

Le politiche della Regione Emilia-Romagna per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri. Settima legislatura (2000-2005)

Sommario:

1. *Premessa: i quattro pilastri.*
2. *L'Osservatorio regionale e le tre fasi storiche della migrazione straniera in Emilia-Romagna.*
3. *La stagione della concertazione sociale.*
4. *La programmazione regionale delle attività a favore dei cittadini stranieri immigrati.*
5. *La legge 5/2004*

1. Premessa: i quattro pilastri

L'Emilia-Romagna rappresenta in Italia e in Europa una delle regioni caratterizzate dalla più elevata qualità della vita, dal più alto grado di benessere diffuso, misurato in termini di redditi e consumi e dalla più estesa rete di welfare locale: nel 2002 il PIL pro capite regionale è stato di 27.000 Euro, il 26% sopra la media nazionale; il reddito pro capite è risultato superiore del 14% alla media nazionale; la spesa per consumi del 21%; il tasso di disoccupazione regionale è stato di 3,3%, contro una media italiana del 9,0%.

In questo scenario, ci siamo posti una domanda di fondo: cresce costantemente la presenza di cittadini stranieri che risiedono e lavorano nella nostra regione, come può l'Ente regionale intervenire per assicurare una maggiore coesione sociale tra nuovi e vecchi residenti, nel rispetto delle regole?

Con questa prospettiva strategica, la Regione Emilia-Romagna ispirandosi al principio di pari opportunità, e attivandosi per la rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno inserimento sociale, culturale e politico per i cittadini stranieri, ha sviluppato, a partire dall'avvio della legislatura (2000), un programma organico di azioni sulla immigrazione straniera imperniato su **quattro pilastri**:

- ◆ osservazione del fenomeno;
- ◆ concertazione con le parti sociali;
- ◆ programmazione delle politiche di integrazione sociale;
- ◆ nuova legislazione regionale.

2. L'Osservatorio regionale e le tre fasi storiche della migrazione straniera in Emilia-Romagna

Attraverso la costante osservazione del fenomeno migratorio, che la Regione svolge assieme ai nove Osservatori provinciali promossi dalle rispettive

Amministrazioni provinciali, siamo riusciti a leggere le dinamiche evolutive della migrazione nei nostri territori. Da circa 30.000 persone straniere soggiornanti alla fine degli anni '80, nel corso del 2003 gli immigrati stranieri hanno oltrepassato le 250.000 unità, avvicinandosi gradualmente alla media europea che si attesta attorno al 7%. Accanto allo sviluppo quantitativo, assistiamo ad una crescita dei ricongiungimenti familiari, e conseguentemente ad un incremento della presenza femminile e della presenza dei bambini stranieri nelle scuole (oltre il 7% della popolazione scolastica nell'anno scolastico 2004/2005).

Aumenta costantemente ogni anno la percentuale di lavoratori stranieri neo-assunti, attestandosi nel corso del 2003 al 18% del totale delle assunzioni.

Il fenomeno migratorio si caratterizza sempre più per una doppia dinamicità: crescono gli stranieri di lunga durata, e crescono parallelamente gli arrivi di nuovi migranti, tale per cui si articolano le aspettative ed i bisogni.

Accanto al fattore temporale, si intrecciano altre variabili: cresce la presenza di giovani figli di immigrati espressione di inediti mix culturali, assistiamo ad una stabilizzazione di "famiglie" perché tanti sono i modelli sociali e culturali d'origine, mantengono una loro presenza i lavoratori singoli di entrambi i sessi (vedi ad esempio la significativa regolarizzazione delle assistenti familiari prevista dalla L. 189/02 che ha comportato per circa 23.000 persone della nostra regione una occasione di emersione legale), si pongono con forza nuovi bisogni che necessitano di un elevato livello di attenzione: le donne sole con figli, i minori stranieri non accompagnati, i richiedenti asilo, le persone straniere in situazione di povertà estrema e marginalità sociale, anche associata alla dipendenza da sostanze, ex detenuti che necessitano di percorsi di reinserimento sociale.

