

COOPERAZIONE DECENTRATA E RUOLO DEI MIGRANTI: EUROPA DEL SUD EST

Giorgio Palamidesi

Sevizio Politiche per l'Accoglienza e l'Integrazione Sociale, Regione Emilia Romagna

PICCOLA PREMESSA

Non mi sembra fuori luogo dire che discutendo del ruolo dei migranti nella cooperazione decentrata contribuiamo alla ricerca di ALTRE politiche migratorie, diverse da quelle attuali.

Ricordiamo infatti che le leggi oggi dominanti in Italia ed in gran parte dei paesi UE risentono dell'ossessione del controllo, dell'illusione del blocco delle frontiere, della negazione dei diritti delle persone, della riduzione dei migranti a solo strumento economico usa e getta, soggetti voluti e rifiutati nello stesso momento.

Nemmeno possiamo nasconderci che ci sono spinte verso una operazione di "sostituzione etnica" : via gli "arabi" e più apertura verso gli "europei", visti come più "omogenei" ma anche più facilmente espellibili, "intercambiabili". Noi oggi parliamo di EUSE (Europa Sud Est), ma certamente in un'ottica diversa, di popoli tra altri popoli: per questo esporre qui esperienze che parlano di Ghana o Senegal mi pare giusto.

In questi giorni, va aggiunto che è forte il rischio che pesanti tagli di spesa sociale si riflettano direttamente sulla condizione sempre più precaria dei migranti.

Per superare questo stato di cose, il forum e quel che ne seguirà può essere utile, anche per avere uno sguardo più globale sulla realtà, uno sguardo più di prospettiva.

Spero che oggi si apra un percorso che porti ad individuare strumenti, mezzi finanziari, impegni, idee progettuali da proporre a chi esprime le volontà politiche.

1. QUALE COOPERAZIONE DECENTRATA

Il forum è interessante ed utile perché chiede, spinge questa amministr. Regionale ad inoltrarsi in una zona di discussione che potremmo definire quasi "una terra di nessuno" (anche se credo che, percorrendola, incontreremmo più soggetti di quanto si pensi: comuni, associazioni, singole persone solidali..).

Terra di nessuno perché finora non è stato sufficientemente indagato, sperimentato il nesso migrazione/cooperazione internazionale ed ancor meno si è verificato il possibile ruolo dei migranti nelle scelte di coop. decentrata.

In particolare, per il Servizio in cui lavoro, finora impegnato nella promozione di un sistema regionale di accoglienza ed integrazione, si pone il problema se sia possibile pensare un passaggio , un'evoluzione dalle politiche sociali che mettono al centro soprattutto i processi di integrazione nelle società di arrivo a politiche sociali (e non solo: di cooperaz., scambi economici, relazioni culturali...) che considerino sia il punto di partenza che quello di arrivo.

Nonostante la cosiddetta integrazione dei migranti nella società italiana sia tutt'altro che facile e risolta (vediamo l'aspra discussione in atto su un tema fondamentale come la scuola..), credo che il discorso sulle società di partenza vada aperto, per avere presente un doppio punto di vista (quali sono gli effetti delle migrazioni qui e là).

Per cominciare, che rapporto può esserci tra cooperazione e politiche migratorie? Direi non di dipendenza reciproca, non di condizionamento ma piuttosto di connessione dialettica, di ricerca di relazioni, di nuove possibilità.

Non mi sembra superfluo dire cosa NON DOVREBBE ESSERE la cooperazione decentrata internazionale:

- 1) non è un elemento di controllo/freno dei processi migratori: può influire ma solo in modo indiretto e sul medio-lungo periodo
- 2) non è la ricompensa da dare a stati più zelanti nell'ostacolare la cosiddetta "immigrazione clandestina": cioè risponde ad una logica diversa da quella degli Accordi Bilaterali di Riammissione
- 3) non è un pezzo del sistema dei rapporti diplomatici tra stati
- 4) non è l'apripista per conto di imprese o export di merci italiane
- 5) non è lo strumento per formare o specializzare forza lavoro da importare in Italia.

Invece, cosa DOVREBBE ESSERE?

