

Relazione alla Clausola valutativa

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

maggio 2013

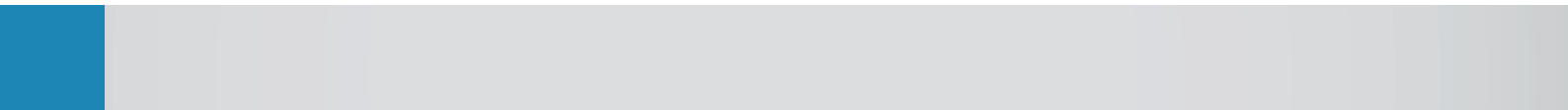
Relazione alla Clausola valutativa

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

maggio 2013

Sommario

Introduzione	5
Premessa	7
A. Qual è stata l'evoluzione del fenomeno migratorio in Emilia-Romagna e come sono cambiate le condizioni di vita dei cittadini stranieri immigrati	9
B. Qual è la situazione in termini di discriminazione e sfruttamento di cittadini stranieri immigrati e quali interventi sono stati messi in opera sul territorio regionale per contrastare e correggere tali fenomeni	20
C. In che misura i cittadini stranieri immigrati hanno avuto accesso ai servizi e ai contributi previsti dalla presente legge	22
D. Quali interventi sono stati attuati per incrementare la partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita pubblica locale e per favorire la comunicazione tra le diverse identità culturali presenti nel territorio	34
E. Quali sono le percezioni e gli atteggiamenti prevalenti tra i cittadini riguardo il fenomeno dell'immigrazione	38
F. Quali sono le opinioni dei soggetti attuatori, nonché dei soggetti che operano nel settore, circa l'efficacia degli interventi previsti dalla legge	41
Sintesi conclusiva	43



Introduzione

La Regione Emilia-Romagna, attraverso la legge regionale n. 5/2004 “Norme per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati”, ha avuto il merito di riconoscere il fenomeno migratorio quale componente strutturale e organica del contesto regionale e, conseguentemente, ha collocato le politiche di integrazione nell’ambito delle programmazioni di ciascun settore.

Ciò ha significato uscire dalle logiche dell’emergenza che purtroppo distinguono e permeano la normativa nazionale, e anche evitare la definizione di programmazioni separate/parallele solo per le persone straniere.

Le politiche per l’integrazione non possono essere pensate esclusivamente rivolte agli immigrati, bensì, come ci ricorda il primo principio europeo delle politiche di integrazione, “l’integrazione è un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco fra immigrati e tutti i residenti”.

Quando fu approvata la nostra legge regionale, il contesto era caratterizzato da un fenomeno migratorio in forte crescita, anno dopo anno, con flussi di ingresso in entrata, soprattutto per motivi di lavoro, e una presenza femminile in crescita.

Oggi lo scenario è oggettivamente cambiato. Contestualmente alla crisi economica, a partire dal 2009, è rallentata l’incremento delle persone straniere residenti in regione, si sono sostanzialmente bloccati i flussi di ingresso programmati per motivi di lavoro, mentre paiono aver subito meno contraccolpi la domanda di lavoro di cura e i processi di ricongiungimento familiare.

Dentro a questo cambiamento in atto, ci è apparso ancora più urgente e necessario procedere ad un momento di valutazione per monitorare i risultati delle politiche di integrazione in Emilia-Romagna.

Quello che presentiamo in questo volume, la Relazione alla Clausola Valutativa prevista dall’art.20 della L.R. 5/2004, vuole andare proprio in questa direzione: dotarsi di indicatori su più settori, monitorarli nel corso del tempo, esprimere una serie di valutazioni rispetto al livello di integrazione sociale dei cittadini stranieri raggiunto.

Complessivamente siamo una regione con un buon livello di integrazione e coesione sociale.

Si tratta di un risultato raggiunto gradualmente, che dovrà trovare nei prossimi anni nuove energie, soluzioni e protagonisti.

Siamo davvero tutti in gioco, ciascuno con le proprie competenze, e abbiamo la responsabilità di consolidare questo risultato puntando comunque sempre sulla qualità e sul protagonismo attivo degli stessi migranti.

La prima occasione sarà certamente rappresentata dalla definizione del nuovo Programma regionale triennale per l’integrazione sociale dei cittadini per un adeguato rafforzamento e accompagnamento al riconoscimento di una collettività regionale multiculturale.

Teresa Marzocchi
Assessore alle Politiche sociali



Premessa

Con l'approvazione della L.R. n. 5 del 24 marzo 2004, la Regione Emilia-Romagna ha innovato la propria legislazione in materia di politiche per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati individuando tre finalità di ordine generale sulle quali ispirare l'insieme delle politiche regionali:

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

Tra le novità introdotte dalla suindicata normativa, in questa sede si evidenzia:

- la previsione di un Programma triennale di attività sull'immigrazione (art.3 comma 2 LR.5/2004) che approfondisce le questioni legate all'immigrazione straniera in una logica trasversale, coinvolgendo l'insieme dei settori di intervento regionale;
- la previsione di uno strumento valutativo, denominato clausola valutativa (art.20 LR 5/2004), riferito all'attuazione della legge e ai risultati ottenuti per migliorare il livello di integrazione sociale dei cittadini stranieri.

La Relazione finale del Programma Triennale 2006-2008 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (novembre 2009) si è configurata come un primo contributo conoscitivo in materia di clausola valutativa al fine di una valutazione complessiva sulla efficacia della normativa regionale.

Con la presente relazione, in occasione della contestuale relazione finale al Programma Triennale 2009-2011 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, si intende rispondere direttamente e specificatamente ai quesiti posti dall'*Art. 20 della LR 5/2004* (Clausola valutativa):

- a. qual è stata l'evoluzione del fenomeno migratorio in Emilia-Romagna e come sono cambiate le condizioni di vita dei cittadini stranieri immigrati;
- b. qual è la situazione in termini di discriminazione e sfruttamento di cittadini stranieri immigrati e quali interventi sono stati messi in opera sul territorio regionale per contrastare e correggere tali fenomeni;
- c. in che misura i cittadini stranieri immigrati hanno avuto accesso ai servizi e ai contributi previsti dalla presente legge;
- d. quali interventi sono stati attuati per incrementare la partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita pubblica locale e per favorire la comunicazione tra le diverse identità culturali presenti nel territorio;
- e. quali sono le percezioni e gli atteggiamenti prevalenti tra i cittadini riguardo il fenomeno dell'immigrazione;
- f. quali sono le opinioni dei soggetti attuatori, nonché dei soggetti che operano nel settore, circa l'efficacia degli interventi previsti dalla legge.

Il documento è il risultato di un lavoro collegiale, coordinato da un Gruppo tecnico interassessorile regionale, che ha coinvolto più direzioni e servizi regionali¹ ed, inoltre, si è potuto avvalere dei lavori di ricerca e documentazione predisposti annualmente dall'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio².

Tale Relazione si compone di un testo che intende rispondere direttamente ai sei quesiti posti dalla Clausola valutativa, e di un allegato "Relazione conclusiva sul Programma triennale 2009-2011 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri" volto a fornire al lettore ulteriori informazioni e dati rispetto al tema della integrazione dei cittadini stranieri immigrati in Emilia-Romagna.

L'allegato ricomponne l'insieme delle singole programmazioni e degli interventi realizzati dalla Regione nel corso del Triennio 2009-2011, offrendo in tal senso una immediata visione intersettoriale del fenomeno migratorio e delle risposte messe in campo da ciascun assessorato.

La relazione comprende e commenta anche una serie di indicatori che fanno parte di un cruscotto regionale di indicatori di integrazione sociale monitorato anno per anno dal suindicato Gruppo tecnico interassessorile e intende, inoltre, rappresentare un primo contributo tecnico in previsione del nuovo *Programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri e del nuovo Piano Sociale e Sanitario regionale*.

-
1. Il Gruppo Tecnico Interassessorile (istituito con Determinazione 14255/2010) è coordinato da Monica Raciti e seguito per gli aspetti tecnico-operativi da Andrea Facchini. È composto dai seguenti dipendenti regionali: Andrea Facchini, Clara Tommasini, Daniela Salvador, Viviana Bussadori, Alessio Saponaro, Maria Teresa Paladino, Clara Curcetti, Vittoria Pastorelli, Michele Zanelli, Serenella Sandri, Nilde Tocchi, Samantha Arsani, Antonella Busetto, Maura Serrazanetti, Sandra Poluzzi, Sergio D'Alesio, Maurizio Marengon, Fabio Abagnato, Gianni Cottafavi, Claudia Serra, Sonia Bonanno. Al presente lavoro hanno contribuito anche Simonetta Puglioli, Barbara Burgalassi, Marzio Barbieri, Carla Brezzo, Andrea Stuppini, Giorgio Palamidesi, Giovanni Sacchini, Rosanna Preuss, Andrea Schiassi, Elena Cantoni. Complessivamente sono stati coinvolti 14 Servizi/strutture regionali, afferenti a 6 Direzioni Generali.
 2. L'Osservatorio regionale è lo strumento conoscitivo della Regione Emilia-Romagna, istituito formalmente ai sensi dell'art.3 comma 4 L.R. 5/2004, per acquisire conoscenze, valutazioni, stime sempre più affidabili in merito al fenomeno sociale dell'immigrazione.

A. Qual è stata l'evoluzione del fenomeno migratorio in Emilia-Romagna e come sono cambiate le condizioni di vita dei cittadini stranieri immigrati.

Il numero reale di cittadini stranieri regolarmente presenti sul territorio è di difficile quantificazione, mancando a tutt'oggi un archivio esaustivo di dati.

Una stima delle persone presenti sul territorio è possibile integrando le informazioni contenute nell'archivio dei permessi di soggiorno in corso di validità (Ministero dell'Interno) e nell'archivio dei residenti stranieri iscritti alle anagrafi comunali (Istat).

Ma entrambi gli archivi forniscono una visione parziale del fenomeno.

L'archivio dei permessi di soggiorno in corso di validità non conteggia infatti, i minori di 14 anni (registrati nel permesso di soggiorno del capofamiglia), e nemmeno i cittadini comunitari.

L'archivio delle residenze anagrafiche fornisce altresì una visione parziale del fenomeno perché non possono iscriversi in anagrafe i cittadini non comunitari in attesa del rilascio del permesso di soggiorno e anche coloro che, già in possesso di permesso, non dispongono di un reddito adeguato e/o di un'abitazione dotata di abitabilità.

Attraverso l'integrazione tra le informazioni presenti in questi due archivi (e quelle dell'archivio Inail sugli occupati,) per l'Emilia-Romagna la stima più recente³ indica la presenza regolare di circa 555.000 cittadini stranieri al 31.12.2011 a fronte di 530.015 residenti iscritti in anagrafe.

Tale stima colloca la regione al terzo posto in valore assoluto dopo Lombardia (1.180.000 circa) e Lazio (615.000 circa), ma in termini di incidenza percentuale l'Emilia-Romagna dal 2010 occupa stabilmente il primo posto (nel 2011 siamo al 11,9% di stranieri residenti sul totale dei residenti in complesso e al 12,4% se si considera la stima dei regolarmente soggiornanti).

A partire dal 2005 la Regione, in collaborazione con le Province, svolge una rilevazione diretta della popolazione straniera residente, per sesso ed età, e per sesso e cittadinanza sulle anagrafi comunali, al fine di avere dati più tempestivi e controllati rispetto alla ricostruzione che effettua Istat.

Nel corso degli ultimi anni, è infatti cresciuta la consapevolezza, in ambito europeo, nazionale e locale, rispetto della necessità di monitorare il fenomeno migratorio e i risultati delle politiche di integrazione.

Fin dall'adozione dei Principi europei comuni per le politiche di integrazione (2004), si è sottolineata la necessità di definire chiari obiettivi, indicatori e meccanismi di valutazione.

Dal punto di vista tecnico, la Regione ha istituito un Gruppo di lavoro interassessorile che, parallelamente alla predisposizione della bozza dei Programmi Triennali per l'immigrazione (2006-2008 e 2009-2011) ha proceduto alla selezione e definizione di un cruscotto di indicatori di integrazione da monitorare anno per anno.

Si tratta di un lavoro sperimentale, avviato in un contesto ancora privo di linee guida nazionali, e che, fino ad oggi, ha potuto confrontarsi solo con alcune indicazioni europee (Dichiarazione di Saragozza, aprile 2010 e Comunicazione della Commissione europea in merito alla Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, luglio 2011).

3. Fonte Caritas/Migrantes, Dossier Statistico Immigrazione 2012.

In questo quadro, il Gruppo tecnico ha individuato 35 indicatori regionali sintetici appartenenti a cinque "macro famiglie"⁴ che saranno monitorati nei prossimi anni uniformandosi alle future indicazioni metodologiche in ambito europeo e nazionale.

Evoluzione e condizione dei cittadini stranieri

Nel corso del triennio 2009-2011 si è confermata la crescita di residenti stranieri in Emilia-Romagna, ma anche un suo progressivo rallentamento: se all'1/1/2009 risultavano essere 462.840, pari al 10,5% della popolazione complessiva residente, all'1/1/2012 risultano essere 530.015, pari al 11,9% della popolazione complessiva. In termini assoluti si tratta di 67.175 nuovi residenti (nel triennio precedente erano stati circa 132.000) per un incremento percentuale complessivo pari al 15% nei tre anni in questione (nel triennio precedente era stato del 45%).

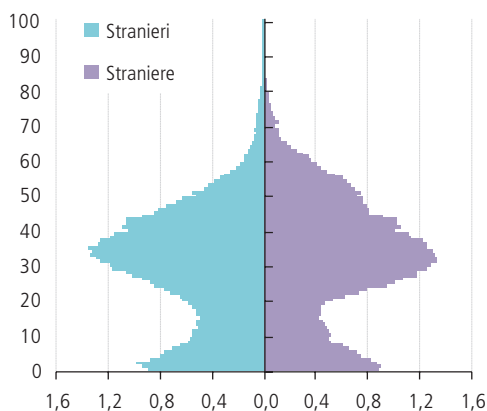
Da rilevare che oltre la metà dei nuovi residenti proviene da un paese europeo, in particolare sono circa 14.000 i nuovi residenti provenienti dai Paesi neocomunitari (Romania, Polonia, Bulgaria ecc.), e circa 21.000 i nuovi residenti da altri paesi europei (Moldavia, Ucraina...).