In costante aumento è pure il fenomeno della tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo, anche a causa di un crescente processo di femminilizzazione della povertà che caratterizza molti paesi di origine.

Risultati concreti ottenuti nella legislatura:

- ◆ **Attività dell'Osservatorio (anno 2001) con Pubblicazione annuale dell'Osservatorio regionale: statistiche, monitoraggio dei vari settori e documentazione;**
- ◆ **Collaborazione con il Dossier Statistico Nazionale Immigrazione negli anni 2003 e 2004, che prevede un elaborato curato direttamente dall'Osservatorio regionale;**
- ◆ **Coordinamento dei nove osservatori provinciali sull'immigrazione;**
- ◆ **Supporto tecnico alla definizione delle stime quantitative e qualitative di fabbisogno di nuovi ingressi per l'Emilia-Romagna: esempio la Regione ha proposto già dal 2002 una quota specifica per l'assistenza familiare, ottenuta per la prima volta quest'anno nel decreto flussi 2005 - (1850 "badanti" su 14.400 a livello nazionale);**
- ◆ **Costituzione della rete ERLAI (European Regional and Local Authorities on Asylum and Immigration) composta da Regioni e Comuni attivi sul tema.**

3. La stagione della concertazione sociale

Parallelamente alla osservazione del fenomeno migratorio, la Regione Emilia-Romagna ha considerato fondamentale il ruolo della concertazione come

strumento di confronto primario sia a livello istituzionale che sociale.

In questo senso abbiamo firmato il 18 dicembre 2001 un importante Protocollo d'intesa in materia di immigrazione straniera condiviso e sottoscritto dalle istituzioni (Regione, Province e Comuni), da tutte le parti sociali (sindacati CGIL, CISL, UIL ed organizzazioni datoriali) e dalle organizzazioni del terzo settore.

Il Protocollo ha affrontato i temi cruciali del governo dei flussi migratori, del lavoro e della formazione professionale, delle politiche abitative, della integrazione sociale e della necessità di una nuova legge regionale.

Si è così realizzata una convergenza di idee volta a conciliare i fabbisogni del tessuto produttivo regionale con la coesione sociale, i diritti e i doveri dei cittadini immigrati.

Conseguentemente è stato più facile avviare e realizzare il percorso istruttorio che ha portato alla approvazione della L.R. 5/2004 sulla base di una condivisione diffusa dei soggetti istituzionali e sociali i quali, ciascuno con ruoli e competenze diverse, hanno espresso un unanime interesse alla tematica migratoria ed alla sua riconfigurazione normativa.

Risultati concreti ottenuti nella legislatura:

- ◆ **Protocollo d'intesa in materia di immigrazione straniera del 18 dicembre 2001;**
- ◆ **Accordo regionale per sostenere l'emersione e la qualificazione del lavoro di assistenza ad anziani e disabili svolto da assistenti familiari (aprile 2003 e aggiornamento aprile 2004);**
- ◆ **Patto per la qualità dello sviluppo del 18 febbraio 2004 (inserimento del tema della immigrazione tra le quattro priorità) e definizione del relativo modello di monitoraggio;**
- ◆ **Protocollo regionale sull'asilo in materia di richiedenti asilo e rifugiati del 17 giugno 2004;**
- ◆ **Composizione della nuova Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (art. 6 L.R. 5/2004)**

4. La programmazione regionale delle attività a favore dei cittadini stranieri immigrati

Sul versante delle politiche di integrazione sociale, a partire dall'anno 2000, la Regione Emilia-Romagna ha proposto annualmente un "Programma regionale delle attività a favore degli immigrati" attraverso le risorse finalizzate previste dal D.Lgs 286/98, integrato da risorse regionali per un ammontare di circa **14 milioni di euro nella legislatura, di cui 4.000.000 nell'ultimo anno.**

