenditoriali autonome da parte di cittadini stranieri trova ostacoli nella scarsa conoscenza della lingua italiana e soprattutto nella scarsa conoscenza delle norme e dei regolamenti che disciplinano le attività commerciali ed i servizi.

- ✚ c) siano inseriti negli **accordi di programma** tra regione e enti locali di cui all'art. 20 co. 3 della legge regionale 5/05;
- ✚ prevedano azioni di **accompagnamento** all'avvio dell'attività imprenditoriale e durante la **prima fase** di avvio delle attività.

La Direzione Centrale per le identità linguistiche e i migranti, all'istruzione, alla cultura, allo sport e alle politiche della pace e della solidarietà, anche recependo quanto segnalato dal gruppo di lavoro sulla prevenzione e il controllo degli infortuni costituito in senso all'Osservatorio per la salute dei migranti di cui all'art. 23 comma 5 della legge regionale 5/2005, sostiene la realizzazione di programmi presentati dai soggetti di cui all'art.26 comma 5 della L.R. 4 marzo 2005 n.5 finalizzati a diffondere la conoscenza tra i lavoratori stranieri comunque presenti nel territorio regionale sulla legislazione relativa alle norme sulla sicurezza sul lavoro nonché le norme sui diritti e i doveri dei lavoratori e dei datori di lavoro, anche al fine di contrastare ogni forma di discriminazione.

La figura del mediatore culturale

La figura del mediatore linguistico-culturale proprio per la crescente importanza che ha assunto nel corso degli ultimi anni, è in rapidissima evoluzione e, anche nel territorio regionale sono presenti esperienze diversissime, difficilmente confrontabili tra loro, in relazione all'individuazione del significato e del ruolo stesso del mediatore e al profilo di competenze necessarie.

La legge regionale 5/05 ha stabilito la necessità di inquadrare la figura del mediatore linguistico-culturale, al fine di dovere definirne i tratti salienti, pur nella consapevolezza della necessità di adottare delle disposizioni elastiche che possano modificarsi nel tempo, "accompagnando" l'evoluzione di tale nuova figura che forse più di ogni altra evidenzia l'evoluzione verso una società plurale sul piano linguistico e culturale.

A seguito del lavoro congiunto tra la Direzione centrale lavoro, formazione, università e ricerca, la Direzione centrale Istruzione, cultura, sport e pace, e la direzione centrale salute e protezione sociale, è stato predisposto una proposta di testo relativa al Regolamento di cui all'art. 25 co. 6 e 7 della L.R. 5/04 con il quale si prevede di disciplinare:

- ✚ l'istituzione dell'elenco dei mediatori e le modalità di iscrizione e cancellazione da tale elenco;
- ✚ le modalità e i criteri per lo svolgimento dei corsi di formazione vincolanti per l'iscrizione all'elenco;
- ✚ i criteri di valutazione delle esperienze lavorative e formative acquisite;
- ✚ gli obblighi di aggiornamento periodico

La formazione degli operatori in materia di immigrazione

La formazione e l'aggiornamento costante degli operatori della pubblica amministrazione e delle associazioni ed enti operanti nel settore dell'immigrazione costituisce uno snodo fondamentale al fine di assicurare una corretta e puntuale attuazione degli interventi previsti dalla legge regionale.

Nel corso degli anni 2004 e 2005 la Direzione Centrale per le identità linguistiche e i migranti – Struttura stabile per l'immigrazione, ha rafforzato ed esteso l'offerta formativa, realizzando dei corsi in materia di diritto all'immigrazione nei quattro territori provinciali.

Anche sulla base dell'ottima risposta avuta in termini di ampia partecipazione ai corsi sopraccitati, nonché sulla base delle valutazioni fatte dalla Struttura stabile per l'immigrazione, si ritiene che i corsi formativi in materia debbano fare particolare attenzione a:

- ✚ 1. curare una adeguata formazione relativamente **all'evoluzione delle normative** comunitarie, nazionali e regionali in materia e agli orientamenti giurisprudenziali;
- ✚ 2. prevedere che il percorso formativo, accanto ai contenuti di tipo più strettamente giuridici, contenga anche moduli relativi alla **comunicazione interculturale**;
- ✚ 3. prevedere, accanto a corsi di formazione di taglio generale, strutturati su più incontri, anche momenti formativi specifici di **approfondimento** delle tematiche maggiormente delicate ed emergenti;
- ✚ 4. assicurare forme veloci di **aggiornamento** anche attraverso l'utilizzo di strumenti on-line

Gli operatori dei servizi territoriali di cui all'art. 21 della L.R. 4 marzo 2005 n.5 nonché gli operatori degli enti ed associazioni destinatari di contributi per la realizzazione degli interventi previsti nel presente Piano **sono tenuti a frequentare** i sopraindicati corsi di formazione e aggiornamento organizzati dall'amministrazione regionale.