L'incremento costante della popolazione straniera è sostanzialmente l'unico fattore responsabile dell'aumento complessivo della popolazione residente mentre la popolazione di cittadinanza italiana scende lievemente anno per anno (-2.623 unità nel corso del 2011).

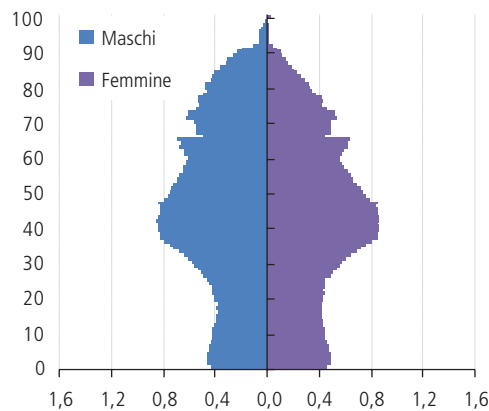
Esistono significative differenze in termini di struttura per età tra la popolazione nel suo complesso e quella di cittadinanza straniera in quanto la popolazione di cittadinanza straniera ha una più elevata percentuale sia di bambini sia di popolazione nelle età centrali rispetto al complesso dei residenti ed è, per contro, quasi assente la popolazione anziana. La prevalenza di popolazione giovane determina un'età media di 31,8 anni contro i 45 anni della popolazione complessiva. I minori stranieri rappresentano circa il 23% del totale degli stranieri. Quasi il 70% della popolazione straniera ha meno di 40 anni.

4. Le cinque famiglie di indicatori sono: Eliminazione delle disuguaglianze, Accesso ai servizi, Acquisizione di competenze, Stabilità sociale, Inserimento lavorativo.

Piramidi delle età e indicatori demografici per la popolazione straniera (a sinistra) e complessiva (a destra) all'1.1.2012



% 0-14	20,0
% 15-39	48,1
% 40-64	29,5
% 65 anni e più	2,4
% donne in età feconda	64,1
Età media	31,8



% 0-14	13,4
% 15-39	28,0
% 40-64	36,0
% 65 anni e più	22,5
% donne in età feconda	42,8
Età media	45,1

Totale minori residenti e minori stranieri residenti nella regione Emilia-Romagna per provincia all'1.1.2012

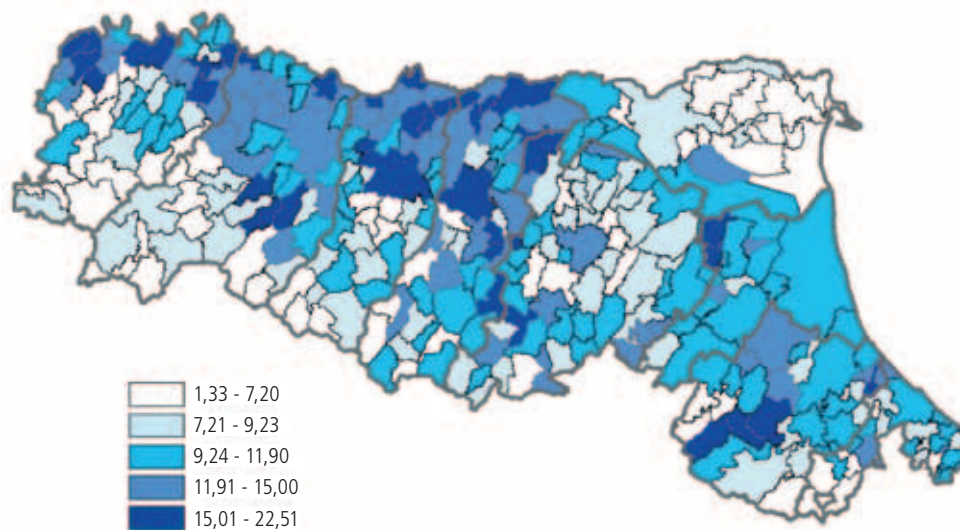
Provincia	Stranieri	Minori stranieri	% minori stranieri su totale stranieri	% minori stranieri su totale minori
Piacenza	41.081	9.888	24,1	22,5
Parma	58.233	12.972	22,3	18,8
Reggio Emilia	72.342	18.308	25,3	19,2
Modena	94.359	23.336	24,7	19,6
Bologna	109.698	23.543	21,5	15,5
Ferrara	29.067	6.515	22,4	13,8
Ravenna	46.164	9.633	20,9	16,0
Forlì-Cesena	44.170	9.963	22,6	15,7
Rimini	34.901	6.885	19,7	12,6
Regione Emilia-Romagna	530.015	121.043	22,8	17,2

Fonte: Elaborazione Osservatorio sul fenomeno migratorio - RER su dati Servizio statistica - RER

Relativamente invece alla diffusione territoriale, i Comuni emiliano-romagnoli che hanno superato il 10% dei residenti stranieri sono passati dai 140 del 2009, ai 176 del 2011 (oltre la metà dunque dei complessivi 348). Inoltre nel 2011 circa 38 comuni hanno avuto valori compresi fra il 15-20% della popolazione complessiva. Tra i Comuni capoluogo Piacenza e Reggio Emilia sono quelli con la più alta incidenza di popolazione straniera (17,7%) mentre Bologna è prima in valori assoluti (oltre 52.000 residenti) ma al 60° posto per incidenza percentuale⁵.

5. Per un elenco analitico dei primi 50 Comuni per numerosità di residenti stranieri, e per incidenza percentuale sulla popolazione, vedi: L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna Edizione 2013, Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio, Regione Emilia-Romagna pp.46-47.

Incidenza della popolazione straniera per comune di residenza all'1.1.2012



Dal punto di vista della distribuzione territoriale, pur in quadro di graduale omogeneizzazione delle presenze, si confermano alcune differenze tra gli ambiti provinciali: in particolare le province di Piacenza, Parma, Reggio Emilia e Modena continuano ad avere un'incidenza di popolazione residente straniera sul totale ben al di sopra della media regionale: a fronte del 11,9% medio, in queste province l'incidenza supera il 13% con la punta del 14,1% per la provincia di Piacenza.

Incidenza stranieri residenti su popolazione residente totale per provincia e sesso in Emilia-Romagna all'1.1.2012

Provincia	Stranieri residenti			Incidenza % stranieri		
	M	F	Totale	M	F	Totale
Piacenza	20.588	20.493	41.081	14,5	13,7	14,1
Parma	28.249	29.984	58.233	13,1	13,1	13,1
Reggio Emilia	35.884	36.458	72.342	13,7	13,4	13,5
Modena	46.843	47.516	94.359	13,6	13,2	13,4
Bologna	51.580	58.118	109.698	10,7	11,2	11,0
Ferrara	12.837	16.230	29.067	7,5	8,6	8,1
Ravenna	22.637	23.527	46.164	11,8	11,6	11,7
Forlì-Cesena	21.559	22.611	44.170	11,1	11,1	11,1
Rimini	15.664	19.237	34.901	9,8	11,2	10,5
Emilia-Romagna	255.841	274.174	530.015	11,8	11,9	11,9

Fonte: Elaborazione Osservatorio sul fenomeno migratorio - RER su dati ISTAT e Servizio statistica - RER

Accanto alla crescita, il fenomeno migratorio tende verso caratteristiche di stabilità comprovata da un costante processo di ricongiunzione familiare e conseguentemente da una crescita della componente femminile che nel corso del triennio 2009-2011 ha superato per la prima volta la componente maschile (51,7% del totale dei residenti).

In particolare si segnalano alcune nazionalità a prevalenza femminile: Ucraina (80% del totale), Polonia (75%) e Moldavia (68%).

Inoltre, si è confermata una presenza ricca e plurale di nazionalità, confermando ai primi tre posti, in ordine decrescente, le nazionalità marocchine, rumene e albanese (circa il 40% del totale) ma evidenziando come nel corso degli ultimi anni si sia verificata una crescita costante della popolazione dell'est Europa e in particolare rumena, moldava e ucraina.

Principali paesi di cittadinanza degli stranieri residenti per sesso in Emilia-Romagna all'1.1.2012

Paese di cittadinanza	M	F	MF	% F su MF	%
Marocco	39.614	33.704	73.318	45,97	13,83
Romania	31.815	40.905	72.720	56,25	13,72
Albania	33.652	28.990	62.642	46,28	11,82
Moldova	9.790	20.896	30.686	68,10	5,79
Ucraina	5.582	23.642	29.224	80,90	5,51
Cina	13.295	12.659	25.954	48,77	4,90
Tunisia	14.681	8.982	23.663	37,96	4,46
Pakistan	12.187	6.596	18.783	35,12	3,54
India	10.117	7.143	17.260	41,38	3,26
Polonia	3.174	9.837	13.011	75,61	2,45
Filippine	5.856	7.095	12.951	54,78	2,44
Ghana	6.941	4.956	11.897	41,66	2,24
Senegal	7.836	2.508	10.344	24,25	1,95
Nigeria	4.704	5.276	9.980	52,87	1,88
Macedonia	5.320	4.374	9.694	45,12	1,83
Bangladesh	5.170	2.936	8.106	36,22	1,53
Sri Lanka	3.412	2.434	5.846	41,64	1,10
Bulgaria	2.597	3.018	5.615	53,75	1,06
Egitto	3.227	1.284	4.511	28,46	0,85
Turchia	2.615	1.877	4.492	41,79	0,85
Altri paesi	34.256	45.062	79.318	56,81	14,97
Totale	255.841	274.174	530.015	51,73	100,00

Fonte: Elaborazione Osservatorio sul fenomeno migratorio - RER su dati ISTAT e Servizio statistica - RER

Rispetto alla condizione giuridica delle persone straniere, nel triennio 2009-2011 si è registrata una crescita delle persone straniere (non appartenenti all'Unione europea) titolari di un permesso di soggiorno CE di lungo periodo, ottenibile dopo almeno cinque anni di permanenza in Italia e rispondente a precisi requisiti in ordine alla disponibilità di reddito e alle caratteristiche abitative: nel 2009 erano 217.495 residenti pari al

49,0% del totale delle persone non comunitarie, e nel 2010 arrivano a 246.040 pari al 54% del totale. Se a queste persone, titolari di uno status giuridico oggettivamente più stabile, aggiungiamo i residenti stranieri comunitari (appartenenti alla UE 27) che all'inizio del 2012 erano 106.000, possiamo affermare che oramai quasi il 70% della popolazione straniera complessiva gode di uno status giuridico "forte" equiparabile sostanzialmente alla titolarità di diritti di cui gode il cittadino italiano⁶ (vedi Direttiva europea n.109/2003 e D.lgs 30/2007).

Cittadini non comunitari regolarmente presenti e soggiornanti di lungo periodo per provincia e sesso, all'1.1.2012

Provincia	Cittadini non comunitari regolarmente presenti			Soggiornanti di lungo periodo			% soggiornanti di lungo periodo su non comunitari regolarmente presenti		
	M	F	Totale	M	F	Totale	% M	% F	% Totale
Piacenza	15.887	15.429	31.316	8.440	7.396	15.836	53,1	47,9	50,6
Parma	24.413	24.580	48.993	12.587	11.739	24.326	51,6	47,8	49,7
Reggio Emilia	38.510	35.539	74.049	22.881	21.287	44.168	59,4	59,9	59,6
Modena	45.208	43.641	88.849	26.966	26.568	53.534	59,6	60,9	60,3
Bologna	42.447	43.669	86.116	21.825	20.706	42.531	51,4	47,4	49,4
Ferrara	11.596	14.258	25.854	6.463	7.574	14.037	55,7	53,1	54,3
Ravenna	18.437	16.417	34.854	11.201	9.796	20.997	60,8	59,7	60,2
Forlì-Cesena	17.285	15.536	32.821	8.961	7.601	16.562	51,8	48,9	50,5
Rimini	14.288	16.445	30.733	7.126	6.933	14.059	49,9	42,2	45,7
Emilia-Romagna	228.071	225.514	453.585	126.450	119.600	246.050	55,4	53,0	54,2
Italia	1.837.082	1.800.642	3.637.724	959.025	937.198	1.896.223	52,2	52,0	52,1

Fonte: Elaborazioni Istat su dati Ministero dell'Interno

Cittadini stranieri residenti in Emilia-Romagna di provenienza europea. Anni 2009-2012 (valori assoluti)

	2009	2010	2011	2012
Unione europea 15	10.707	11.004	11.163	11.355
Unione europea Paesi neocomunitari (*)	73.061	81.167	87.550	95.006
Totale Unione europea	83.768	92.171	98.713	106.361
Totale con altri paesi europei	119.115	132.289	145.861	153.405

Fonte: Elaborazione Osservatorio sul fenomeno migratorio su dati ISTAT e Servizio Statistica - RER

(*) i Paesi neocomunitari comprendono: Rep. Ceca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Rep. Slovacca, Slovenia, Ungheria (entrata Unione europea: 1 maggio 2004) Bulgaria e Romania (entrata Unione europea 1 gennaio 2007)

Un altro elemento di stabilizzazione è legato all'ottenimento della cittadinanza. Pur essendo l'Italia tra gli ultimi posti in Europa in materia di concessioni di nazionalità⁷, da un punto di vista quantitativo sono comunque aumentati i casi di ottenimento della cittadinanza italiana da parte di cittadini stranieri in Emilia-Romagna: se nel 2008 risultavano 6.350, nel 2009 arrivano a 7.212 e nel 2010 raggiungono le 7.912 persone.

6. Ad eccezione dei diritti politici di voto di cui non possono essere titolari i non comunitari.

7. I dati Eurostat collocano l'Italia al 19° posto su 27 Stati membri secondo l'indicatore che rapporta il numero di concessioni di nazionalità in un determinato paese con la quantità di stranieri residenti (Dati al 2010).

Stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana per sesso, provincia in Emilia Romagna e in Italia. Anni 2008-2010

Provincia	2008			2009			2010		
	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale
Piacenza	183	184	367	207	237	444	276	261	537
Parma	248	349	597	369	395	764	370	412	782
Reggio Emilia	481	530	1.011	433	629	1.062	704	614	1.318
Modena	569	525	1.094	705	633	1.338	659	548	1.207
Bologna	744	920	1.664	883	823	1.706	923	923	1.846
Ferrara	136	237	373	179	202	381	175	185	360
Ravenna	158	313	471	217	305	522	317	331	648
Forlì-Cesena	124	243	367	269	281	550	325	304	629
Rimini	152	254	406	194	251	445	298	287	585
Emilia-Romagna	2.795	3.555	6.350	3.456	3.756	7.212	4.047	3.865	7.912
Italia	20.993	32.703	53.696	27.228	32.141	59.369	32.567	33.371	65.938

Fonte: Istat

L'andamento delle nascite, ci aiuta altresì a comprendere meglio quanto siamo sempre più in presenza di una migrazione familiare, e prefigura il profilo socio-culturale degli emiliano-romagnoli nei prossimi decenni. In questo senso si rileva oramai una costante crescita di nascite di bambini con entrambi i genitori stranieri, per cui nel 2011 si attestano al 24% dei casi⁸. Se consideriamo invece i bambini con almeno un genitore straniero (dato rilevante per gli aspetti interculturali), essi rappresentano circa il 30% dei nati nel corso del 2011.

Nati in Emilia-Romagna e in Italia per tipologia di genitori nel 2011(*)

Tipologia di coppia di genitori	Emilia-Romagna		Italia	
	V.a.	%	V.a.	%
Almeno padre straniero	10.240	25,3	84.765	15,5
Almeno madre straniera	11.755	29,1	100.474	18,4
Genitori entrambi stranieri	9.647	23,9	79.261	14,5
Almeno un genitore straniero	12.348	30,5	105.975	19,4
Entrambi italiani	28.100	69,5	440.632	80,6
Totale	40.448	100,0	546.607	100,0

(*) Dati provvisori tratti dal bilancio demografico Istat

Fonte: Elaborazione Osservatorio sul fenomeno migratorio - RER su dati Istat

Anche i dati relativi alla presenza dei bambini stranieri nelle scuole risultano essere un ulteriore chiaro indicatore di stabilizzazione raggiunta. L'Emilia-Romagna ha mantenuto nel triennio 2009-2011 il primato in Italia dell'incidenza percentuale di alunni stranieri nelle scuole di ogni ordine e grado: si è passati dai 72.000

8. Si ricorda che a norma della attuale legge che disciplina l'acquisizione della cittadinanza italiana (L.91/92) questi bambini, al momento della nascita, sono giuridicamente stranieri.

dell'anno scolastico 2008/2009 (pari al 12,7%), ai circa 82.000 dell'anno scolastico 2010/2011 (pari al 14,0% del totale). È significativo rilevare che circa il 44% di questi bambini è nato in Italia, con un 80% nella scuola dell'infanzia e circa un 60% in quella primaria.

Studenti con cittadinanza non italiana iscritti nelle scuole di ogni ordine e grado in Emilia-Romagna nell'anno scolastico 2011/2012 distinti per provincia

Provincia	Infanzia		Primaria		Sc. secondaria I grado		Sc. secondaria II grado		Totale	
	Alunni con citt. non italiana	incid. %	Alunni con citt. non italiana	incid. %	Alunni con citt. non italiana	incid. %	Alunni con citt. non italiana	incid. %	Alunni con citt. non italiana	incid. %
Piacenza	1.397	19,8	2.432	20,4	1.542	21,0	1.583	14,6	6.954	18,7
Parma	1.645	15,2	3.060	16,6	1.973	17,2	2.511	13,9	9.189	15,6
Reggio Emilia	2.252	15,0	4.689	18,0	2.772	17,9	2.817	14,0	12.530	16,3
Modena	3.259	16,8	5.730	17,7	3.424	17,5	3.753	12,6	16.166	16,0
Bologna	3.409	13,4	6.323	14,9	3.929	15,5	3.849	11,4	17.510	13,8
Ferrara	799	10,3	1.676	12,8	980	12,6	1.217	8,7	4.672	11,0
Ravenna	1.484	14,5	2.339	14,1	1.410	14,3	1.505	10,9	6.738	13,3
Forlì-Cesena	1.543	14,4	2.559	14,5	1.490	14,3	1.638	10,0	7.230	13,1
Rimini	990	10,7	1.758	11,5	1.191	12,7	2.016	14,6	5.955	12,5
Emilia-Romagna	16.778	14,5	30.566	15,8	18.711	16,0	20.889	12,2	86.944	14,6

Fonte: Elaborazione Osservatorio sul fenomeno migratorio - RER su dati Sistema Informativo e DG Studi e Programmazione del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca

Alunni iscritti con cittadinanza non italiana per tipologia di scuola. Anno scolastico 2011/2012

Tipologia scuola	Totale alunni con cittadinanza non italiana	di cui nati in Italia	% di cui nati in Italia
Scuola d'infanzia	16.778	13.868	82,7
Scuola primaria	30.566	18.156	59,4
Scuola secondaria I grado	18.711	5.918	31,6
Scuola secondaria II grado	20.889	2.464	11,8
Totale	86.944	40.406	46,5

Fonte: Elaborazione Osservatorio sul fenomeno migratorio - RER su dati Sistema Informativo e DG Studi e Programmazione del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca

Rispetto alla componente lavorativa, nel corso del 2011 la banca-dati Inail mostra 356.825 lavoratori dipendenti stranieri occupati in Emilia-Romagna. Si tratta del 20,6% dei lavoratori complessivi: una percentuale cresciuta nel corso del tempo (nel 2009 era al 19%). Nel 2011, il 31,1% dei nuovi assunti in Emilia-Romagna era straniero. Il primo settore di occupazione degli immigrati stranieri (comunitari ed extra-comunitari) è l'industria (23,6% del totale degli occupati stranieri) seguito dal settore alberghiero/ristorativo (13,6%), dall'agricoltura (10,7%) e dall'informatica e servizi alle imprese (10,6%). Anche le costruzioni registrano quest'ultima percentuale, in calo rispetto agli anni precedenti.

Assicurati netti⁹. Distribuzione dei lavoratori dipendenti per area di provenienza in Emilia-Romagna e in Italia nel 2011

Area di provenienza	Emilia-Romagna		Italia	
	V.a.	%	V.a.	%
Italiani	1.267.076	79,43	15.953.222	82,36
Comunitari	96.124	6,03	1.215.569	6,28
Extracomunitari	231.942	14,54	2.201.370	11,36
Totale	1.595.142	100,00	19.370.161	100,00

Fonte: Elaborazione Osservatorio sul fenomeno migratorio - RER su banca dati lavoro dipendente – Inail. I dati sono aggiornati a settembre 2012.

Assicurati netti Distribuzione dei lavoratori dipendenti per settore economico e area di provenienza in Emilia-Romagna nel 2011

Settore di impiego	Stranieri	%
Industria	77.397	23,6
Alberghi e ristoranti	44.609	13,6
Agricoltura	35.059	10,7
Informatica e servizi alle imprese	34.896	10,6
Costruzioni	34.874	10,6
Commercio	25.286	7,7
Trasporti	22.922	7,0
Attività svolte da famiglie	18.680	5,7
Servizi pubblici	13.486	4,1
Sanità e assistenza sociale	11.247	3,4
Attività non determinate	3.467	1,1
Pubblica amministrazione	2.619	0,8
Istruzione	1.821	0,6
Intermediazione finanziaria	1.094	0,3
Elettricità, gas, acqua	263	0,1
Pesca	195	0,1
Estrazione di minerali	151	0,0
Totale	328.066	100,0

Ciò non ha impedito che a causa della difficile congiuntura economica, si sia registrato un aumento del tasso di disoccupazione (dal 9,6% del 2009 al 12,5% del 2011) e una diminuzione del tasso di occupazione delle persone straniere (dal 67,3% del 2009 al 62,3% del 2011) che ha colpito in maniera più significativa le donne.

9. Assicurati netti: sono le persone, contate una sola volta, che nell'anno di riferimento hanno lavorato almeno un giorno (si precisa che le persone possono essere state assunte nell'anno di riferimento o in anni precedenti). Nel caso di lavoratori con più rapporti di lavoro nel periodo considerato per l'attribuzione delle caratteristiche aziendali (settore economico di appartenenza, dimensione aziendale, ecc...) si fa riferimento al primo rapporto di lavoro del periodo.

Indicatori di risultato	Tasso di occupazione persone straniere			
Famiglia di indicatori	INSERIMENTO LAVORATIVO			
Anno rilevazione	Riferimento temporale: anno	Valore %	% M	% F
2006	2005	68,7	81,4	54,1
2007	2006	70,5	85,6	55,5
2008	2007	69,4	87,0	50,5
2009	2008	70,4	86,1	54,4
2010	2009	67,3	78,5	56,4
2011	2010	63,2	77,0	50,3
2012	2011	62,9	76,2	50,8

Indicatori di risultato	Tasso di disoccupazione persone straniere			
Famiglia di indicatori	INSERIMENTO LAVORATIVO			
Anno rilevazione	Riferimento temporale: anno	Valore %	% M	% F
2006	2005	9,7	7,0	13,9
2007	2006	7,1	5,1	9,9
2008	2007	6,2	3,3	11,2
2009	2008	6,6	4,6	9,8
2010	2009	9,6	8,9	10,6
2011	2010	12,6	10,6	15,4
2012	2011	12,5	9,8	16,0

Si è inoltre confermato il significativo apporto contributivo e fiscale derivante dai lavoratori stranieri: nel 2010 il loro gettito contributivo è stato di circa 857 milioni di euro (pari al 5% di tutti i contributi previdenziali versati in Emilia-Romagna) e il loro gettito fiscale è stimato pari a 474 milioni, per un totale di circa 1 miliardo e 300 milioni di entrate.

Stima contributi previdenziali e stima gettito fiscale dei lavoratori stranieri in Emilia-Romagna per province. Anno 2010

Provincia	Totale contributi previdenziali	Totale gettito fiscale	Totale complessivo
Piacenza	68.738.200	37.986.900	106.725.100
Parma	110.340.600	60.977.700	171.318.300
Reggio Emilia	119.418.800	65.994.600	185.413.400
Modena	156.343.400	86.400.300	242.743.700
Bologna	192.074.800	106.146.600	298.221.400
Ferrara	31.236.000	17.262.000	48.498.000
Ravenna	60.750.600	33.572.700	94.323.300
Forlì-Cesena	72.709.200	40.181.400	112.890.600
Rimini	46.299.200	25.586.400	71.885.600
Emilia-Romagna	857.910.800	474.108.600	1.332.019.400

Nota: Le cifre relative ai contributi previdenziali comprendono i versamenti a carico del datore di lavoro e del lavoratore. Per il calcolo delle stime si sono utilizzate le banche-dati Istat, Caritas, Ministero Interni. La stima del gettito fiscale comprende l'Irpef, Imposta sul lavoro autonomo, imposta sui consumi (Iva), le imposte sui fabbricati (catastali, ipotecarie e di registro), costo della pratica per il rinnovo del permesso di soggiorno, imposta oli minerali, lotto e lotterie.

Fonte: Stime ed elaborazioni Agenzia sanitaria e sociale - Regione Emilia-Romagna.

Sul versante del lavoro autonomo, si registra nel corso degli anni una costante e graduale crescita di titolari di impresa straniera.

Dai dati Infocamere al 31.12.2011 i titolari di impresa individuale non nati in Italia presenti nella regione Emilia-Romagna risultano 34.007 (di cui la netta maggioranza, 27.777, nati in paesi extracomunitari), pari a circa l'8% del totale delle imprese emiliano-romagnole¹⁰.

Sono soprattutto uomini (81%), e prevalentemente nei settori delle costruzioni (46%) e del commercio (24%).

Titolari stranieri di impresa individuale attivi per settore economico e per provincia presenti in Emilia-Romagna al 31.12.2011

Settore economico (*)	Rer	%
Agricoltura, silvicoltura pesca	559	1,6
Estrazione di minerali da cave e miniere	1	0,0
Attività manifatturiere	3.877	11,4
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	2	0,0
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	11	0,0
Costruzioni	15.614	45,9
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	8.318	24,5
Trasporto e magazzinaggio	1.027	3,0
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	1.664	4,9
Servizi di informazione e comunicazione	328	1,0
Attività finanziarie e assicurative	144	0,4
Attività immobiliari	80	0,2
Attività professionali, scientifiche e tecniche	309	0,9
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	1.060	3,1
Istruzione	27	0,1
Sanità e assistenza sociale	37	0,1
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	105	0,3
Altre attività di servizi	811	2,4
Imprese non classificate	33	0,1
Totale	34.007	100,0

(*) La classificazione dei settori economici è basata sull'Ateco 2007

Fonte: Infocamere Registro delle Imprese - Elaborazioni Ufficio Statistica Camera di Commercio di Bologna

Crescita delle presenze (seppure rallentata), stabilità insediativa e della condizione giuridica, aumento della componente femminile e dei minori in ambito scolastico, forte connotazione giovanile (quasi il 70% ha meno di 40 anni), condizioni occupazionali delle persone straniere, che sono cresciute in termini assoluti ma hanno comunque risentito della difficile congiuntura economica. Sono queste, sinteticamente, le principali caratteristiche evolutive del fenomeno migratorio riscontrate nel corso degli ultimi anni in Emilia-Romagna.

10. Nel 2008 rappresentavano invece il 7% del totale delle imprese emiliano-romagnole.

B. Qual è la situazione in termini di discriminazione e sfruttamento di cittadini stranieri immigrati e quali interventi sono stati messi in opera sul territorio regionale per contrastare e correggere tali fenomeni.

Per rispondere a tale quesito, si farà riferimento alla previsione normativa definita dall'art.9 della LR. 5/2004 "Misure contro la discriminazione" e alle programmazioni regionali a contrasto della tratta di persone e delle gravi forma di sfruttamento (Progetto Oltre la Strada).

Relativamente al primo asse tematico, con l'istituzione del Centro contro le discriminazioni a partire dal gennaio 2007¹¹ ai sensi delle leggi nazionale¹² e regionale¹³ sull'immigrazione, l'Emilia-Romagna è stata la prima Regione italiana ad avviare in modo permanente un Centro regionale contro le discriminazioni. Il Centro si basa su una struttura di rete con punti di accesso su tutto il territorio.