- 1) il segnale concreto della presa di coscienza che (non è scontato..) la migrazione non ha solo un punto di arrivo ma anche uno di partenza
- 2) un sistema di iniziative che tiene conto dei due luoghi (partenza/arrivo) ma anche di quello che sta in mezzo, fatto di relazioni, storie personali, scambi, informazioni..
- 3) uno strumento concreto per costruire e mantenere un ponte tra le due realtà, perché integrazione sociale non vuol dire distruzione di legami ma loro rielaborazione, evoluzione.
- 4) uno strumento per riconoscere e valorizzare conoscenze e capacità di chi è emigrato, comprese le iniziative di piccola imprenditoria o di cooperative
- 5) un mezzo per creare relazioni tra popoli e contribuire ad una cultura di pace
- 6) un modo per fare emergere ed incontrare le "società civili" (se esistono: associazioni, sindacati..) e le istituzioni più piccole come i municipi.

Proponendo questi criteri generali da discutere per fare scelte concrete, ho invaso un po' di Terra di Nessuno, ma penso sia coerente anche con la Legge Regionale per l'Integrazione Sociale dei cittadini stranieri approvata nel 2004 dalla RER.

Uno degli obiettivi della LR 5/04 infatti è lo sviluppo di politiche intersettoriali, cioè di collegamento ed interazione tra diversi assessorati. Nei prossimi mesi, Giunta ed Assemblea Legislativa discuteranno il primo Piano Triennale Regionale per l'immigrazione, costruito con il contributo dei vari assessorati che più o meno direttamente influiscono sulla condizione sociale dei migranti (casa, lavoro, cultura, formazione, salute...) e con la consultazione degli enti locali e della Consulta regionale.

Secondo questa impostazione, il nesso tra cooperazione e migrazioni dovrebbe trovare spazio anche nel prossimo Documento di Indirizzo programmatico triennale sulla cooperazione Internazionale della Regione Emilia Romagna (LR 12/02).

2. POLITICHE SOCIALI IN E-R

Nella LR 5/04 troviamo degli importanti riferimenti per il discorso che facciamo oggi. Gli articoli che segnalo sono:

- ART. 6 Consulta regionale per l'IS dei CSI
- ART. 8 partecipazione e rappresentanza a livello locale
- ART. 15 corsi di formazione per l'organizzazione delle attività delle associazioni dei cittadini stranieri immigrati
- ART. 16 sostegno ad attività imprenditoriali
- ART. 17 iniziative di comunicazione interculturale
- ART. 18 contributi alle associazioni
- ART. 19 iniziative di rientro volontario nei paesi d'origine

Rispetto alle politiche sociali promosse dalla RER negli ultimi 5 anni non dirò molte cose in quanto vi è stato dato un documento che sintetizza i programmi attuati con gli enti locali.

3. ALCUNI DATI

IN EMILIA ROMAGNA su circa 260 mila immigrati (residenti 2005) :
 (1° paese è il Marocco)
 Albania 35.000 (13 % del tot) ,
 Romania 15.300 (6 %) ;
 Macedonia 5358 (2%),
 Serbia e Montenegro 3700 (1,5%).

3.1 Associazioni per provincia:

ALBANIA : BO 2, RE 1, MO 3, RIMINI 2, PIACENZA 3 (TOT. 11)
 ROMANIA: BO 1, RA 1; (TOT. 2)
 RUSSIA: RE 1
 UKRAINA: RE 1
 EST IN GENERALE : RE 1
 CHIESA ORTODOSSA : MO 1
 CROAZIA : RA 1
 ARMENIA: RA 1
 MACEDONIA: PIACENZA 1
 BOSNIA: PC 1
 MOLDOVA : PARMA 1

SICURAMENTE CE NE SONO ALTRE O MISTE O CHE NEL NOME NON RICHIAMANO UNA NAZIONALITA' (ad es. "CITTADINI DEL MONDO", "DONNE DEL MONDO"::)

3.2 Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri:

Su 18 componenti stranieri, vi sono 3 albanesi, 1 ciascuno Moldova, Ukraina, Romania, Polonia.