Nello specifico sono stati individuati tre macro-obiettivi prioritari verso i quali tendere le politiche di accoglienza e integrazione sociale rivolte ai cittadini stranieri immigrati:

- ◆ **costruire relazioni positive**, attraverso interventi che si prefiggono di operare sul piano simbolico, secondo una logica preventiva e promozionale, finalizzati a conseguire l'obiettivo di favorire lo sviluppo di una società interculturale, basata sulla pacifica convivenza delle diversità, sulla capacità di sintetizzare positivamente i conflitti derivanti dalle difficoltà di dialogo e fondata sulla piena e accettata condizione di cittadinanza dei migranti;
- ◆ **garantire pari opportunità** di accesso e tutelare le differenze, attraverso

interventi che possano garantire un accesso paritario al sistema integrato dei servizi sociali, al sistema scolastico, formativo e sanitario, curando in particolare i percorsi di apprendimento della lingua italiana e valorizzando la attività di mediazione socio-culturale;

- ◆ **assicurare i diritti della presenza legale**, mediante interventi volti a garantire per i cittadini stranieri adeguate forme di conoscenza e di tutela dei diritti e di conoscenza dei doveri previsti dalla normativa nazionale ed europea (azioni di informazione, orientamento, consulenza ed assistenza legale), nonché sviluppare azioni contro le discriminazioni, dirette e indirette, per motivi razziali, etnici, nazionali, religiosi o derivanti da situazioni di grave sfruttamento secondo quanto indicato dagli artt. 44 e 18 del D.Lgs 286/98.

Con le risorse regionali abbiamo finanziato sostanzialmente quattro aree di intervento, riferibili a :

- a) una serie ampia di interventi nel campo delle attività in ambito scolastico, riconducibili al sostegno all'apprendimento della lingua italiana, agli interventi volti a fornire strumenti interculturali, ed alle attività di socializzazione nel tempo libero (extra-scolastiche) svolte a favore di minori stranieri e delle loro famiglie (nel 2003 oltre 700.000 euro investiti);
- b) la realizzazione ed il consolidamento di centri specializzati ed informativi per cittadini stranieri: si tratta di una rete regionale diffusa costituita da oltre un centinaio di sportelli su tutto il territorio regionale;
- c) il consolidamento e lo sviluppo delle attività specifiche di mediazione interculturale nei servizi per facilitare in ambito comunicativo sia la ricognizione dei bisogni degli utenti sia l'ottenimento di adeguate prestazioni da parte dei servizi (abbiamo verificato la presenza di circa 400 mediatori nei servizi comunali) .
- d) interventi di alfabetizzazione alla lingua italiana, con particolare attenzione alle necessità delle donne straniere.

TABELLA CON ELENCO TIPOLOGIE AZIONI REALIZZATE (le risorse 2004 sono ancora in fase di progettazione da parte dei Comuni)

Obiettivi	<i>Azioni</i>	Risorse 2000/2003
Costruire relazioni	Avvio o implementazione di centri interculturali	864.86
		6,24
	1. Avvio o implementazione di osservatori locali sull'immigrazione	454.72
		3,88
	2. Campagne informative e iniziative culturali, sportive, artistiche	286.53
	8,37	
	3. Sostegno all'associazionismo e di percorsi di rappresentanza	201.28
		8,16
	4. Iniziative connesse all'uso dei mezzi di comunicazione di massa	57.42
		7,96
	Totale	1864844,61
Garantire pari	5. Centri specializzati per stranieri (sportelli informativi)	1.942.64
		8,18
	6. Corsi di lingua italiana per minori, interventi interculturali e attività extra-scolastiche in ambito scolastico	1.998.66
		0,08
	7. Formazione e interventi di mediatori culturali	1.218.07
		0,31
	8. Sostegno soc. econ. dir. e indir. a favore richiedenti asilo e profughi	836.49
		9,09
	9. Interventi per facilitare l'accesso ai servizi	603.64
		9,74
	10. Corsi di lingua italiana per adulti	524.88
		4,62
	11. Percorsi integrati di formazione linguistica, informazione, f.p.	270.86
		7,74
12. Corsi di lingua e interventi per mantenere cultura di origine	111.49	
	9,12	
13. Interventi di sostegno in materia di politiche abitative	78.34	
	3,90	
14. Interventi specifici target: minori non accompagnati, ospiti cpt, art.18	83.28	
	4,24	
	Totale	7.668.40
		7,02
Assicurare i diritti della presenza legale	Tutela e assistenza legale	393.31
		9,66
		9.926.57
	TOTALE	1,29