Nell'arco del triennio 2009-2011 la rete regionale antidiscriminazione si è sviluppata in 214 punti: 25 nodi di raccordo distrettuali, 46 sportelli abilitati alla raccolta di segnalazioni, 143 antenne con funzioni informative e di orientamento.

Un approfondimento specifico sugli interventi messi in atto (di tipo formativo, di ricerca, di supporto giuridico, di promozione e prevenzione ecc..) è verificabile nell'Allegato 1 al paragrafo "Promozione di attività di contrasto al razzismo e alle discriminazioni".

Il Centro ha avviato gradualmente un sistema informativo di gestione delle segnalazioni, che a partire dal 2010 fornisce una dimensione più qualitativa sui singoli casi.

Nel biennio 2010-2011 emerge un aumento delle segnalazioni relative a discriminazioni attuate da soggetti istituzionali (Enti locali, Aziende Usl e ospedaliere, Scuole).

Nella maggior parte dei casi vengono segnalati bandi di accesso al pubblico impiego che richiedono la cittadinanza dell'Unione europea o regolamenti per la concessione di prestazioni sociali che prevedono il requisito del lavoro o del permesso di soggiorno di durata almeno biennale; si tratta di situazioni controverse, in cui i parametri che sono previsti per legge vengono giudicati discriminatori e non legittimi da sentenze di alcuni tribunali che si sono espressi su ricorsi di singoli cittadini stranieri e/o associazioni di tutela.

Questa contraddittorietà rende particolarmente complessa la trattazione di queste segnalazioni. Tra gli ambiti prevalenti di entrambe le annualità emergono il lavoro (come prevedibile in un periodo di crisi economica, con un aumento dal 21% del 2010 al 33% delle segnalazioni raccolte nel 2011), la casa (dal 25 al 15%) e l'accesso alle prestazioni erogate da soggetti pubblici (dal 14 al 23%).

Nel corso degli anni, il numero di casi di effettiva discriminazione segnalati è rimasto sostanzialmente molto limitato, seppure in lieve e costante crescita.

11. Protocollo regionale d'intesa in materia di iniziative contro la discriminazione sottoscritto tra Regione Emilia-Romagna, Dipartimento Diritti e Pari Opportunità - Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentanze regionali di ANCI, UPI, Lega A.L, UNCEM, CGIL, CISL, UIL, Organizzazioni Datoriali, Forum del Terzo settore, ARCI, ACLI, Caritas regionali, Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, Difensore Civico e Consigliere di parità della Regione Emilia-Romagna, Organizzazioni emiliano-romagnole iscritte al registro di cui all'art. 5 D.lgs 215/03.

12. D.lgs 286/98, art. 44.

13. LR 5/2004, art. 9.

In particolare si registra un aumento delle discriminazioni sulla base dell'etnia o della cittadinanza rispetto a quelle basate su altri fattori, quali il genere, la disabilità o l'orientamento sessuale: le prime passano infatti, dal 75% del 2010 all'80% del 2011.

Indicatori di risultato	N. casi di discriminazione segnalati pertinenti	
Famiglia di indicatori	ELIMINAZIONE DISEGUAGLIANZE	
Anno rilevazione	Riferimento temporale: anno	Valore %
2009	2008*	19
2010	2009*	24
2011	2010	27
2012	2011	64

* Dati UNAR- Centro regionale contro le discriminazioni.

Discriminazione e sfruttamento sono spesso elementi che si intrecciano nella storia delle singole persone.

Rispetto al tema dello sfruttamento di cittadini stranieri, dal 1996 la Regione Emilia-Romagna promuove e sostiene un sistema di interventi, denominato "Oltre la Strada", nel campo della prostituzione, della lotta alla tratta e alle forme di grave sfruttamento in ambito sessuale, lavorativo, dell'accattonaggio, del coinvolgimento in attività illegali (furti, spaccio, borseggi). "Oltre la Strada" si basa su una rete di enti pubblici e di organismi del terzo settore, che operano in stretta collaborazione con forze dell'ordine, prefetture, magistratura, sindacati, uffici del lavoro.

Gli interventi nel campo della lotta alla tratta si articolano in interventi di prima assistenza rivolti a vittime di riduzione in schiavitù ai sensi dell'art.13 L. 228/03 e interventi di protezione e inclusione sociale ai sensi dell'art.18 D.lgs 286/98.

Un approfondimento specifico sugli interventi messi in atto (di prevenzione socio-sanitaria, di sistema, di formazione, ecc..) è descritto nell'Allegato 1 al paragrafo "Lotta alla Tratta".

Il fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento è da sempre caratterizzato da forti modificazioni; nell'arco degli ultimi anni occorre segnalare l'affacciarsi, con numeri via via crescenti, dello sfruttamento in ambito lavorativo, sospinto anche dalla crisi economica, che ha fatto scivolare i lavoratori migranti in condizioni di precarietà e vulnerabilità all'interno di circuiti di sfruttamento.

Sul versante dello sfruttamento sessuale si è invece registrata la conferma di alcuni elementi: forme coercitive con un minor ricorso alla violenza fisica sostituita da un assoggettamento psicologico, caratterizzate da un "accordo" tra la donna e l'organizzazione sfruttatrice, sebbene in un rapporto assolutamente asimmetrico; spostamento al chiuso dell'esercizio della prostituzione; differenziazione per target e tipologie.

Nell'arco dell'ultimo triennio anche alcune organizzazioni criminali hanno iniziato a cambiare volto: a fianco delle catene monoetniche (es nigeriana e cinese) che gestiscono l'intera filiera dello sfruttamento, si sono strutturati gruppi "specializzati" nella gestione di una delle fasi (es. il reclutamento o il trasporto) e collegati tra di loro.

C. In che misura i cittadini stranieri immigrati hanno avuto accesso ai servizi e ai contributi previsti dalla presente legge.

Per rispondere al quesito, si sono individuati alcuni principali ambiti di accesso ai servizi: sociali; sanitari, abitativi e istruzione scolastica.

Rispetto al tema complessivo dei contributi, appare opportuna una riflessione sulla Legge Regionale 5/2004, che nell'ambito di una serie di principi e finalità comuni, rimanda alle normative e ai principali atti di indirizzo di settore (sociale, lavoro, formazione, cultura, sanità ecc), evitando in tal senso che si definiscano strategicamente programmazione separate, esclusive e specifiche per gli immigrati stranieri.

Ciò non ha naturalmente precluso la possibilità di attivare una serie di servizi e interventi rivolti agli stranieri per rispondere a particolari bisogni (esempio lingua italiana, mediazione) in un'ottica di equità ed efficacia del sistema di welfare, ma dal punto di vista dell'erogazione di prestazioni e/o contributi, possiamo affermare che generalmente le persone straniere ne hanno beneficiato nell'ambito di interventi rivolti all'insieme della popolazione emiliano-romagnola.

Per ulteriori approfondimenti, si rimanda alla lettura dell'Allegato "Relazione conclusiva sul Programma triennale 2009-2011 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri", nel quale è possibile individuare, per ogni settore tematico, i principali atti di indirizzo programmatico e le eventuali risorse regionali erogate nel corso del triennio 2009-2011¹⁴.

Accesso ai servizi sociali

Rispetto all'accesso ai servizi da parte degli utenti stranieri, si deve osservare innanzitutto un distinguo tra quei servizi esplicitamente dedicati agli stranieri (residuali, ben definiti e indirizzati ai neoarrivati)¹⁵ e la gran parte dei servizi che sono invece ad accesso universalistico e dove dunque possono accedere tutti coloro che risiedono in regione. Ma proprio l'universalità degli accessi comporta il fatto che, in assenza di adeguati strumenti di rilevazione informativa, possa risultare estremamente difficile quantificare in modo esatto quanti sono i cittadini stranieri che accedono ai servizi sociali (e di che tipo) erogati dai comuni. Nonostante gli sforzi che si stanno facendo in questa direzione, a partire dal progetto in corso della Regione per arrivare alla definizione di un sistema informativo socio-sanitario integrato, gli attuali sistemi informativi non sono ancora in grado di censire con precisione le diverse nazionalità degli utenti. Esistono peraltro informazioni specifiche per alcuni settori a partire dai servizi sui minori¹⁶.

14. In particolare relativamente all'accesso ai servizi dei richiedenti asilo e rifugiati (1% circa della popolazione straniera), si segnala lo specifico paragrafo dedicato al tema "Diritto di asilo. Richiedenti asilo e titolari di Protezione internazionale" nel quale si evidenzia che annualmente la Regione effettua uno specifico monitoraggio quali-quantitativo sulle presenze, le condizioni di accoglienza e le eventuali criticità di accesso ai servizi per questo specifico target (giuridicamente differente rispetto alla condizione del migrante economico).

15. La Regione infatti, a partire dalla L.R. 5/2004, persegue una politica che si ispira alla parità di opportunità di accesso ai servizi ordinari, favorendo, soprattutto per i neo arrivati o per quanti non abbiano strumenti linguistici adeguati, modalità e percorsi di orientamento, mediazione interculturale e formazione degli operatori, piuttosto che proporre "servizi separati". Va da se che vi siano anche alcune tipologie di servizi con funzione di accoglienza specialistici, come gli sportelli stranieri o i centri salute donne immigrate che si pongono come di orientamento e accompagnamento ai servizi ordinari.

16. Il Sistema Informativo sui Socio-Assistenziale Minori (SISAM), poiché si basa in gran parte su dati individuali, è in grado di censire con una certa precisione il numero di minori stranieri in carico, fermo restando, in sede di analisi, la necessità di operare dei distinguo a seconda delle tipologie di prestazioni erogate.

Non vi sono dubbi, ad esempio, quando si fa riferimento ai minori stranieri non accompagnati (MSNA), dal momento che in questo caso la definizione e la provenienza dell'utenza è oltremodo chiara. Si tratta certo di numeri piccoli, ma non di meno, per le caratteristiche di tutela e garanzie collegate alla minore età dei beneficiari, parliamo di servizi impegnativi, anche sul piano delle risorse, soprattutto per gli enti locali.

Indicatori di risultato	N. minori stranieri non accompagnati in carico ai servizi sociali		
Famiglia di indicatori	ELIMINAZIONE DISEGUAGLIANZE		
Anno rilevazione	Riferimento temporale: 31/12	Valore assoluto	Valore % (su tot. Minori In carico)
2006	2005	656	1,9
2007	2006	763	5,5
2008	2007	961	4,9
2009	2008	892	4,4
2010	2009	867	3,7
2011	2010	881	3,6
2012	2011	875*	n.d.

* Stime comprensive dei MSNA giunti a seguito dell'Emergenza Nord Africa.

Fonte: sistema informativo Sisam - RER.

A questo proposito, come emerge dalla tabella, si deve osservare come la percentuale di MSNA appaia in tendenziale calo (sia in termini assoluti che relativi) a partire al 2006. I dati del 2012, ancora di stima, ci confermano tale linea di tendenza e ciò nonostante in questi due ultime annualità (2011-2012) vi sia stato un forte afflusso di MSNA a seguito della c.d. Emergenza Nord Africa (ENA)¹⁷. Nel 2011 infatti, si stimano a carico 875 MSNA (di cui 68 ENA) mentre nel 2012 i primi dati provvisori ci dicono che il numero degli accolti è stimato in 603 ragazzi (36 dei quali ENA). Mantenendo l'attenzione sui minori, oltre allo specifico dei non accompagnati, si dispone di informazioni precise relative ai minori stranieri in carico ai servizi sociali, che nel corso del tempo aumentano in valore assoluto e percentuale.

Indicatori di risultato	N. minori stranieri in carico ai servizi sociali*		
Famiglia di indicatori	ELIMINAZIONE DISEGUAGLIANZE		
Anno rilevazione	Riferimento temporale: 31/12	Valore assoluto	Valore %
2006	2005	19.294	38,1
2007	2006	17.098	36,2
2008	2007	19.523	41,4
2009	2008	20.137	41,5
2010	2009	23.349	42,9
2011	2010	24.593	45,9

Sono compresi MSNA

Fonte: sistema informativo Sisam - RER

17. L'ENA ha riguardato, a livello nazionale, complessivamente 4.176 minori: il 98% di genere maschile e l'85% con un'età compresa tra i 16 e i 17 anni. Il 2% di minori di genere femminile è arrivato dalla Nigeria e dalla Somalia ha evidenziato situazioni di particolare vulnerabilità.

Appare però opportuno fare alcuni distinguo sulla base delle prestazioni di cui beneficiano i minori stranieri al netto delle problematiche individuali (disabilità, abusi, dipendenze, problematiche penali, ecc): emerge, infatti, come la gran parte dei minori stranieri (oltre il 71%) siano a carico dei comuni per motivi di tipo economico (64,4%) o abitativo (7,1%) della famiglia. E ciò a fronte del 40% complessivo degli italiani in carico per le stesse problematiche. Maggiore debolezza delle capacità reddituali, peggiori condizioni abitative e numerosità dei figli rappresentano i principali fattori di tale sovra-rappresentazione. Dunque, se si considerassero i minori in carico con problematiche specificatamente individuali, e dunque al netto delle problematiche economico-abitative, osserveremo, oltre ad una riduzione superiore al 50% dei minori in carico, che la presenza dei figli di immigrati si riduce al 28% del totale.

Relativamente ai servizi socio-educativi 0-3 anni (nidi), l'accesso e la fruizione di tale intervento è usufruito da circa il 10% dei bambini stranieri (a fronte di una popolazione 0-3 di nazionalità non italiana attorno al 23%), evidenziando in tal senso una costante sotto-rappresentazione dell'utenza straniera tra il complesso dei beneficiari. Nell'anno scolastico 2010-2011 possiamo stimare che mentre i bambini italiani di età 0-3 anni che hanno frequentato il nido sono stati circa il 35% dei loro coetanei, i bambini stranieri che hanno frequentato il nido sono stati circa il 10% dei loro coetanei. Un dato che appare condizionato dal maggiore livello di disoccupazione delle madri straniere rispetto alle italiane, e probabilmente da una rete parentale a supporto delle madri straniere più esigua rispetto alle coetanee italiane¹⁸.

