

Delib.G.R. 12-10-2006 n. 2402

L.R. n. 5/2005. "Piano regionale integrato per l'immigrazione". Approvazione definitiva.
Pubblicata nel B.U. Friuli-Venezia Giulia 8 novembre 2006, n. 45.

Capitolo 1

Finalità principali.

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

1. aumentare la capacità del sistema regionale di conoscere e di monitorare l'evoluzione del fenomeno migratorio in Regione, attraverso strumenti di analisi e ricerca quali-quantitativi;
2. avviare un programma regionale di contrasto alla discriminazione, in attuazione di quanto disposto dall'art. 44, comma 12 del decreto legislativo n. 286/1998;
3. sostenere l'avvio dei servizi territoriali di cui all'art. 21, comma 1, lettere a, b, c, d, e della L.R. 4 marzo 2005, n. 5, estendendo e consolidando in tutto il territorio regionale una rete di servizi per l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati finalizzati a garantire adeguate forme di tutela dei diritti dei cittadini stranieri, con particolare attenzione alle situazioni di vulnerabilità;
4. Dare avvio ad un Protocollo regionale per il sostegno del diritto d'asilo;
5. Definire apposite linee-guida per l'accoglienza e la protezione dei minori stranieri non accompagnati;
6. sostenere progetti di protezione sociale che diano attuazione a quanto disposto dall'art. 18 del decreto legislativo n. 286/1998, attuando in particolare un più efficace monitoraggio sulle situazioni di grave violenza e sfruttamento anche in ambito lavorativo;
7. Avviare progetti che diano attuazione alle misure previste dall'art. 18 della L.R. 4 marzo 2005, n. 5 (sostegno alle misure alternative alla detenzione);
8. Accrescere l'efficacia degli interventi nel campo delle politiche abitative in attuazione dell'art. 20 della L.R. 4 marzo 2005, n. 5, sostenendo in particolare gli enti locali nell'attuazione dei servizi di agenzia sociale per la casa e dare avvio agli accordi di programma;
9. Dare avvio, a partire fin dall'anno scolastico 2006-2007, ad un nuovo programma regionale di interventi nel settore dell'insegnamento dell'italiano come L2 e dell'educazione interculturali;
10. Realizzare interventi che permettano di agevolare l'accesso e la fruizione, da parte dei cittadini stranieri dei servizi socio-sanitari, compresi quelli comunque erogabili anche nei confronti dei cittadini stranieri non in regola con le norme sul soggiorno;
11. Sostenere azioni innovative che permettano ad un più elevato numero di cittadini stranieri, in possesso di competenze e professionalità acquisite nel paese di origine o di provenienza, di accedere a percorsi di riqualificazione professionale;

12. Sostenere l'apertura di centri interculturali e rafforzare l'attività di quelli già esistenti;

13. Dare maggiore organicità e stabilità alla realizzazione di percorsi di formazione e aggiornamento in materia di immigrazione per gli operatori regionali, degli enti locali, del servizio sanitario, del servizio scolastico, degli enti pubblici e delle associazioni;

14. Avviare una stretta collaborazione tra l'Osservatorio sull'immigrazione (art. 7, L.R. n. 5/2005) e l'osservatorio del mercato del lavoro al fine di potere disporre di dati ed analisi anche di tipo qualitativo sulle reali condizioni di lavoro e sui percorsi di integrazione sociale dei cittadini stranieri e contribuire a determinare con maggiore precisione e chiarezza il fabbisogno di manodopera straniera in relazione alla determinazione dei flussi di ingresso.

La Giunta regionale, in attuazione di quanto previsto dall'art. 5 della L.R. n. 5/2005, provvederà ad indire nell'anno 2007 la "Conferenza regionale sull'immigrazione" quale momento di partecipazione e di confronto propositivo con le istituzioni e gli organismi operanti nello specifico settore.

Capitolo 5

Programmi di protezione sociale.

Il quadro nazionale e regionale

L'intervento regionale nel campo dei programmi di protezione sociale è disciplinato dall'art. 17 della L.R. n. 5/2005 che prevede interventi specifici rivolti a persone che risultino vittime di situazioni di violenza o di grave sfruttamento, anche in ambito lavorativo, di cui all'art. 18 del decreto legislativo n. 286/1998 [10]. La normativa in materia di misure contro la tratta delle persone è stata ulteriormente rafforzata dalla L. 11 agosto 2003, n. 228 che ha modificato l'art. 600 del Codice Penale (riduzione o mantenimento in schiavitù) e dell'art. 601 (tratta di persone), introducendo all'art. 13 uno speciale programma di accoglienza per le vittime dei reati connessi alla tratta e alla riduzione in schiavitù. L'entrata in vigore del Regolamento di attuazione dell'art. 13 della citata normativa, avvenuto con D.P.R. 19 settembre 2005, n. 237, rafforza il complesso degli interventi che l'ordinamento giuridico italiano pone a tutela delle vittime delle situazioni di traffico, grave violenza e sfruttamento, attribuendo alle Regioni e agli enti locali un forte ruolo nell'implementazione degli interventi.