Capitolo 12

L'INSERIMENTO LAVORATIVO

Gli interventi del Piano integrato sull'immigrazione trovano la loro collocazione all'interno del Programma Triennale di politica del lavoro 2006-2008, attuativo della L.R. 18/2005, già approvato dalla Giunta Regionale.

A quanto già indicato nel predetto Piano, cui si rinvia, si ritiene di aggiungere quanto segue al fine di meglio delineare e precisare l'ambito e la portata di alcuni interventi.

In materia di accesso al lavoro da parte di cittadini stranieri non comunitari, la situazione in Friuli Venezia Giulia appare caratterizzata dai seguenti elementi:

- ✚ Un aumento costante della **domanda** di manodopera straniera (nel corso del 2004 gli avviamenti al lavoro di stranieri sono stati circa 18.600 pari al 19,2% del totale);
- ✚ Un preoccupante aumento della condizione di **precarietà del soggiorno** dello straniero, segnalata dall'aumento dei titoli di soggiorno di durata annuale nonché dei titoli di soggiorno di durata semestrale (ricerca lavoro) a causa dell'effetto combinato delle disposizioni nazionali in materia di immigrazione introdotte dalla L. 189/02 e della generale tendenza all'aumento della precarietà lavorativa;
- ✚ La perdurante problematica legata alla **scarsa efficacia** della politica nazionale basata sull'attuale gestione dei flussi di ingresso (impossibilità di incontro diretto tra domanda ed offerta di lavoro) con conseguente prodursi di ingressi e permanenze irregolari, facilmente assorbibili nel settore del lavoro sommerso;
- ✚ Una perdurante scarsa visibilità del lavoro domestico e del lavoro di tutela con conseguente **scarsa tutela** dei lavoratori;
- ✚ Un aumentata problematica in termini di sicurezza sociale in relazione all'aumento degli **appalti** con ditte straniere da parte di imprese regionali

Obiettivi principali

Si individuano i seguenti obiettivi principali:

1. Avvio di una stretta **collaborazione** tra l'Osservatorio sull'immigrazione (art. 7 L.R. 5/05) e l'osservatorio del mercato del lavoro al fine di:

- ✚ a) potere disporre di **dati ed analisi qualitative** sulle reali condizioni di lavoro e sui percorsi di integrazione sociale dei cittadini stranieri;
- ✚ b) disporre di strumenti di **rilevazione più efficaci** per la determinazione dei fabbisogni anche in relazione alla gestione dei flussi di ingresso, superando un approccio basato sulla sola raccolta ed elaborazione di dati quantitativi;

✚ c) accrescere la qualità del **monitoraggio** del sistema regionale sulle **reali condizioni di lavoro** e di **accoglienza** dei lavoratori stranieri

2. Definizione, attraverso il coinvolgimento delle Province, di un programma per l'istituzione, presso i centri per l'impiego, dei **servizi di mediazione culturale e per l'aggiornamento dei mediatori** previsti dall'art. 26, comma 8 della legge regionale 5/05

3. Definizione di un programma per la **formazione del personale dei centri per l'impiego sui temi dell'immigrazione** (vedi capitolo sulla formazione degli operatori in materia di immigrazione)

4. Definizione, di concerto con tutti i soggetti interessati, dei criteri in base ai quali ampliare e consolidare, in tutto il territorio regionale, **reti di sportelli** che siano in grado di garantire ai cittadini stranieri **informazione, tutela e sostegno**, con particolare attenzione alle condizioni di sicurezza sul lavoro.