Indicatori di risultato Famiglia di indicatori	N. Minori stranieri nei servizi socio educativi 0-3 anni		
	ACCESSO AI SERVIZI		
Anno rilevazione	Riferimento temporale: A.S.	Valore assoluto	Valore %
2006	2004-05	1.832	6,9
2007	2005-06	2.091	7,5
2008	2006-07	2.238	7,7
2009	2007-08	2.425	7,9
2010	2008-09	2.683	8,2
2011	2009-10	2.739	8,2
2012	2010-11	3.116	9,2
2013	2011-12	3.495	10,3

Fonte: SPI – ER sistema informativo servizio prima infanzia - RER

Rispetto alle altre tipologie di servizi e beneficiari (adulti) dovremo invece procedere con altre considerazioni.

Innanzitutto possiamo affermare, stante le specificità del fenomeno migratorio, una sostanziale assenza di stranieri tra gli utenti dei servizi per anziani e una bassa rappresentazione degli immigrati tra i servizi per disabili (in particolar modo tra quelli adulti)¹⁹.

18. Se andiamo a svolgere la medesima stima due anni addietro (aa.ss.2008-2009) rileviamo che i bambini stranieri che frequentavano il nido erano circa l'11% dei loro coetanei, mentre i bambini italiani erano il 30% circa dei loro coetanei.

19. I casi di maggiorenne disabili che raggiungono l'Italia sono pochi e sostanzialmente riconducibili a ricongiungimenti famigliari. Vale invece la pena sottolineare come rispetto ai minori la presenza di disabili tra gli stranieri tenda ad essere sovradimensionata (25% dei soggetti in carico contro una popolazione migrante in età minorile del 16,5% rispetto all'intera popolazione residente di minore età). Il fenomeno di questa sovra rappresentazione, tutto da indagare, potrebbe essere legato ad una certa difficoltà a fare gli screening perinatali, associata a condizioni comportamentali, di vita o ambientali che aumentano il rischio di disabilità, oppure ad una maggior utilizzo della "certificazione" da parte degli operatori rispetto a ragazzi "con problemi di disagio comportamentale".

Detto ciò, dalle stime in nostro possesso, elaborate sulla base delle rilevazioni sugli accessi agli Sportelli sociali²⁰, possiamo calcolare che al netto dell'utenza anziana (che rappresenta da sola il 27% del totale delle richieste ma su cui non ha incidenza, per il momento almeno, la popolazione di origine straniera²¹), la percentuale di immigrati che chiede una qualche forma di aiuto ai servizi (minori e famiglie, adulti in difficoltà, disabili, ecc) è di circa il 40% del totale. Il rivolgersi allo sportello sociale, per altro non significa ipso facto essere presi in carico, e infatti, una significativa quota di accessi attiene a questioni legate al permesso di soggiorno.

Sostanzialmente i bisogni manifestati dalle persone straniere allo Sportello sociale si concentrano in modo prevalente nell'ambito dei disagi legati agli aspetti economici e abitativi, interessando sia nuclei familiari che singoli, a cui si aggiungono specifici bisogni/interventi sul versante della integrazione sociale (lingua, mediazione, orientamento e informazione legale).

Probabilmente l'incidenza maggiore degli stranieri pesa innanzitutto sugli interventi di sostegno al reddito (contributi, esenzioni) e di carattere abitativo per situazioni emergenziali.

Se invece ragioniamo in termini di spesa sociale dei Comuni²², essendo poco presenti nelle aree tematiche "più costose" quali anziani, disabili e asili nido (che rappresentano insieme circa il 75% del totale della spesa), le persone straniere accedono significativamente ai servizi e interventi che assorbono minore spesa (Area famiglia, disagio adulti, dipendenze, immigrazione).

Spesa pubblica regionale per aree di intervento (2010). Valori assoluti e percentuali

Aree di intervento	Totale spesa pubblica	%
Anziani	434.968.357	36,1
Disabili	257.048.205	21,3
Anziani e Disabili – interventi trasversali	12.115.207	1,0
Famiglia, minori e giovani	373.712.564	31,0
Disagio adulti	37.754.309	3,1
Dipendenze	4.855.072	0,4
Immigrazione	19.579.348	1,6
Multiutenza e Azioni di Sistema	64.842.885	5,4
Totale	1.204.875.947	

20. Ai sensi della Lr 2/2003, art.7 "...Gli Sportelli sociali forniscono informazioni e orientamento ai cittadini sui diritti e le opportunità sociali, sui servizi e gli interventi del sistema locale, I Comuni organizzano l'attività degli sportelli sociali....".

21. La quota di stranieri anziani rappresenta poco più del 2% del totale dei residenti con più di 65 anni.

22. Rilevazione della spesa sociale dei Comuni Istat.

Accesso ai servizi per l'abitazione

Tra i principali interventi pubblici in ambito abitativo, in primo luogo è opportuno soffermarsi sul patrimonio di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) disciplinati dalla L.R. 24/2001.

In premessa va ricordato che la normativa nazionale in materia di immigrazione (comma 6 art.40 D.Lgs 286/98) prevede delle restrizioni nei confronti degli stranieri: sostanzialmente possono fare domanda e accedere agli alloggi ERP solo gli stranieri titolari di un permesso di soggiorno almeno biennale e che lavorano con regolarità, oppure coloro che sono titolari di un Permesso di soggiorno per Lungo Soggiornanti (permesso che si ottiene dopo almeno cinque anni di regolare permanenza in Italia e se si dispone di un certo reddito, di un alloggio idoneo e di un certo livello di conoscenza della lingua italiana).

In secondo luogo gli alloggi ERP possono venire assegnati unicamente a nuclei famigliari che, tra i vari requisiti, non risultino essere proprietari o usufruttuari di abitazioni proprie.

Questo requisito ha evidenti impatti diversi sulla popolazione italiana e straniera: se i nuclei italiani vivono prevalentemente in una casa di proprietà e/ usufrutto (oltre l'80%), gli stranieri non superano il 40% (tra proprietà e usufrutto).

Gli alloggi ERP assegnati a famiglie straniere risultano nel 2011 essere circa 6.500, pari all'12,9% dello stock residenziale pubblico (circa 50.700 abitazioni). Il dato, come si nota, mostra variazioni contenute nel tempo (in 5 anni si muove di poco più di 2 punti percentuali e per 3 anni rimane sostanzialmente attorno all'11,5%) pur a fronte di una cospicua crescita della popolazione straniera (nello stesso periodo passa dal 7,5% al 11,9% dei residenti in regione) e a un'offerta di alloggi pubblici sostanzialmente stabile.

Indicatori di risultato		N. alloggi ERP occupati da assegnatari stranieri		
Famiglia di indicatori		ACCESSO AI SERVIZI		
Anno rilevazione	Riferimento temporale: 31/12	Valore assoluto	Valore % rispetto allo stock di alloggi ERP	
2008	2007	5.504	10,6	
2009	2008	5.925	11,2	
2010	2009	5.662	11,2	
2011	2010	5.938	11,7	
2012	2011	6.527	12,9	

Osservando invece le assegnazioni fatte nel triennio 2009- 2011, sul totale delle domande presentate ai Comuni della Regione, risulta che delle 6.539 nuove assegnazioni fatte secondo l'ordine di priorità definito dalle graduatorie comunali, le famiglie straniere beneficiarie sono state 2.196 (pari al 29,5%), un dato coerente se guardiamo alla numerosità delle famiglie straniere potenzialmente interessate (pari a circa il 40% dei potenziali nuclei beneficiari)²³.

Un secondo strumento di facilitazione della soluzione abitativa è rappresentato dal Fondo sociale per l'affitto che ha visto tra i beneficiari una quota attorno al 40-42% di beneficiari stranieri; anche questo

23. Analizzando i dati Istat relativi ai nuclei familiari in regione, e ai diversi profili abitativi tra i nuclei italiani e stranieri, si stimano infatti, circa 140.000 famiglie straniere e circa 220.000 famiglie italiane potenzialmente nelle condizioni di fare domanda per un alloggio ERP.

esito appare comprensibile avendo a riferimento le proporzioni di potenziali beneficiari tra sottopopolazione italiana e straniera già vista in sede di valutazione delle assegnazioni ERP.

Indicatori di risultato	N. capifamiglia stranieri Fondo Sociale per Affitto		
Famiglia di indicatori	ELIMINAZIONE DISEGUAGLIANZE		
Anno rilevazione	Riferimento temporale: anno	Valore assoluto	Valore % sul tot beneficiari
2007	2006	18.595	39,1
2008	2007	20.014	43,3
2009	2008	23.860	46,0
2010	2009	21.754	40
2011	2010	21.841	42,4
2012	2011	21.017	42,5

Accesso ai servizi sanitari

Osservando una serie di dati relativi all'accesso ai servizi sanitari (anche in termini di prestazioni e di fruizione), si osserva che gradualmente i trend comportamentali degli stranieri tendono ad allinearsi con quelli degli italiani.

Un primo dato è riferibile ad un costante miglioramento rispetto alla scelta del medico di base che nel giro di sei anni ha avuto un incremento di quasi il 7% in termini relativi. Si tratta di un indicatore significativo di effettivo accesso al sistema di cura²⁴ che può incidere anche sulla tendenziale contrazione degli accessi impropri al pronto soccorso. In effetti nel corso del tempo si è assistito ad costante calo percentuale di accessi impropri al pronto soccorso, anche se i numeri permangono comunque ancora significativi tra la popolazione straniera²⁵.

Indicatori di risultato	N. stranieri iscritti al SSR con scelta del medico attiva*		
Famiglia di indicatori	ACCESSO AI SERVIZI		
Anno rilevazione	Riferimento temporale: 31/12	Valore assoluto	Valore % (su tot stranieri residenti)
2007	2006	251.484	79,06
2008	2007	291.775	79,78
2009	2008	339.136	80,45
2010	2009	383.224	82,79
2011	2010	426.886	85,27
2012	2011	454.186	85,70

* Fonte: Servizio Sistema Informativo Sanità e Politiche Sociali.

24. Il dato comunque di un 14% circa di migranti iscritti al SSN ma ancora privi del medico di base, anche al netto di quanti non siano tenuti all'iscrizione obbligatoria al SSN, appare ulteriormente migliorabile.

25. L'incidenza percentuale degli accessi al pronto soccorso per prestazioni "non urgenti" riguardano per il 22,5% cittadini stranieri a fronte del 15,9% registrato per gli accessi di italiani.

Sul versante della migrazione irregolare si osserva come vi sia stato un calo costante di Tesserini rilasciati per stranieri temporaneamente presenti (STP) il che va di pari passo con un certo rallentamento delle condizioni di irregolarità e, soprattutto sul versante femminile, anche in conseguenza dei recenti provvedimenti di regolarizzazione delle assistenti familiari²⁶.

Indicatori di risultato Famiglia di indicatori	N. tesserini STP		
	Anno rilevazione	Riferimento temporale: anno	ACCESSO AI SERVIZI
Valore assoluto totale			di cui donne (v.a.)
2007	2006	16.319	10.500
2008	2007	13.298	8.015
2009	2008	11.598	n.d.
2010	2009	10.011	5.754
2011	2010	6.657	3.537
2012	2011	5.825	n.d.

La crescita e la stabilizzazione della popolazione straniera avrebbe potuto riflettersi in un crescente e significativo numero di ricoveri ospedalieri. In realtà se questo è stato vero fino al 2008, nelle annualità a seguire si è assistito ad un rallentamento della crescita di ricoveri tale per cui negli ultimi quattro anni l'indicatore è cresciuto complessivamente di un solo punto percentuale. Questo andamento si verifica sia per i ricoveri d'urgenza (probabilmente condizionati dalla riduzione del numero di infortuni²⁷ e come già detto dal maggiore utilizzo del medico di base), e sia per quelli in regime ordinario, altresì condizionati da un calo delle degenze legate ai percorsi nascita (parto, puerperio e complicazioni della gravidanza) che probabilmente hanno risentito positivamente del lavoro preventivo efficace offerto dai servizi territoriali (es. Consulteri famigliari, Spazi donne immigrate).

A conferma di ciò, si registra un numero crescente di donne straniere che si rivolgono ai servizi consultoriali (comprendendo in essi i servizi dei Centri Salute donne immigrate), sia per quanto riguarda i percorsi nascita ma anche rispetto alle scelte procreative.

Inoltre, il maggior ricorso al consultorio da parte delle donne straniere (che si caratterizzano per essere quasi tutte in età feconda)²⁸ va infatti specularmente osservato con riferimento al tasso di abortività volontaria, che sebbene sia ancora alto se rapportato al tasso delle donne italiane (22.7% versus 6.1%), appare comunque in sensibile e costante diminuzione.

26. Nel corso del 2009 e del 2012 il Governo ha emanato due distinte procedure di regolarizzazione che hanno permesso di attivare l'emersione per circa 410.000 colf-badanti in Italia (294.000 nel 2009, delle quali, 30.000 in regione e 116.000 nel 2012, delle quali, 12.800 in regione).

27. Oltre un quarto degli accessi al Pronto Soccorso – sia degli italiani che degli stranieri – avviene per trauma tuttavia nel caso dei cittadini stranieri, prevale il trauma per incidente sul lavoro 22,1% a fronte del 15,3% degli italiani. La crisi economica può avere avuto effetti riduttivi sull'incidentalità lavorativa.

28. Risultano infatti essere meno del 2 % le donne straniere che si rivolgono al consultorio per assistenza alla menopausa contro l'8% circa delle donne italiane.

Indicatori di risultato	N. ricoveri ospedalieri stranieri		
Famiglia di indicatori	ACCESSO AI SERVIZI		
Anno rilevazione	Riferimento temporale: anno	Valore assoluto	Valore %
2007	2006	50.617	6,0
2008	2007	54.746	6,4
2009	2008	60.357	7,1
2010	2009	62.878	7,5
2011	2010	61.394	7,3
2012	2011	66.389	8,0

Indicatori di risultato	N. utenti straniere dei Consultori familiari		
Famiglia di indicatori	ACCESSO AI SERVIZI		
Anno rilevazione	Riferimento temporale: anno	Valore assoluto	Valore % sul totale utenti
2007	2006	37.326	17,6
2008	2007	41.873	19,8
2009	2008	41.692	19,2
2010	2009	46.256	22,5
2011	2010	51.411	25
2012	2011	54.502	27,4

Indicatori di risultato	Tasso abortività donne straniere residenti in età feconda (15-49 anni)	
Famiglia di indicatori	ACCESSO AI SERVIZI	
Anno rilevazione	Riferimento temporale: anno	Valore (x mille)
2007	2006	33,4
2008	2007	28,0
2009	2008	25,6
2010	2009	23,9
2011	2010	24
2012	2011	22,7

Accesso all'istruzione scolastica

In primo luogo se volgiamo lo sguardo a quanti frequentano la scuola dell'infanzia, osserviamo come il trend di inserimento sia in costante crescita in coerenza con gli incrementi numerici dei bambini di origine straniera. Nel corso degli ultimi 8 anni il numero di iscritti è raddoppiato, attestandosi nell'anno scolastico 2011-2012 a circa 16.700 bambini, pari al 14,5% del totale. La presenza è significativamente diversa a seconda delle tipologie scolastiche: nella scuola statale gli alunni stranieri hanno già raggiunto il 20% del totale degli iscritti, mentre nella scuola non statale (enti locali, enti religiosi, soggetti privati laici) essi si attestano attorno al 9%.