I programmi di protezione sociale riguardano quattro tipologie di interventi rivolti alle vittime:

- a) interventi di protezione
- b) interventi di assistenza ed accoglienza
- c) programmi di supporto all'integrazione sociale
- d) progetti di rientro volontario e al reinserimento nel paese di origine

L'ambito di applicazione dell'art. 17 della L.R. n. 5/2005 risulta particolarmente complesso poiché si riferisce a molteplici situazioni di violenza e sfruttamento che pur presentando forti analogie tra esse, sono tuttavia diversificate in relazione alle modalità e alle forme della violenza contro le vittime e alle ricadute di carattere sociale.

La vittima può essere oggetto di trafficking [11]; si tratta della situazione più grave nella quale la vittima, che conosce poco o nulla il contesto italiano, ha pochi strumenti di difesa.

La situazione di violenza o sfruttamento può però anche colpire soggetti inizialmente non trafficati, ma che, al pari di questi ultimi vengono assoggettati ad analoghe condizioni di totale privazione della propria libertà e dignità. In questo secondo caso lo sfruttamento trova facile terreno nella condizione di grave e totale marginalità sociale della vittima, quasi sempre privo di un titolo valido di soggiorno, che non ha o ritiene di non avere alcun potere contrattuale per fare valere i propri diritti, ed avendo timore a denunciare la propria condizione alla pubblica autorità, accetta la condizione di violenza come inevitabile.

In ragione della sua gravità e diffusione, l'art. 18 del decreto legislativo n. 286/1998 ha trovato applicazione prevalentemente in relazione alla violenza e allo sfruttamento sessuale di cittadine straniere [12]. Anche nella regione Friuli-Venezia Giulia gli interventi in tale ambito sono presenti e radicati con esperienze e progettualità di alto livello.

Sono invece ridotti numericamente, e meno strutturati, gli interventi di protezione rivolti alle vittime di grave sfruttamento in ambito lavorativo. Si tratta di una "zona di confine" sostanzialmente invisibile rispetto alla quale non si dispongono di dati sufficienti a quantificare il fenomeno che, tuttavia, ad avviso sia delle organizzazioni e degli enti operanti in regione nel campo della lotta alla tratta che dei studiosi del fenomeno, risulta essere ben più grave ed esteso di quanto non appaia a prima vista. I fenomeni di cosiddetta "riduzione in schiavitù" (nei quali lo sfruttamento sessuale e quello lavorativo possono variamente incrociarsi) risultano infatti connotare in maniera allarmante anche tutti gli stati dell'Unione Europea.

Gli interventi

Gli interventi del Piano integrato della L.R. n. 5/2005 sono finalizzati al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

1. avviare un sistema efficace di monitoraggio e valutazione quali-quantitativo degli interventi a favore delle vittime di tratta ai sensi dell'art. 18 del D.Lgs. n. 286/1998 e dell'art. 13 della L. n. 228/2003, allo scopo di promuovere la conoscenza degli esiti più interessanti e la diffusione delle buone prassi a tutti i soggetti coinvolti.
2. potenziare le Unità mobili su tutto il territorio regionale aventi il compito di svolgere un lavoro di primo contatto e di creazione di rapporti di fiducia con le vittime, fase indispensabile per permettere l'emersione delle situazioni di sfruttamento.
3. promuovere interventi di riduzione del danno e di promozione dei diritti per le persone coinvolte nei fenomeni legati alla tratta, quali la prostituzione, il lavoro forzato e il grave sfruttamento lavorativo, compreso quello domestico, l'accattonaggio, le attività illegali; tali interventi, oltre che nei contesti in cui si manifesta la prostituzione (non solo di strada ma anche al chiuso) - o l'accattonaggio e le attività illegali.

Tali interventi vanno realizzati con particolare attenzione anche negli istituti penitenziari e negli attuali CPT poiché in essi le vittime possono trovarsi a diretto contatto con gli stessi soggetti autori dello sfruttamento perpetrato.