Come si è detto in premessa, si rinvia a quanto già indicato nel Programma Regionale Triennale di politica del lavoro per ciò che attiene i seguenti ambiti:

✚ 5. Definizione delle modalità di validazione dei progetti relativi all'ingresso di lavoratori stranieri che prevedano programmi di **formazione all'estero**;

✚ 6. Definizione delle modalità di approvazione dei progetti formativi relativi a **periodi temporanei di addestramento** di lavoratori stranieri (art. 27 co.1 lettera f del d.lgs. 286/98);

✚ 7. Predisposizione di indirizzi in materia di coordinamento e verifica delle procedure di ingresso per **prestazioni oggetto di contratto di appalto**

Capitolo 13

LA COMUNICAZIONE INTERCULTURALE





La promozione della “società plurale”

Il riconoscimento e la valorizzazione delle diversità linguistiche, culturali e religiose e il dialogo interculturale tra i "nuovi cittadini" e le comunità linguistiche e culturali autoctone costituisce una delle finalità generali della legge regionale 4 marzo 2005 n.5 (art. 1 co. 2 lettera -e-). Più ancora che in altri settori di intervento la norma esplica in questo campo tutta la portata di norma fortemente innovativa che si rivolge all'intera società regionale.

Gli interventi previsti dalla norma, all'art. 28 pur prevedendo la realizzazione di interventi specifici rivolti alle comunità straniere al fine di permettere alle stesse di coltivare le proprie identità culturali arricchendole nel contatto con la società di accoglienza, ha l'obiettivo generale di promuovere una "società plurale" nella quale le differenze siano vissute come elementi di ricchezza e non come motivi di paura e di divisione.

Se la Regione FVG è tradizionalmente una terra di convivenza e di fecondo confronto tra molteplici identità culturali va tuttavia evidenziato come gli interventi finora realizzati a sostegno del dialogo interculturale e interreligioso tra le comunità autoctone e le comunità straniere in particolare di origine extraeuropea, risultino insufficienti rispetto ai rapidi mutamenti del fenomeno migratorio e alle conseguenti profonde modifiche che investono l'intera società.

La Direzione centrale Istruzione, cultura, sport e pace intende pertanto:

-  promuovere e sostenere l'attività di **centri interculturali**;
-  sostenere **eventi culturali** aventi come obiettivo la diffusione di atteggiamenti di apertura verso le diversità culturali, religiose e linguistiche;
-  sostenere e diffondere le **produzioni culturali**, artistiche, letterarie, teatrali, cinematografiche che affrontino le tematiche legate ai cambiamenti sociali e culturali prodotti dai fenomeni migratori;
-  promuovere iniziative che agevolino l'accesso dei cittadini stranieri alle istituzioni **bibliotecarie e museali**, agli eventi teatrali e ad altri eventi culturali

I centri interculturali

Perseguire una logica di comunicazione interculturale significa evitare quanto più possibile la logica dei “luoghi separati”, promuovendo tutte le occasioni di accesso dei cittadini stranieri agli spazi culturali, sociali e ricreativi del territorio.

Il Piano considera un obiettivo strategico l'apertura e il consolidamento di centri interculturali quali luoghi promossi dagli enti locali o dalle associazioni ed enti di cui all'art. 10 della legge regionale

4 marzo 2005 n.5 la cui attività prioritaria sia rivolta a:

- ✚ organizzare momenti di incontro culturale e ricreativo tra cittadini stranieri e comunità locale e iniziative volte a realizzare percorsi di partecipazione alla vita pubblica locale;
- ✚ fornire ai cittadini italiani e stranieri luoghi di aggregazione;
- ✚ organizzare iniziative di sensibilizzazione e di informazione pubblica sui temi connessi all'immigrazione ed iniziative finalizzate alla valorizzazione delle diverse culture;
- ✚ gestire emeroteche e biblioteche plurilingue

La comunicazione plurilingue

L'utilizzo di adeguati strumenti di comunicazione plurilingue costituisce un veicolo per permettere ai cittadini stranieri immigrati un accesso effettivo all'informazione ed è nello stesso tempo strumento essenziale per la promozione, nelle comunità straniere, di atteggiamenti di apertura interculturale e di dialogo. La comunicazione plurilingue assume in tale ottica non già il ruolo di consolidamento di "canali separati" di comunicazione, bensì di strumento importante di partecipazione alla vita pubblica locale.

Il Piano individua pertanto l'obiettivo di rafforzare gli interventi che permettano di realizzare una comunicazione ed un accesso all'informazione plurilingue, anche attraverso **strumenti radiofonici e telematici**. Priorità verrà data ai progetti che prevedano un coinvolgimento attivo, anche sul piano della **produzione dei contenuti informativi**, delle associazioni degli immigrati di cui all'art. 10 co.3 lettera (b) della legge regionale 4 marzo 2005 n.5.