Indicatori di risultato		N. minori stranieri nella Scuola dell'infanzia	
Famiglia di indicatori		ACCESSO AI SERVIZI	
Anno rilevazione	Riferimento temporale: A.S.	Valore assoluto	Valore %
2006	2004-05	8.413	8,2
2007	2005-06	9.832	9,3
2008	2006-07	10.651	10,0
2009	2007-08	11.985	11,1
2010	2008-09	13.471	12,2
2011	2009-10	14.740	13,2
2012	2010-11	15.638	13,7
2013	2011-12	16.778	14,5

Fonte: Sistema informativo e DG per gli studi e la statistica e i sistemi informativi - MIUR

Se analizziamo il comportamento dei bambini italiani e stranieri si evidenziano però diversi tassi di frequenza: nell'anno scolastico 2010-2011 circa il 62% dei bambini di origine non italiana (3-5 anni) ha frequentato la Scuola dell'Infanzia a confronto del 97% dei bambini italiani²⁹.

Quanto ai percorsi scolastici una volta entrati nell'alveo della scuola dell'obbligo, è stata già sottolineata nel primo paragrafo l'elevata incidenza degli alunni stranieri nelle scuole di ogni ordine e grado (14%).

Possiamo ora integrare i dati di accesso con alcuni indicatori di successo scolastico³⁰ a partire dai tassi di promozione scolastica nel corso del tempo, dall'andamento del differenziale tra i tassi di promozione degli studenti italiani e degli studenti stranieri, e infine da una analisi degli abbandoni scolastici.

29. Se andiamo a svolgere la medesima stima due anni addietro (aa.ss.2008-2009) rileviamo che i bambini stranieri che frequentavano la Scuola dell'infanzia erano circa il 63,7% dei loro coetanei, mentre i bambini italiani erano il 97,7% circa dei loro coetanei.

30. Si tratta di dati sintetici che potrebbero essere ulteriormente approfonditi incrociando l'età e il momento di inserimento scolastico.

Indicatori di risultato	Tasso di promozione alunni stranieri (scuola primaria)		
Famiglia di indicatori	ACQUISIZIONE COMPETENZE		
Anno rilevazione	Riferimento temporale: A.S.	iscritti	Valore % dei promossi
2008	2007-08	24.878	98,9
2009	2008-09	26.879	98,7
2010	2009-10	27.996	97,6
2011	2010-11	29.165	97,7

Fonte: Sistema informativo e DG per gli studi e la statistica e i sistemi informativi - MIUR

Indicatori di risultato	Differenza tasso di promozione stranieri-italiani (primaria)	
Famiglia di indicatori	ELIMINAZIONE DISEGUAGLIANZE	
Anno rilevazione	Riferimento temporale: A.S.	Valore %
2008	2007-08	-0,9
2009	2008-09	-1,1
2010	2009-10	-2,4
2011	2010-11	-2,2

Fonte: Sistema informativo e DG per gli studi e la statistica e i sistemi informativi - MIUR

La lettura delle suindicate tabelle evidenzia in primo luogo un sostanziale allineamento nei tassi di promozioni tra italiani e stranieri nella scuola primaria (probabilmente in ragione di una maggior presenza di scolari nati in Italia o, anche se giunti nel nostro Paese successivamente, più facilitati ad assorbirne la lingua e gli elementi comportamentali) e una divergenza crescente mano a mano che si va verso le scuole superiori.

Indicatori di risultato	Tasso di promozione alunni stranieri (scuola secondaria 1°grado)		
Famiglia di indicatori	ACQUISIZIONE COMPETENZE		
Anno rilevazione	Riferimento temporale: A.S.	iscritti	Valore % dei promossi
2008	2007-08	13.763	90,4
2009	2008-09	15.410	88,7
2010	2009-11	16.896	88,5
2011	2010-11	17.790	94,2

Fonte: Sistema informativo e DG per gli studi e la statistica e i sistemi informativi-MIUR.

Indicatori di risultato	Differenza tasso di promozione stranieri-italiani (secondaria 1°grado)	
Famiglia di indicatori	ELIMINAZIONE DISEGUAGLIANZE	
Anno rilevazione	Riferimento temporale: A.S.	Valore %
2008	2007-08	-7,4
2009	2008-09	-8,4
2010	2009-10	-8,6
2011	2010-11	-3,2

Fonte: Sistema informativo e DG per gli studi e la statistica e i sistemi informativi - MIUR

Indicatori di risultato	Tasso di promozione alunni stranieri (scuola secondaria 2°grado)		
Famiglia di indicatori	ACQUISIZIONE COMPETENZE		
Anno rilevazione	Riferimento temporale: A.S.	iscritti	Valore % dei promossi
2008	2007-08	15.187	69,2
2009	2008-09	16.839	68,9
2010	2009-10	18.582	69,3
2011	2010-11	19.723	72,5

Fonte: Sistema informativo e DG per gli studi e la statistica e i sistemi informativi - MIUR

Indicatori di risultato	Differenza tasso di promozione stranieri-italiani (secondaria 2°grado)	
Famiglia di indicatori	ELIMINAZIONE DISEGUAGLIANZE	
Anno rilevazione	Riferimento temporale: A.S.	Valore %
2008	2007-08	-16,6
2009	2008-09	-17,3
2010	2009-10	-17,4
2011	2010-11	-15,9

Il differenziale delle bocciature nella scuola dell'obbligo negli ultimi anni non ha mai superato il 2,5% alle elementari, il 9% alle medie e il 18% alle superiori³¹ dove è noto che possono condizionare il risultato scolastico sia gli eventuali deficit formativi (soprattutto di tipo linguistico o di programma scolastico) di cui possono essere portatori quanti arrivati già dopo l'età della scuola elementare o media (e si tratta di un numero certo non irrilevante di allievi) associato all'abbandono o al disinteresse di chi, nel frattempo, abbia l'intenzione o la necessità di intraprendere una attività lavorativa. Appare positivo in particolare che nel corso dell'ultimo anno rilevato (a.s. 2010-2011), sia significativamente cresciuto il tasso di promozione di alunni stranieri nelle scuole secondarie di primo e secondo grado, associato ad una riduzione del differenziale con i tassi degli studenti italiani.

31. Va annotato che in questi dati vengono ricompresi i dropout scolastici che, pur se in calo, sono sensibilmente più elevati tra gli studenti stranieri – soprattutto neo arrivati - che tra gli italiani (circa 3:1).

Abbandono della Scuola Secondaria 1° grado

A.S.	Italiani			Stranieri		
	Tot. iscritti	dropout (v.a.)	% dropout su tot. iscritti Ita	Tot. iscritti	dropout (v.a.)	% dropout su tot. iscritti stran.
2008/09	92.587	888	0,96	15.411	414	2,69
2009/10	94.866	764	0,81	16.952	659	3,89
2010/11	96.203	391	0,41	17.984	363	2,02

Fonte: elaborazioni su dati MIUR e RER

Abbandono della Scuola Secondaria 2° grado

A.S.	Italiani			Stranieri		
	Tot. iscritti	dropout (v.a.)	% dropout su tot. iscritti Ita	Tot. iscritti	dropout (v.a.)	% dropout su tot. iscritti stran.
2008/09	148.577	1.648	1,11	16.840	761	4,52
2009/10	148.432	1.457	0,98	18.721	754	4,03
2010/11	148.586	1.224	0,82	19.707	669	3,45

Fonte: elaborazioni su dati MIUR e RER

Inoltre assistiamo ad calo generale degli abbandoni scolastici in termini assoluti e percentuali. Su questo punto, l'analisi delle tabelle suindicate evidenziano che a fronte di un calo complessivo che ha riguardato sia gli studenti italiani e sia quelli stranieri, possiamo notare che il differenziale di comportamento tra italiani e stranieri stia, anche in questo caso, gradualmente restringendosi in particolare nella scuola secondaria superiore. In termini percentuali comunque circa un terzo degli abbandoni riguarda ragazzi stranieri.

Indicatori di risultato	N. borse di studio a studenti stranieri		
	ELIMINAZIONE DISEGUAGLIANZE		
Famiglia di indicatori	Riferimento temporale:	Valore assoluto	Valore % sul tot beneficiari
Anno rilevazione	A.S.		
2007	2005/06 *	15.138	29,5
2008	2006/07*	17.122	31,4
2009	2007/08**	3.299	31,6
2010	2008/09***	4.581	34,3
2011	2009/10*	9.792	33,8

* studenti scuole: primaria, secondaria 1° e di 2° grado

** studenti primi 3 anni scuola sec. di 2° grado

*** studenti scuola secondaria di 2° grado

Un'indicazione interessante, per quanto indiretta e parziale, viene anche dalle borse di studio dove la percentuale di studenti stranieri si posiziona sempre nell'ordine di un terzo dei beneficiari (anche quando le borse di studio premiano solo gli studenti delle scuole superiori) rappresentando in questo senso un supporto alla frequenza e alle possibilità di successo scolastico.

D. Quali interventi sono stati attuati per incrementare la partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita pubblica locale e per favorire la comunicazione tra le diverse identità culturali presenti nel territorio.

Per rispondere esaurientemente al quesito, si individuano quattro assi di lavoro che possono concorrere significativamente ad aumentare il livello partecipativo e a favorire la comunicazione, il dialogo e il riconoscimento tra persone con identità culturali diverse.

1. Il primo asse è quello dell'apprendimento linguistico e dei principi fondamentali di educazione civica, elementi basilari per una piena cittadinanza sociale.

La Regione ha favorito, una serie ampia e articolata di interventi tesi a sostenere e a diffondere la conoscenza della lingua italiana e il sistema dei valori civici che sottendono alla vita sociale e politica italiana. Ciò, dapprima, attraverso la programmazione dei piani di zona sociale e, in seguito, avviando specifici accordi e progettualità di carattere nazionale ed europeo. Tali attività di promozione e indirizzo, sono via via andate strutturandosi "a sistema", anticipando in ciò l'entrata in vigore del c.d. *Accordo d'integrazione*³² introdotto dal DPR 179/2011³³ che di fatto, sin da subito, ha consentito agli stranieri che debbono attenersi a tali adempimenti, di poter contare su un'offerta formativa già strutturata³⁴.

In questo quadro, il documento fondamentale per definire ambiti di intervento e di responsabilità tra i vari soggetti che operano sul piano della formazione linguistica rivolta ai cittadini stranieri è stato costituito dal *Protocollo d'intesa regionale per il sostegno e la diffusione della conoscenza della lingua italiana e educazione civica rivolta ai cittadini stranieri adulti*, firmato nel 2011 da Regione Emilia-Romagna, Prefetture dell'Emilia-Romagna, Ufficio scolastico regionale, ANCI e UPI Emilia-Romagna.

Il Protocollo ha consentito alla Regione di porsi quale struttura di governo e di supporto, in collaborazione con le altre istituzioni firmatarie, al fine di migliorare la qualità dell'offerta formativa e di consolidare la rete fra i soggetti pubblici e privati che programmano e realizzano corsi di lingua italiana ed educazione civica rivolti ai cittadini stranieri. Il documento, infatti, ha concorso ad individuare gli strumenti di *governance* per realizzare il coordinamento, l'armonizzazione e la razionalizzazione dei contenuti e delle azioni formative, riconoscendo nel livello provinciale il luogo ottimale per comporre un quadro d'insieme dell'offerta e della programmazione di interventi.

Inoltre, con un nuovo protocollo sul tema della lingua italiana, firmato a settembre 2012 dalla Regione Emilia-Romagna e dal Forum del Terzo settore, si è inteso valorizzare il Terzo settore (che già da numerosi

32. Già con il DM 4 giugno 2009 si stabilisce che in sede di richiesta di Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, il cittadino straniero deve dimostrare di avere acquisito un'adeguata conoscenza della lingua italiana pari ad almeno il livello A2 del QCER. Tale conoscenza è dimostrabile attraverso la presentazione di idonea documentazione o in assenza di questa, tramite il superamento di un test linguistico da svolgersi presso i CTP.

33. DPR 14 settembre 2011, n. 179. Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell'articolo 4-bis, comma 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

34. Secondo una prima stima, nel corso del primo anno di vigenza dell'Accordo di Integrazione (marzo 2012-febbraio 2013) in Emilia-Romagna circa 6.200 persone hanno sottoscritto l'Accordo e almeno 5.500 hanno partecipato ad una sessione di formazione civica (di almeno 5 ore) predisposta da ciascuna Prefettura.

anni contribuisce all'arricchimento dell'offerta formativa linguistica L2), riconoscendogli un ruolo importante nella definizione dei fabbisogni, nella pianificazione dell'offerta formativa e nella promozione di canali di accesso adeguati ai percorsi formativi linguistici, soprattutto per le persone che versano in condizioni particolarmente vulnerabili.

Un contributo fondamentale alla realizzazione di questo sistema la Regione lo ha realizzato attraverso la sottoscrizione, a partire dal 2007, di 4 successivi accordi con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (il 12/12/2007, il 22/12/2009 e il 21/12/2010, 27/12/2011) attuati³⁵ dalla Giunta attraverso l'approvazione di altrettanti Programmi regionali per la realizzazione di *Piani territoriali provinciali di intervento finalizzati alla diffusione della lingua italiana per cittadini extracomunitari*. La Regione ha infatti individuato nelle Province i referenti della progettazione e dell'attuazione degli interventi. I corsi di lingua italiana ed educazione civica, che prevedono l'acquisizione di competenze secondo gli standard del Quadro Comune Europeo di Riferimento (QCER), sono stati realizzati attraverso il coinvolgimento di reti locali di attuatori dei moduli formativi composte da decine di CTP, Istituti scolastici, soggetti del terzo settore, enti locali, enti di formazione accreditati).