3.3 Iniziative:

Rispetto all'area EUSE (ma nemmeno per altre...) non sono state fatte azioni specifiche per/con migranti , anche se alcune iniziative di fatto hanno interessato prevalentemente i migranti dell'est europeo:

- 1) L'accoglienza per rifugiati o protezioni umanitarie fuggiti nel periodo delle guerre jugoslave negli anni '90 (in ER i rifugiati, richiedenti Asilo, protezioni umanitarie sono circa 2000 e negli ultimi anni la provenienza da est EU è molto calata).
- 2) I Progetti "Oltre la Strada" e "WEST" contro il traffico di persone e lo sfruttamento sessuale
- 3) Le iniziative nate dopo il 2002 (prima tutti sapevano ma nessuno voleva vedere) per le cd. "badanti", successivamente alla sanatoria che in Italia ha regolarizzato più di 700 mila persone, di cui 50 mila in ER, in gran parte donne dell'est. E' stato siglato un accordo con le Organizzazioni Sindacali e si sono fatti 38 progetti locali di qualificazione del lavoro di assistenza, di apprendimento dell'italiano ma anche di creazione di punti di incontro per persone che molto spesso non hanno un alloggio proprio.

Segnalo poi altre due cose che potenzialmente sono d'interesse per questo forum:

- a) la promozione ed il finanziamento di progetti di comunicazione interculturale, anche in diverse lingue, fatti da e per cittadini stranieri (e italiani..), utilizzando radio, tv, web, periodici stampati e dando via a vere e proprie redazioni locali in tutto o in parte formate da immigrati.
- b) L'avvio di una rete europea (ERLAI) di amministrazioni regionali per attività comuni su immigrazione ed asilo, che nel 2006 potrebbe essere sviluppata e costituire un utile punto di riferimento.

4. L'ASSOCIAZIONISMO DEGLI STRANIERI IN EMILIA ROMAGNA

Negli anni '90, mentre cresceva e si stabilizzava la presenza degli immigrati, la Regione ER e molti enti locali hanno contribuito all'attività delle tante associazioni che più o meno formalmente nascevano. Con piccoli finanziamenti venivano sostenute sia attività pubbliche (feste, concerti, attività culturali) sia "interne" (corsi di lingua d'origine, doposcuola per bambini, aiuto reciproco, religione...).

Marocchini, tunisini, senegalesi, nigeriani (meno gli albanesi), si presentavano così al paese di arrivo.

Pur all'interno di un approccio sostanzialmente di emergenza, nella società come negli enti dell'ER, prevaleva, non senza contraddizioni, la curiosità, la disponibilità, la novità. E questo segna una "differenza di clima" con l'oggi...

Accanto a motivi di precarietà e conflittualità (primo fra tutti la casa, come oggi) c'era una spinta ad una migliore conoscenza reciproca.

L'esempio del diffuso tessuto associativo Emiliano Romagnolo influiva e molte associazioni si appoggiavano, come sedi, proprio a ARCI, chiese, sindacati.

In alcune realtà (a partire da MO) si cominciavano a sperimentare forme di rappresentanza presso le istituzioni: i consiglieri aggiunti, le consulte, alcune elettive altre fatte da rappresentanti di associazioni.

Il rapporto tra associazioni straniere (o miste o plurinazionali, nella prima fase numerose e poi ridottesi per la "comunitarizzazione" prevalsa) ed istituzioni era dunque legato a singole attività, piuttosto che ad un sistematico confronto sulle politiche sociali per i migranti. Rilevante era anche la partecipazione comune ad iniziative più politiche, come le battaglie antirazziste, per i diritti sociali, per la sanatoria, per leggi migliori.

Importante, allora come oggi, è la presenza dei migranti nei sindacati, molto consistente in ER anche se non vi è un grande protagonismo in prima persona.

La spinta associativa tra i cittadini stranieri, oltre ad esprimere livelli di socialità e relazioni esistenti nei propri paesi (progetti migratori più comunitari o di famiglie allargate), rispondeva alla necessità di autoaiuto, di trovare ambienti amichevoli in luoghi estranei, di scambiarsi informazioni o beni. Inoltre se pensiamo a chi proviene dall'Africa, dall'Asia, ma anche da paesi arabi probabilmente si pensava fin da subito ad una permanenza di lungo periodo, di prospettiva per sé e la famiglia.

In molti casi, credo, il trovarsi tra connazionali (o tra appartenenti alla stessa religione: centri islamici..) era ed è il mezzo non per isolarsi ma per relazionarsi meglio con gli italiani. Ciò non va visto in modo idilliaco, ma pur nelle difficoltà, ha contribuito a sviluppare esperienze, contatti, conoscenze.