La Regione intende promuovere, anche in via sperimentale, l'attivazione di spazi di comunicazione plurilingue rivolta ai cittadini stranieri immigrati, nell'ambito della programmazione televisiva e radiofonica della sede RAI regionale.

Capitolo 14

LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E IL PARTENARIATO INTERNAZIONALE SCIENTIFICO

Le Università della regione, per vocazione aperte verso una dimensione internazionale della ricerca, hanno una percentuale significativa, ed in costante crescita, di studenti stranieri. Di particolare rilevanza assume inoltre la presenza nel territorio regionale di istituti di ricerca di livello internazionale che ospitano per periodi anche medio-lunghi, ricercatori e studiosi provenienti prevalentemente da paesi extraeuropei.

In attuazione dell'art. 29, co.1 della legge regionale 4 marzo 2005 n.5, la Direzione Centrale per le identità linguistiche e i migranti, all'istruzione, alla cultura, allo sport e alle politiche della pace e della solidarietà, di concerto con la Direzione centrale lavoro, formazione, università e ricerca, intende rafforzare i programmi di sostegno agli studenti e ai ricercatori stranieri accolti nelle Università delle regione, per percorsi di formazione, stage e ricerca. Si ritiene inoltre opportuno prevedere una maggiore integrazione di detti interventi con il programma regionale per la cooperazione allo sviluppo e delle attività di partenariato internazionale di cui alla legge regionale 30 ottobre 2000 n.19.

Per ciò che attiene infine il sostegno ai programmi di cooperazione che hanno tra i soggetti attuatori i cittadini stranieri si rinvia all'aggiornamento operato nel 2005 sul programma regionale per la cooperazione allo sviluppo e delle attività di partenariato internazionale.

Capitolo 15

L' OSSERVATORIO SULL'IMMIGRAZIONE

Il ruolo dell'Osservatorio nel sistema regionale

La Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia - Direzione Regionale Istruzione, Cultura, Sport, Pace, individua nell'Osservatorio sull'immigrazione previsto dall'art. 7 della legge regionale n. 5 del 4 marzo 2005, uno degli strumenti fondamentali per garantire una efficace politica regionale nel settore dell'immigrazione.

L'Osservatorio nasce dalla consapevolezza che l'immigrazione nella Regione FVG ha assunto ormai le caratteristiche di **fenomeno strutturale** complesso in notevole espansione destinato a modificare in profondità aspetti sociali, culturali ed economici della società regionale. Le politiche volte a sostenere l'accoglienza e l'integrazione sociale dei cittadini stranieri in attuazione della legge regionale 5/05 debbono pertanto riuscire ad essere all'altezza della complessità delle problematiche poste dai fenomeni migratori. Risulta pertanto prioritario disporre di strumenti di raccolta, analisi ed elaborazioni di dati non solo quantitativi ma anche qualitativi relativamente al fenomeno migratorio e ai cambiamenti che si verificano nella società. Come si è detto, l'immigrazione coinvolge infatti sia la comunità immigrata che la società locale con un numero crescente di sue articolazioni interne, quali le amministrazioni pubbliche, i servizi, le imprese, le organizzazioni di categoria, il mondo del volontariato e del privato sociale, gli organismi politici e legislativi. A tutti questi livelli si producono comportamenti, atti, regole che complessivamente qualificano il contesto di accoglienza e la qualità del percorso di integrazione. La stessa fisionomia dell'immigrazione si modella sui comportamenti della società e sulla capacità di questa di adattarsi ai cambiamenti. Per tale motivo assume importanza crescente la conoscenza del fenomeno migratorio, le opportunità e le criticità che esso genera nel contesto di accoglienza e la conoscenza di come il contesto locale reagisce alla diversità ponendo in essere comportamenti di accettazione oppure di rifiuto.

L'Osservatorio sull'immigrazione, costituendo un fondamentale strumento di conoscenza, permette di orientare le stesse scelte dell'amministrazione in relazione agli interventi da realizzare fornendo la necessaria base di informazioni e di analisi.

Gli interventi regionale di settore acquisiscono pertanto maggiore solidità e trasparenza superando eventuali rigidità, stereotipi e preconcetti che trovano alimento in una incompleta o distorta conoscenza dei fenomeni migratori.