Una seconda attività che ha contribuito a definire il sistema (e che vede sempre protagoniste le Province ma questa volta affiancate, come partner, dalle istituzioni scolastiche a partire dall'Ufficio Scolastico Regionale) è quella che ha visto la Regione aderire alla programmazione del Fondo europeo per l'Integrazione dei cittadini di paesi terzi (FEI) nonché a partecipare al tavolo tecnico nazionale attivato presso il Ministero dell'Interno (in veste di Autorità responsabile del Fondo stesso). Sul piano dell'offerta linguistica, relativamente alle azioni previste dal FEI, la Regione ha sviluppato ed esteso l'offerta formativa anche a forme sperimentali e a corsi per docenti³⁶.

Dal 2009 sono oltre 10.000 gli stranieri che hanno frequentato positivamente un corso attivato nell'ambito di Accordi Nazionale e di programmi regionali.

Programmi regionali	N. corsi realizzati	Anno realizzazione corsi	Stranieri adulti frequentanti*
Accordo Ministero Lavoro Dicembre 2007	190	2009/2010 (a)	2.452
Accordo Ministero Lavoro Dicembre 2009	177	2010/2011	2.736
Accordo Ministero Lavoro Dicembre 2010	268	2011/2012	3.890
Accordo Ministero Lavoro Dicembre 2011	n.d.	in corso di svolgimento	in corso di svolgimento
FEI 2010 "Parole in gioco"	70 (b)	2011/2012	963 (c)
FEI 2011 "Parole in gioco 2"	n.d.	in corso di svolgimento	in corso di svolgimento
Totale	705		10.041

* n. allievi che hanno frequentato almeno il 70% delle ore previste

a. alcuni corsi hanno avuto inizio nel 2008

b. a cui vanno aggiunti 16 corsi per insegnanti

c. a cui vanno aggiunti 372 insegnanti che hanno frequentato i corsi a loro dedicati

35. I corsi attivati a seguito dell'accordo 27/12/2011 sono ancora in fase di svolgimento.

36. Nell'ambito delle progettualità FEI, a fianco dei moduli formativi "tradizionali" vengono attivati percorsi pilota per l'accertamento e la valutazione delle competenze pregresse e variamente acquisite, azioni di formazione e aggiornamento dei docenti, attività di elaborazione di strumenti e tecniche didattiche, ecc.

Di questi 10.000 frequentanti, quasi 2.800 hanno anche conseguito un'attestazione di competenza di validità europea (QCRE). Sia la frequenza ai corsi che le attestazioni di risultato si rivelano estremamente importanti ai fini dell'ottenimento del titolo di soggiorno. L'ottenimento di un'attestazione di livello A2, esenta i cittadini stranieri dal sostenere i test prefettizi per il rilascio della Carta di Lungo soggiorno UE (o nel caso di persone vincolate all'accordo di integrazione, ne assolve il raggiungimento di tale impegno), ma anche la sola frequenza ai corsi si rivela molto utile dal momento che facilita il superamento del test. Una conseguenza questa che appare evidente osservando i dati ministeriali che mostrano come nel periodo febbraio 2011 - settembre 2012 (ovvero dall'entrata in vigore dei test previsti dal DM 4 agosto 2011 sino all'ultimo dato disponibile), in Emilia-Romagna sono stati ben 17.104 i cittadini non comunitari che hanno superato il test (al netto di quanti abbiano avuta l'attestazione A2), e lo hanno fatto con percentuali di successo crescenti in concomitanza con la crescita dell'offerta formativa.

Indicatori di risultato	Promozione test italiano per ottenere Permesso di lungo soggiorno		
Famiglia di indicatori	ACQUISIZIONE COMPETENZE		
Anno rilevazione	Riferimento temporale: anno	Valore assoluto	Valore %
2011	2011*	7.323	81,6
2012	2012**	9.781	87,1

* stime dal 1/2/2011 su dati Ministero Interno

** dati al 30/09/2012 del Ministero Interno

Un approfondimento specifico sugli interventi messi in atto per l'apprendimento della lingua italiana è visionabile nell'Allegato al paragrafo "Promozione dell'apprendimento e dell'alfabetizzazione della lingua italiana per favorire processi di integrazione consentire ai cittadini stranieri una piena cittadinanza sociale e politica".

2. Il secondo asse attiene a quello della partecipazione alla vita pubblica degli stranieri e alla promozione di una cittadinanza attiva, a partire dai giovani di origine straniera.

Su queste tematiche la Regione:

- ha promosso e consentito la regolare attività della Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (art.6 e 7 L.R. 5/2004);
- ha confermato il sostegno alle esperienze locali di partecipazione (Consulte, Forum, Consiglieri aggiunti) prevedendo tale indicazione nei suoi atti di programmazione sociale;
- ha dedicato una specifica attenzione all'associazionismo promosso da donne straniere;
- ha progettato interventi volti a promuovere e valorizzare il protagonismo attivo dei giovani di origine straniera, e in particolare supportando la nascita di una Rete regionale di associazioni giovanili denominata Rete Together (www.retetogether.it);
- ha attivato percorsi volti a sensibilizzare ragazzi/ragazze sulla conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione Italiana e sul tema dell'acquisizione della cittadinanza italiana al compimento del diciottesimo anno di età.

La lettura del paragrafo "Partecipazione, rappresentanza e cittadinanza" previsto nell'Allegato consente un ulteriore approfondimento di dettaglio rispetto agli interventi suindicati.

3. Il terzo ambito è rappresentato dalle iniziative in ambito scolastico per i minori stranieri che rappresentano spesso una prima occasione di incontro e comunicazione interpersonale tra persone con background culturalmente diversi.

La Regione, attraverso la concessione di finanziamenti alle istituzioni scolastiche ai sensi della LR 12/2003 per arricchire e potenziare l'offerta formativa, sostiene iniziative che coinvolgono spesso le famiglie dei ragazzi stranieri in momenti di confronto e di incontro anche con famiglie italiane, talvolta con l'ausilio di mediatori interculturali, al fine di migliorare il senso di appartenenza alla comunità scolastica e il livello di integrazione fra culture diverse.

In alcune esperienze si ricorre ad alunni stranieri quali "mediatori" per ragazzi di recente inserimento; si utilizzano strumenti multimediali realizzati nelle varie lingue; si realizzano testi facilitati per migliorare il livello di comunicazione e favorire, anche attraverso riflessioni sulle comuni radici culturali, una positiva integrazione.

La lettura del paragrafo "Scuola e Formazione Professionale" previsto nell'Allegato consente di inquadrare più complessivamente gli interventi realizzati in ambito scolastico.

4. Il quarto ambito attiene alle iniziative di mediazione e promozione interculturale rivolte a promuovere lo scambio e il riconoscimento di punti di vista diversi al fine di favorire il processo di inclusione sociale.

Su questa area di lavoro, si evidenzia che la Regione ha individuato nella mediazione interculturale una delle priorità strategiche di intervento del Programma Triennale 2009-2011, inserendo coerentemente nei suoi atti di programmazione il sostegno alla attività di mediazione nei servizi, ma anche nel territorio nell'ambito di una funzione complessiva di prevenzione dei conflitti e di promozione di coesione sociale. In tal senso, inoltre, con DGR 141/2009 ha provveduto ad aggiornare il profilo professionale del mediatore interculturale precedentemente adottato con DGR 2212/2004.

La Regione ha altresì mantenuto un ruolo di coordinamento tecnico dei Centri Interculturali (circa una ventina) e di sostegno per azioni di rafforzamento della rete regionale dei Centri, ed è stata impegnata sul tema della comunicazione interculturale ritenuta fondamentale al fine di migliorare la qualità dell'informazione prodotta attorno ai temi dell'immigrazione (sottoscrizione di un Protocollo regionale triennale nel 2009 con esperti del settore).

La lettura dei paragrafi "Promozione di una piena coesione sociale attraverso processi di conoscenza, formazione e mediazione da parte dei cittadini stranieri immigrati" e "Iniziativa di comunicazione interculturale: media e centri interculturali" previsti nell'Allegato consentono un ulteriore approfondimento di dettaglio rispetto agli interventi suindicati.

E. Quali sono le percezioni e gli atteggiamenti prevalenti tra i cittadini riguardo il fenomeno dell'immigrazione.

Per rispondere al suindicato quesito, possiamo avvalerci del lavoro promosso dal *Servizio Politiche per la sicurezza e la Polizia locale*.

Dall'anno 2000 questo Servizio regionale mantiene, all'interno del questionario che utilizza per un sondaggio annuale sulla percezione della sicurezza da parte dei cittadini, una serie di domande che riguardano specificatamente i temi dell'immigrazione. Questa scelta viene attribuita al fatto che i temi della sicurezza e quelli dell'immigrazione sono percepiti come intrecciati tra loro. Senza entrare nei complessi risvolti di queste relazioni, le otto domande del sondaggio utilizzate in tutte le rilevazioni annuali vengono qui riprese per documentare le variazioni (e le stabilità) riscontrabili nelle opinioni dei cittadini maggiorenni residenti in Emilia-Romagna nel periodo che va dall'estate del 2000 all'autunno del 2012³⁷.

Su questo tema (la cui documentazione completa è reperibile all'indirizzo: <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/sicurezza/risorse/statistiche-2>) vengono poste otto domande:

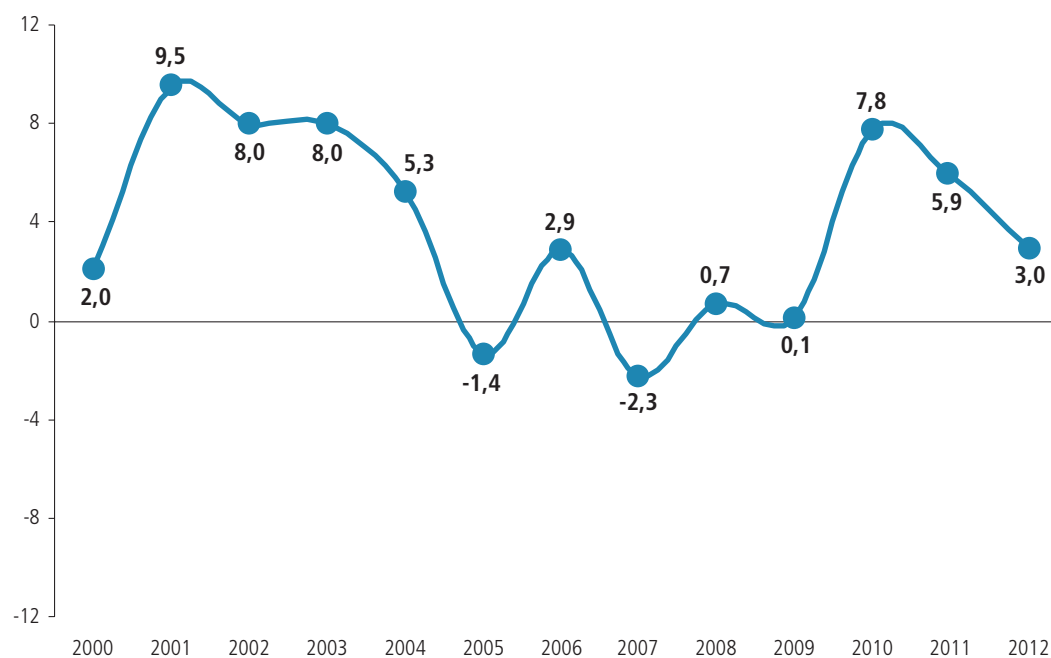
Testo della domanda	Fa parte dell'indice sintetico?	Viene rivolta ai soli nati in Italia?
1. L'aumento dell'immigrazione favorisce l'aumento della criminalità (negativo)	Si	No
2. L'immigrazione dei cittadini stranieri è positiva perché permette il confronto tra culture diverse (positivo)	Si	No
3. Gli immigrati appena giunti da noi hanno troppe pretese (negativo)	Si	No
4. Anche agli immigrati clandestini dovrebbe essere fornita l'assistenza medica gratuita (positivo)	Si	No
5. Gli immigrati tolgono lavoro agli italiani (negativo)	Si	No
6. È giusto che dopo un po' di anni che l'immigrato vive in Italia gli sia concesso il diritto di voto per il sindaco	No	Si
7. Gli immigrati sono necessari per fare il lavoro che gli italiani non vogliono più fare	No	Si
8. La gran parte degli immigrati sono solo spacciatori e ladri	No	Si

Usando gli esiti dei primi 5 quesiti, si ottiene un indice sintetico che dà conto del grado di apertura o chiusura dei cittadini nei confronti dell'immigrazione straniera e che consente di individuare nel periodo 2000-2012 tre diverse fasi (Grafico 1):

- cinque anni, dal 2000 al 2004, caratterizzati da una prevalente apertura, anche forte;
- cinque anni, dal 2005 al 2009 in cui la tendenza precedente si inverte anche con valori dell'indice in cui prevale la 'chiusura' (nel 2005 e nel 2007);
- un nuovo periodo di apertura, che caratterizza, in particolare gli anni 2010 e 2011 (e che pur in calo si conferma anche per il 2012).

37. Il sondaggio viene realizzato in autunno, di solito a cavallo dei mesi di settembre e ottobre. Tutti i sondaggi si sono svolti con interviste telefoniche a 1.200 cittadini maggiorenni residenti in Emilia-Romagna e sono stati condotti attraverso la collaborazione tra il Servizio Politiche per la sicurezza e la Polizia locale e il Medec-Centro Demoscopico Metropolitano, una struttura speciale della Provincia di Bologna. Alcune delle domande sono state rivolte ai soli cittadini nati in Italia.

Grafico 1 Atteggiamento sintetico dei cittadini residenti in Emilia-Romagna verso l'immigrazione straniera nel periodo 2000-2012



Le considerazioni di cui sopra sono tratte dall'esame delle singole (cinque) domande che compongono l'indice sintetico e che si riportano integralmente nella tabella successiva per il periodo 2005-2012.