4. sostenere progetti attuativi dell'art. 18 del decreto legislativo n. 286/1998, anche attraverso opportuni co-finanziamenti di programmi nazionali, che siano in grado di sviluppare programmi di assistenza ed integrazione sociale in tutte le fasi previste, compresa la fase del supporto all'inserimento lavorativo (attraverso corsi di formazione, borse lavoro, accesso ai servizi di orientamento) e scolastico. Risulta in particolare prioritario ampliare l'attuale rete di accoglienza protetta, presente con esperienze già consolidate a Trieste, Udine e Pordenone, insufficienti tuttavia nel rispondere alle richieste di presa in carico delle vittime.

5. promuovere il rafforzamento di un lavoro di rete tra enti pubblici, organizzazioni non-profit, forze dell'ordine, magistratura ed ispettorati del lavoro per l'identificazione e la tutela delle vittime di tratta al fine di elaborare linee-guida e protocollo di intervento sulla presa in carico delle vittime.

6. organizzare percorsi di formazione specifici per gli operatori pubblici e privati con particolare attenzione ai servizi sociali di base degli enti locali alla polizia municipale, agli istituti ed enti comunque a contatto con il mondo del lavoro e ai servizi delle ASS. La fase dell'individuazione e dell' "aggancio" della vittima della tratta rappresenta il momento più delicato dell'intero programma di protezione sociale. Risulta pertanto indispensabile rafforzare l'attenzione e la capacità dei servizi pubblici di riconoscere con tempestività le situazioni e di attivare gli interventi appropriati.

Un settore di intervento di importanza cruciale rispetto al quale è necessario porre una specifica attenzione è quello del sostegno a programmi di rimpatrio assistito e di reinserimento nel paese di origine. In particolare l'efficacia di tali interventi è data dalla solidità del progetto di reinserimento grazie al quale la vittima del traffico può tornare a vivere nel proprio paese in condizioni di dignità, autosufficienza economica e sicurezza.

Gli incentivi previsti dall'art. 17 della L.R. n. 5/2005 saranno pertanto rivolti a co-finanziare programmi di aiuto al reinserimento socio-economico attuati da organismi nazionali ed internazionali, nonché da associazioni ed enti operanti in materia di cooperazione presenti nei paesi di origine delle vittime della tratta.

[10] La normativa italiana in materia di lotta alla tratta presenta delle caratteristiche particolarmente innovative nell'Unione Europea. La norma, ponendo al centro la relazione tra persone immigrate e l'assoggettamento a condizioni di grave sfruttamento e diversificate forme di violenza, intende sostenere le vittime di tali violenze e coercizioni e contrastare la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale e di altro genere. In particolare la normativa consente di realizzare un percorso di inclusione sociale mediante i programmi di assistenza e integrazione sociale, intesi come riformulazione del progetto migratorio in condizioni di legalità, sicurezza e autonomia. Il complesso del lavoro sviluppato per la protezione e l'inserimento socio-lavorativo delle vittime rappresenta anche un efficace contributo al contrasto delle organizzazioni criminali che ne gestiscono il traffico e lo sfruttamento. L'Italia è infatti il Paese dell'Unione Europea in cui sono state avviate e portate a positiva conclusione il maggior numero di inchieste giudiziarie contro i soggetti ed i racket dediti alla tratta di persone, con particolare riguardo alla tutela della vittima.

[11] Con tale espressione si fa riferimento nella letteratura scientifica ad un'attività criminale, generalmente attuata da un'organizzazione avente forti ramificazioni internazionali, consistente nell'illecito trasferimento da uno Stato ad un altro di un migrante attraverso la violenza, il ricatto o l'inganno. Il trasferimento è finalizzato ad attuare nel paese di destinazione uno sfruttamento della persona trafficata con completo assoggettamento del migrante al volere dell'organizzazione.

[12] Dai dati del Dipartimento per le Pari Opportunità emerge come nel periodo marzo 2000 - marzo 2005, sono 8.891 le vittime di tratta avviate ai programmi di protezione assistenza e integrazione sociale (di cui 461 minori), 4.697 i permessi di soggiorno ex art. 18; 6.497 i percorsi di formazione socio-occupazionale, 4.443 inserimenti nel mondo del lavoro. Molti degli enti coinvolti sono inoltre titolari o gestiscono le postazioni locali del Numero Verde sulla Tratta, che da luglio 2000 a luglio 2005 ha ricevuto 485.964 chiamate.

capitolo 16

L'osservatorio sull'immigrazione.