Negli ultimi anni la coscienza di essere di fronte ad un fenomeno sociale strutturale si è affermata negli enti locali: dall'emergenza si è passati alla programmazione di servizi.

Dal 2000, con l'istituzione del Fondo Naz.le Politiche Migratorie ripartito tra le Regioni e poi assegnato agli enti locali, cambiano le modalità di decisione e di attuazione degli interventi sociali per immigrati.

Con ciò cambia anche il tipo di rapporto che si era costruito negli anni '90 tra enti locali ed associazioni di immigrati. I principali elementi di diversità sono:

- l'elaborazione da parte della RER di linee guida annuali, con cui si indicano in generale le aree di intervento e si assegna un budget finanziario ad ogni provincia;
- la "concertazione sociale" con enti locali, Sindacati, imprenditori e terzo settore per la condivisione dei grandi obiettivi delle politiche migratorie;
- la concertazione territoriale tra enti locali e parti sociali, che, all'interno delle linee della RER, con notevole autonomia, definiscono una programmazione di zona degli interventi di integrazione sociale;
- l'impegno più accentuato per accrescere le forme di rappresentanza degli stranieri presso le istituzioni (Consulte..) piuttosto che lo sviluppo di un associazionismo diffuso.

Questi 4 livelli hanno dato rilevanti risultati di programmazione e possiamo affermare che oggi una politica regionale sull'immigrazione esiste ed ha solide basi locali, ma, dal punto di vista dell'associazionismo dei cittadini stranieri si presentano aspetti critici.

Alle associazioni, per essere considerati interlocutori credibili, si richiede una strutturazione, una solidità che spesso manca (anche perché le generazioni più esperte si sono stancate o hanno altri impegni...). I tempi della programmazione territoriale non sempre sono comprensibili e praticabili per realtà multiformi e vive ma anche mutevoli, precarie, volontarie, spesso senza neppure sedi vere.

All'associazionismo si è chiesta una maggiore "internità" alle istituzioni locali, offrendo spazi di rappresentanza, ma investendo poco (200 mila euro su 10 milioni di spesa 2000-2003) per il suo sviluppo, facendo poco i conti con modalità diverse di agire ed esigenze di autonomia del tessuto associativo.

D'altra parte, la programmazione territoriale è un processo molto complesso e faticoso anche per gli enti locali.

E' in questa fase che è iniziato l'arrivo massiccio di migranti dell'est, impiegati in occupazioni che rendono difficile il collegamento tra le persone: le famiglie, le strutture sanitarie, i cantieri spesso in nero...

E non dimentichiamo che questa è l'epoca della Legge Bossi-Fini, dell'incertezza dei diritti, della minaccia permanente di espulsione, del dilagante lavoro nero, della crisi della politica dei flussi programmati.

Sulle possibilità di crescita di aggregazioni di cittadini/e dell'est, arrivati (non gli albanesi) da relativamente poco tempo ed in una situazione non espansiva della realtà socio-economica, ci si possono fare un po' di domande:

- che tipo di associazionismo c'è? Come si risponde alla domanda: A cosa serve associarsi?
- rispetto ad altre nazionalità è maggiore / minore / uguale?
- la storia recente di immigrazione conta? O è + importante l'influenza della società di provenienza (ad es. l'esistenza di poche associazioni o pochi sindacati in Romania si riflette anche in Italia)
- il venire da aree geografiche più vicine influisce negativamente: si investe meno per una stabilità a lungo termine? E' una migrazione oscillante, da pendolari ?)
- l'esistenza di una diversità culturale meno forte, alimenta il desiderio di essere più simili agli "italiani" (quali ?!), più "solubili" nel sociale, meno riconoscibili?
- il "progetto migratorio" è più individuale o al massimo familiare e non di "comunità" o famiglia allargata?
- Si desidera tenere rapporti con il paese o invece si vogliono rompere i ponti?
- Cosa fanno i migranti della realtà socio-politica del paese d'origine? Sono interessati a esercitare il diritto di voto per il proprio paese o il distacco da quelle istituzioni è netto?
- Come contano le relazioni e gli scambi informali esistenti (piccoli commerci, trasporti cose-persone) e trasferimenti di denaro
- Più che una aggregazione di nazionalità vale quella nei sindacati, nelle chiese, solo tra conoscenti stretti?