Adesioni dei cittadini (maggioresni) dell'Emilia-Romagna ad alcune affermazioni sugli immigrati. Anni 2005-2012. Per ogni anno si sono condotte 1.200 interviste.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	scarto 2012-2011
1	L'aumento dell'immigrazione favorisce l'aumento della criminalità (negativo)									
	% molto + d'accordo (A)	69,4	67	74,1	70,3	71,1	64	63,9	66,1	
	% poco + per niente d'accordo (B)	19,7	29,4	22,8	26,6	25,2	31,4	31,1	30,1	
	Differenza (A-B)	49,7	37,6	51,3	43,7	45,9	32,6	32,8	36	3,2
2	L'immigrazione di cittadini stranieri è positiva perché permette il confronto tra culture diverse (positivo)									
	% molto + d'accordo (A)	65,4	62,6	58,4	57,5	62,3	63,7	67,2	64,6	
	% poco + per niente d'accordo (B)	29,9	33,4	38,5	39	31,9	30,1	26,7	29,4	
	Differenza (A-B)	35,5	29,2	19,9	18,5	30,4	33,6	40,5	35,2	-5,3
3	Gli immigrati appena giunti da noi hanno troppe pretese (negativo)									
	% molto + d'accordo (A)	58,9	58,4	66,5	61,1	66,8	61,8	66,8	65,1	
	% poco + per niente d'accordo (B)	31,3	34,3	27,2	31	24,3	29,8	25,8	27,8	
	Differenza (A-B)	27,6	24,1	39,3	30,1	42,5	32	41	37,3	-3,7
4	Anche agli immigrati clandestini dovrebbe essere fornita l'assistenza medica gratuita (positivo)									
	% molto + d'accordo (A)	45,5	47,4	54,6	48,8	60,4	60,8	60,1	54,7	
	% poco + per niente d'accordo (B)	46,5	44,7	38,9	35,6	34,6	33,7	34,1	40,1	
	Differenza (A-B)	-1	2,7	15,7	13,2	25,8	27,1	26	14,6	-11,4
5	Gli immigrati tolgono lavoro agli italiani (negativo)									
	% molto + d'accordo (A)	28,8	25,5	25,6	24,7	31,9	26,9	29,8	29,6	
	% poco + per niente d'accordo (B)	64,8	69,9	69,3	70,2	64,4	69,7	66,6	68,2	
	Differenza (A-B)	-36	-44,4	-43,7	-45,5	-32,5	-42,8	-36,8	-38,6	-1,8

Nota: in tabella non sono mostrate le non risposte.

Fonte: Indagine sulla sicurezza dei cittadini, Servizio Politiche per la sicurezza e la P.L. della Regione Emilia-Romagna.

Soffermandoci sull'ultimo passaggio dal 2011 al 2012, l'andamento delle singole domande riportate qui sopra nella Tabella 1, osserviamo un peggioramento delle voci "positive": la [2] e la [4], quest'ultima diminuita di ben 11,4 punti.

A questo peggioramento fa da contraltare un miglioramento delle domande [3] e [5], salite congiuntamente di 5,5 punti.

In particolare è interessante notare che proprio la domanda [5], caratterizzata sul versante del lavoro, aveva avuto un brusco peggioramento nel sondaggio precedente, perdendo ben 6 punti tra il 2010 e il 2011. Se dunque l'impatto della crisi economica sulla percezione degli stranieri come "sottrattori di lavoro" potrebbe aver avuto effetto nel 2011, salvo poi rivedere almeno in parte questo assunto, osserviamo invece come il grosso calo lo si riscontri nell'indicatore che riguarda l'assistenza sanitaria («da fornire anche ai clandestini»), sceso di ben 11,4 punti e capace di condizionare, per questo fatto, l'intero indice sintetico³⁸.

38. E ciò in un periodo che coincide con il verificarsi di un calo di presenza irregolare e di tesserini STP a seguito delle "regolarizzazioni" del 2009 e 2012. Questa opinione, dunque, potrebbe scontare più che un effetto "competitivo" rispetto alle risorse, il senso più diffuso circa la necessità di un certo rigore finanziario in tema di spesa pubblica.

F. Quali sono le opinioni dei soggetti attuatori, nonché dei soggetti che operano nel settore, circa l'efficacia degli interventi previsti dalla legge.

L'attività della Consulta regionale per l'integrazione dei cittadini stranieri, organismo previsto dall'art. 6 e 7 della L.R. 5/2004 e costituito da 34 componenti di cui 18 rappresentanti stranieri, ha consentito un continuo confronto diretto con i soggetti che a vario titolo, e con competenze diverse, sono impegnati nella integrazione degli immigrati stranieri³⁹.

In tal senso, la Consulta regionale ha dedicato una apposita sessione⁴⁰ riferita alla Lr.5/2004 nella quale ciascun componente ha potuto sottolineare i punti di forza e le criticità della normativa e della sua effettiva realizzazione⁴¹.

In questo senso, pare condiviso un giudizio di fondo che riconosce nella LR 5/2004 una normativa che assunto l'immigrazione come componente stabile e organica della comunità regionale, con la conseguente collocazione delle politiche di integrazione quali componenti stabili delle politiche di welfare.

Nella consapevolezza che la condizione degli immigrati risente inevitabilmente del quadro e delle politiche nazionali (in materia di soggiorno, ingresso, espulsioni e interventi per l'integrazione), è ritenuto fondamentale il reperimento di dati e l'introduzione di indicatori di valutazione per meglio comprendere i punti di debolezza dei percorsi di integrazione (a partire dalla perdita della casa e della residenza, dal tema dell'apprendimento della lingua italiana, dall'utilizzo dei mediatori interculturali, dall'efficacia dei tirocini, dai progetti di qualificazione delle assistenti familiari, dai fenomeni di abbandono scolastico, e dagli infortuni sul lavoro).

Tra le questioni che meritano una nuova riflessione pare condiviso il tema della rappresentanza (criticità delle forme consultive), dei percorsi di cittadinanza attiva che possono/devono coinvolgere anche i cittadini stranieri immigrati, il tema legato al sostegno all'associazionismo migrante, la necessità di una maggiore incisività degli immigrati nelle politiche locali e regionali, una maggiore attenzione al pluralismo religioso, la necessità di pensare a nuove forme di accoglienza abitativa (criticità strutture di emergenza) e allo sport quale strumento efficace di integrazione.

Le opinioni e le osservazioni dei soggetti che operano nel settore sono state altresì raccolte. In questi anni, attraverso la presenza della Regione nei Consigli Territoriali per l'Immigrazione (CTI). Istituiti, in ogni singola provincia, dal DLG 286/98, i CTI vengono convocati da parte dei Prefetti, che li presiedono. Ai CTI partecipano tutti i principali soggetti che, a livello locale, impattano sulle tematiche migratorie: dagli uffici periferici dello Stato agli EE.LL.; dalle associazioni datoriali ai sindacati; dalle organizzazioni di volontariato all'AUSL; dalla Questura ai VV.FF. I temi trattati, che spaziano dalla discussione di linee progettuali (FEI, FER, UNRRA, ecc.)⁴², a temi legati ai flussi di ingresso o all'applicazione di norme di legge, fino a situazioni di

39. La Consulta è presieduta dall'Assessore regionale competente per materia e si compone di : 18 rappresentanti stranieri (di cui uno in funzione di Vice-Presidente) in rappresentanza dei nove ambiti provinciali, tre rappresentanti degli Enti Locali, tre rappresentanti delle associazioni datoriali, tre rappresentanti delle associazioni sindacali, tre rappresentanti del Terzo Settore, un rappresentante dell'Ufficio Scolastico regionale, un rappresentante della Direzione regionale del Lavoro, un rappresentante dei Consigli Territoriali per l'immigrazione.

40. Seduta del 18 aprile 2013.

41. Oltre agli interventi durante la seduta, sono stati successivamente inviati contributi in forma scritta da parte di: Forum Terzo Settore Emilia-Romagna, dei membri stranieri Luzgarda Frisancho Paz, Bouchaib Khaline, Nadia Karouiti; UPI Emilia-Romagna.

42. FEI: Fondo europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi Terzi; FER: Fondo europeo Rifugiati; Fondo UNRRA: Fondo della United Nations Relief and Rehabilitation Administration (ONU).

problematicità locale, consentono all'Ente di avere sempre sotto controllo il polso della situazione rispetto ai fenomeni migratori del territorio e di relazionarli ai suoi indirizzi strategici e direttivi.

Oltre alla partecipazione diretta ai tavoli, la Regione ha messo in essere una serie di analisi del fenomeno migratorio e dell'efficacia dei suoi interventi attraverso:

- la lettura della programmazione di zona e dei profili di comunità al fine di osservare, tra l'altro, l'efficacia delle linee regionali e se i bisogni del territorio siano allineati con la strumentazione normativa a loro disposizione;
- la realizzazione di specifiche indagini tematiche, organizzate con modalità di somministrazione on-line, indirizzate ad investigare in profondità alcuni servizi e gli operatori che vi operano (indagini gli sportelli informativi per stranieri e indagine sui mediatori interculturali)⁴³;
- il monitoraggio dei vari Protocolli tematici di ambito regionale (promossi o a cui ha aderito)⁴⁴ attraverso la partecipazione ai gruppi di pilotaggio o di monitoraggio previsti.

Sono stati messi in campo anche una serie di strumenti tecnici e di lettura, tra i quali: l'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio; il gruppo di lavoro interassessorile; il gruppo tecnico dei referenti territoriali per l'immigrazione (composto da Province e Comuni capoluogo) che hanno permesso di leggere i fenomeni in termini di prospettiva strategica, di impatto e governance.

In questo senso i tavoli tecnici hanno costituito ulteriori punti di raccolta delle opinioni dei soggetti attuatori e dei soggetti che operano nel settore rispetto all'efficacia degli interventi previsti dalla legge, sia a livello di Regione (intesa come ente) che di territorio.

Infine, lo stesso strumento della Clausola Valutativa, può rappresentare altresì l'occasione per avviare un confronto allargato e diffuso nel territorio regionale con i soggetti che operano nel settore al fine di migliorare questioni di natura normativa, programmatica e/o di processo che riguardano le politiche di integrazione dei cittadini stranieri immigrati nei prossimi anni. In questo senso, la previsione del nuovo *Programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri* e del nuovo *Piano Sociale e Sanitario regionale* consentiranno certamente l'avvio di ulteriori occasioni di approfondimento tematico con i vari soggetti che operano nel settore delle politiche di integrazione.

43. Si vedano i report della ricerca:

"Gli operatori degli sportelli immigrazione: identità professionali e bisogni formativi" sul sito:

<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/ricerche-e-statistiche/sportelli-immigrazione>

"La mediazione interculturale nei servizi alla persona della Regione Emilia-Romagna" sul sito:

<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/ricerche-e-statistiche/report-ricerca-mediatori-interculturali>

44. Si citano, tra gli altri, il Protocollo d'Intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati (giugno 2004), Il Protocollo regionale di intesa in materia di iniziative contro la discriminazione (gennaio 2007), Il Protocollo d'intesa regionale sulla comunicazione interculturale (febbraio 2009), Il Protocollo per il sostegno e la diffusione della lingua italiana e della educazione civica rivolta ai cittadini stranieri adulti (giugno 2011), il Protocollo d'Intesa tra Regione Emilia-Romagna e Forum del Terzo Settore Emilia-Romagna per il sostegno e la diffusione della lingua italiana rivolta ai cittadini stranieri adulti, (settembre 2012).

Sintesi conclusiva

In un contesto regionale che ha assunto caratteristiche sempre più interculturali e di stabilizzazione insediativa da parte degli immigrati stranieri, i comportamenti delle due "sottopopolazioni" (italiani e stranieri) stanno lentamente e gradualmente uniformandosi.

Ciò ha aspetti positivi se pensiamo al tema dell'accesso ai servizi, della partecipazione scolastica, della tutela della salute, ma evidenzia altresì che analogamente ai lavoratori italiani, anche i lavoratori stranieri, pur in crescita in termini assoluti, hanno risentito della fase recessiva dell'economia italiana (specie le donne) registrando un rallentamento della crescita del numero di occupati.

Il momento è delicato, ma tra i cittadini emiliano-romagnoli sembra prevalere nel corso di questi anni un atteggiamento di apertura verso il fenomeno migratorio, indirettamente confermato dal limitato numero di episodi di discriminazione denunciati in questi anni.

Lo stesso CNEL, con uno specifico studio che si ripete oramai da quasi dieci anni⁴⁵, ha sempre collocato la Regione Emilia-Romagna tra le prime regioni per capacità di integrazione sociale degli stranieri immigrati.

In un contesto economico probabilmente ancora instabile, la capacità di effettiva inclusione della componente femminile, in costante crescita, e della generazione di minori nati e/o cresciuti in Italia, rappresenteranno indubbiamente alcune delle principali sfide dei prossimi anni al fine di mantenere e consolidare il livello di coesione sociale lentamente raggiunto.

45. Ci si riferisce agli otto Rapporti Cnel sugli Indici di integrazione degli stranieri in Italia.

La relazione è stata curata dal Gruppo tecnico interassessorile istituito con Determinazione 14255/2010.
Il Gruppo tecnico è coordinato da Monica Raciti e seguito per gli aspetti tecnico-operativi da Andrea Facchini.
È composto da: Andrea Facchini, Clara Tommasini, Daniela Salvador, Viviana Bussadori, Alessio Saponaro,
Maria Teresa Paladino, Clara Curcetti, Vittoria Pastorelli, Michele Zanelli, Serenella Sandri, Nilde Tocchi,
Samantha Arsani, Antonella Busetto, Maura Serrazanetti, Sandra Poluzzi, Sergio D'Alesio, Maurizio Marengon,
Fabio Abagnato, Gianni Cottafavi, Claudia Serra, Sonia Bonanno.

Coordinamento redazionale:

Andrea Facchini

Coordinamento editoriale:

Tiziana Gardini

Agenzia Informazione e Comunicazione della Giunta - RER

Progetto grafico e impaginazione:

Tracce srl Comunicazione & Pubblicità - Modena

Stampa:

Centro stampa Regione Emilia-Romagna

Regione Emilia-Romagna

Viale Aldo Moro 52 - 40127 Bologna

Tel. 051 5271

www.regione.emilia-romagna.it

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

www.regione.emilia-romagna.it