Il ruolo dell'Osservatorio nel sistema regionale

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

L'Osservatorio nasce dalla consapevolezza che l'immigrazione nella Regione FVG ha assunto ormai le caratteristiche di fenomeno strutturale complesso in notevole espansione destinato a modificare in profondità aspetti sociali, culturali ed economici della società regionale. Le politiche volte a sostenere l'accoglienza e l'integrazione sociale dei cittadini stranieri in attuazione della legge regionale n. 5/2005 debbono pertanto riuscire ad essere all'altezza della complessità delle problematiche poste dai fenomeni migratori. Risulta pertanto prioritario disporre di strumenti di raccolta, analisi ed elaborazioni di dati non solo quantitativi ma anche qualitativi relativamente al fenomeno migratorio e ai cambiamenti che si verificano nella società. Come si è detto, l'immigrazione coinvolge infatti sia la comunità immigrata che la società locale con un numero crescente di sue articolazioni interne, quali le amministrazioni pubblica, i servizi, le imprese, le organizzazioni di categoria, il mondo del volontariato e del privato sociale, gli organismi politici e legislativi. A tutti questi livelli si producono comportamenti, atti, regole che complessivamente qualificano il contesto di accoglienza e la qualità del percorso di integrazione. La stessa fisionomia dell'immigrazione si modella sui comportamenti della società e sulla capacità di questa di adattarsi ai cambiamenti. Per tale motivo assume importanza crescente la conoscenza del fenomeno migratorio, le opportunità e le criticità che esso genera nel contesto di accoglienza e la conoscenza di come il contesto locale reagisce alla diversità ponendo in essere comportamenti di accettazione oppure di rifiuto.

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

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

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

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

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

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

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

L'attività di monitoraggio, studio e ricerca sul fenomeno migratorio in regione condotta dall'Osservatorio costituisce attività propedeutica alla realizzazione della valutazione triennale delle azioni realizzate in materia di immigrazione, e della loro efficacia, di cui all'art. 6 della L.R. 4 marzo 2005, n. 5. La Giunta regionale provvederà con apposito atto a stabilire le modalità attraverso le quali implementare le azioni di valutazione triennale previste dalla legge.

Gli ambiti di intervento

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

1. operare una raccolta, elaborazione e analisi quali/quantitativa di dati relativi al fenomeno migratorio;
2. raccogliere ed elaborare dati e informazioni sulle situazioni di discriminazione subite dalle cittadine e dai cittadini immigrati. Tra le azioni di monitoraggio assume una priorità l'avvio di una più attenta analisi sulla condizione sociale delle donne straniere che risulta più esposta a situazioni di possibile discriminazione rispetto all'effettivo accesso ai servizi e alle opportunità di inserimento socio-lavorativo. Particolarmente alto è il rischio per la donna straniera di essere vittima di situazioni di esclusione sociale e culturale nonché di possibile violenza, anche domestica. I dati che emergeranno dal monitoraggio sopra indicato costituiranno punto di riferimento per l'amministrazione regionale per orientare l'attuazione del presente Piano, nonché per operare un più efficace raccordo tra gli interventi regionali in materia di integrazione ed accoglienza delle cittadine straniere con le disposizioni previste da altre normative di settore, quali la L.R. n. 17/2000 (realizzazione di progetti antiviolenza e istituzione di centri per donne in difficoltà);
3. raccogliere ed elaborare dati e informazioni finalizzati al monitoraggio e la verifica dell'efficacia degli interventi attuati in materia di immigrazione, impegnando a tal fine, tutti i soggetti attuatori degli interventi sostenuti da contributo regionale a redigere, con le modalità e i tempi che verranno

definiti dall'Osservatorio, le schede di raccolta dati ed informazioni sul funzionamento e sull'efficacia degli stessi interventi ;

4. collegare i diversi segmenti di conoscenza scientifica del fenomeno dell'immigrazione nella sua composizione ed articolazione al fine di operare studi ed analisi complessive anche finalizzate a valutare l'efficacia degli interventi di accoglienza ed integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati;
5. organizzare corsi formativi per cittadini immigrati ed operatori della Pubblica Amministrazione e degli enti ed associazioni operanti nel settore dell'immigrazione;
6. garantire la divulgazione dei risultati delle attività svolte mediante i più appropriati strumenti di comunicazione: realizzazione sito web, servizio banca dati, biblioteca tematica;
7. organizzare pubblicazioni, convegni e seminari tematici;
8. realizzare un'attività di coordinamento dei servizi territoriali sull'immigrazione;
9. realizzare, anche on line, una rete di collegamento tra i vari Osservatori a livello regionale (a partire dagli osservatori attivati dalla Provincia di Udine e da quella di Gorizia), interregionale, nazionale ed europeo, nonché consentire una più efficace visibilità delle informazioni;
10. realizzare un servizio di consulenza sulle materie oggetto delle indagini dell'Osservatorio nei confronti degli Enti e delle Istituzioni pubbliche;
11. integrare il modello dell'Osservatorio sul mercato del lavoro transfrontaliero Adriatico (SVILMA) con quello regionale.

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