L'attività dell'Osservatorio potrà inoltre favorire lo sviluppo di proposte di intervento al fine di fronteggiare nuove situazioni problematiche emergenti o di adeguare gli strumenti di intervento disponibili, anche attraverso la realizzazione di progetti ed iniziative sperimentali.

Esso infine costituisce il necessario fondamento conoscitivo di cui si alimentano i dispositivi di valutazione periodica delle politiche regionali previsti nella L.R. n. 5/2005.

L'Osservatorio è quindi uno strumento al servizio delle Istituzioni per l'elaborazione di politiche locali adeguate, per potenziare le capacità progettuali e le iniziative degli Enti locali e degli altri soggetti che operano direttamente o indirettamente nel campo delle migrazioni. In questo senso esso ha il compito di individuare e diffondere buone prassi ed esempi di interventi

Formattati: Elenchi puntati e numerati

di successo da parte degli attori pubblici e privati che operano a favore delle persone immigrate.

Per operare efficacemente l'Osservatorio sull'immigrazione dovrà interagire con gli altri osservatori a livello regionale, interregionale e nazionale. Una particolare attenzione verrà dedicata a realizzare una stretta collaborazione, anche in termini di produzione di studi, analisi e ricerche, con l'**Osservatorio regionale sul mercato del lavoro** istituito ai sensi della legge regionale n. 20/2003.

Formattati: Elenchi puntati e numerati

In considerazione del ruolo dell'Osservatorio come sopra delineato si ritiene di attribuire all'Osservatorio anche compiti di raccolta, elaborazione e analisi delle **situazioni di discriminazione**, nonché di promozione di interventi di prevenzione della discriminazione e di coordinamento delle attività secondo quanto indicato al capitolo "programma regionale di azioni contro la discriminazione".

Gli ambiti di intervento

Nell'ambito delle attività dell'Osservatorio si individuano i seguenti interventi:

- ✚ 1. operare una **raccolta, elaborazione e analisi quali/quantitativa** di dati relativi al fenomeno migratorio;
- ✚ 2. raccogliere ed elaborare dati e informazioni sulle situazioni di **discriminazione** subite dalle cittadine e dai cittadini immigrati;
- ✚ 3. raccogliere ed elaborare dati e informazioni finalizzati al monitoraggio e la verifica **dell'efficacia** degli interventi attuati in materia di immigrazione, impegnando a tal fine, tutti soggetti attuatori degli interventi sostenuti da contributo regionale a redigere, con le modalità e i tempi che verranno definiti dall'Osservatorio, le schede di raccolta dati ed informazioni sul funzionamento e sull'efficacia degli stessi interventi ;
- ✚ 4. collegare i diversi segmenti di conoscenza scientifica del fenomeno dell'immigrazione nella sua composizione ed articolazione al fine di **operare studi ed analisi complessive** anche finalizzate a valutare l'efficacia degli interventi di accoglienza ed integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati;
- ✚ 5. organizzare **corsi formativi** per cittadini immigrati ed operatori della Pubblica Amministrazione e degli enti ed associazioni operanti nel settore dell'immigrazione;
- ✚ 6. garantire **la divulgazione** dei risultati delle attività svolte mediante i più appropriati strumenti di comunicazione: realizzazione sito web, servizio banca dati, biblioteca tematica;
- ✚ 7. organizzare **pubblicazioni, convegni** e seminari tematici;
- ✚ 8. realizzare un'attività di **coordinamento** dei servizi territoriali sull'immigrazione;
- ✚ 9. realizzare, anche on line, una **rete di collegamento tra i vari Osservatori** a livello regionale, interregionale, nazionale ed europeo, nonché consentire una più efficace visibilità delle informazioni;

- ✚ 10. realizzare un servizio di **consulenza** sulle materie oggetto delle indagini dell'Osservatorio nei confronti degli Enti e delle Istituzioni pubbliche;
- ✚ 11. **integrare** il modello dell'Osservatorio sul mercato del lavoro transfrontaliero Adriatico (SVILMA) con quello regionale.

Si ritiene necessario approfondire la problematica connessa alle modalità di realizzazione di un **monitoraggio** sulla presenza e le condizioni dei cittadini stranieri trattenuti nel CPTA (centro di temporanea permanenza ed assistenza) di Gradisca d'Isonzo, con particolare attenzione alla **situazione socio-sanitaria**, anche sollecitando l'attivazione di opportune forme di coordinamento e di collaborazione tra l'amministrazione regionale e le competenti autorità statali.