5. WELFARE

Dalla produzione materiale la presenza dei migranti si è rapidamente estesa ai servizi (pulizie...) ed ai lavori più vicini alle necessità delle persone, spesso di quelle in difficoltà: Il ritirarsi del welfare pubblico anche in ER ha aperto spazi di mercato soprattutto per lavoratrici immigrate. E' un fenomeno di cui ancora si fatica a prendere piena coscienza e che comporta rischi socio-culturali notevoli (ad es. considerare normale chiedere una disponibilità di 24 h, o di far "badare" gli anziani piuttosto che assisterli..).

Non è affatto pacifico che vi sia un interesse pubblico italiano, anche delle istituzioni locali, a prendere in considerazione le conseguenze delle migrazioni nei paesi di partenza, nel farsi carico dei vuoti umani e professionali che la domanda di lavoro italiana crea nei paesi di partenza.

Ad es. quando si fanno programmi come quelli per l'importazione di infermieri, soprattutto se si usano fondi pubblici, bisognerebbe valutare l'impatto sui paesi di provenienza, su sistemi sanitari sempre più precari e privatizzati. Oppure, cosa succede nelle famiglie lasciate da migliaia di donne spinte ad emigrare?

Momenti come questi servono, ma sarebbe importante la voce dei migranti stessi ed anche di chi è ancora là.

Anche il ruolo dei mezzi di comunicazione è importante.

Se parliamo di welfare transnazionale, certamente non possiamo pensare semplicemente di risolvere le carenze dei sistemi sociali e statali dell'UE (carenze peraltro ampiamente prevedibili: l'invecchiamento non è una sorpresa...) abbandonandosi all'iniziativa privata ed allo svuotamento di intere aree geografiche.

C'è molto da fare e realtà come l'OSSERVAT. Balcani possono contribuire a diffondere, anche negli amministratori, nei politici, un'informazione più accurata su paesi che hanno una dignità, che sono impoveriti ma non miserabili.. Tra l'altro, nonostante l'allargamento UE avvenuto e previsto (ROM, BG) non credo sia cresciuta molto la conoscenza di quei paesi,. Anzi a volte pare sia cresciuta + che altro la paura...

6. COSA FARE

In questa fase non credo si possa contare su molti fondi, è meglio puntare a costruire collegamenti, contatti, reti.

Bisognerebbe partire con un lavoro di ricerca che, con modestia, sappia ascoltare le voci altrui.

Creare una banca dati è utile ma bisognerebbe però anche dire a cosa serve, cosa si offre oltre alle informazioni.

Bisognerebbe anche conoscere quali progetti, iniziative i nostri stessi enti magari fanno in quell'area EUSE: formazione nei paesi d'origine, incentivi alle imprese...

Poi bisognerebbe pensare a sperimentare iniziative piccole che permettano ai migranti di proporre, partecipare, controllare.

Anche attività apparentemente "minori" potrebbero essere utili: gemellaggi tra enti locali, piccole attività di turismo responsabile...

Per certe cose, più che fare, si potrebbe facilitare quello che già avviene, semplificare ad es. l'invio delle rimesse, il credito, i rapporti con i propri paesi, i problemi con le ambasciate...

Altri punti:

- conoscere meglio in ER l'associazionismo formale e no dei migranti Europa Sud Est;
- pensare a quali soggetti possono essere importanti per idee di cooperazione (studenti universitari, imprenditoria straniera, mediatori interculturali, gruppi di donne..)
- sarebbe interessante vedere se , anche sfruttando internet, esistono contatti e progetti di analoghe comunità (o ONG) in altri stati UE;
- bisogna sapere di più della realtà in cui si interviene e cercare interlocutori credibili e non necessariamente istituzionali;
- scegliere paesi nei quali ci sono poche attività di cooperazione ma importanti spinte migratorie (ex Macedonia, 70% giovani disoccupati..)

Ci sono molte questioni aperte e da giornate come questa potremmo far partire contatti e collaborazioni utili a noi ed ai paesi da cui son partiti i migranti.