Ulteriori risultati concreti ottenuti nella legislatura:

- ◆ **Qualifica del profilo professionale di Mediatore interculturale, (un importante obiettivo anche per riqualificare i già 400 mediatori presenti in Regione);**
- ◆ **Apertura di 128 sportelli comunali informativi anche con operatori multilingue;**
- ◆ **Sostegno a circa 20 progetti di ambito regionale o provinciale sulla comunicazione interculturale (radio, tv, giornali, ecc..) attraverso uno specifico bando e costituzione della relativa rete regionale.**

5 La legge 5/2004 "Norme per la integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati".

La Regione Emilia-Romagna è la prima ed unica regione che ha legiferato in materia di politiche per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione Italiana (2001) e dopo le modifiche alla normativa nazionale in materia di immigrazione straniera (approvazione della L. 40 del 1998 cosiddetta "Turco-Napolitano") e delle sue successive modifiche previste dalla L. 189 del 2002 (cosiddetta "Bossi-Fini").

Come giustamente sottolineato da una recente risoluzione del Parlamento europeo (2004)0028 del 15 gennaio 2004 , occorre avere consapevolezza "del ruolo fondamentale delle autorità locali e regionali le cui responsabilità anche in materia di pianificazione urbana, alloggi, istruzione e mercato del lavoro, hanno un impatto diretto sull'integrazione e possono promuovere la coesione e l'inclusione sociali, nonché l'esistenza di comunità sostenibili".

Abbiamo approvato questa legge avendo come riferimento strategico le conclusioni del Consiglio di Tampere, ed in particolare la richiesta di una "politica di integrazione più incisiva", volta a garantire ai cittadini dei paesi terzi "diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE", nella consapevolezza che le questioni legate al mondo del lavoro sono essenziali perché si tratta nella maggioranza dei casi di una immigrazione "economica", ma certamente vanno interconnesse con altri fattori di integrazione fondamentali : diritti di cittadinanza sociale, accesso alla scuola, ai servizi sanitari, partecipazione politica e diritto di voto, accesso alla casa, lotta alla discriminazione e rispetto delle diversità culturali, religiose e linguistiche, nel solco di quanto indicato dagli art. 21 e 22 dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea di Nizza.

Dunque una legge regionale che ha cercato in ogni suo articolato di mantenere un respiro europeo.

Che all'art.1, tra i principi generali, si richiama espressamente ai valori della Carta di Nizza, alla Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale (purtroppo non ancora ratificata dal mio paese proprio sul punto della concessione del diritto di voto alle elezioni locali) e alla Carta europea dei diritti dell'uomo nella città (sottoscritta a Saint-Denis nel 2000) che considero il più importante atto di indirizzo promosso da numerose città europee in materia di diritti di cittadinanza.

Dunque la Legge regionale 5/2004 è maturata in questo contesto acquisendo da ciascuna azione strategica (osservazione, concertazione, programmazione di interventi) importanti elementi di merito.

Vediamone alcuni.

La prima novità sta nell'aver definito una legge specifica per gli immigrati stranieri residenti o domiciliati nella nostra regione, lasciando alla legge regionale n.14/90, la competenza sugli emigrati emiliano-romagnoli nel mondo.

Emigrazione ed immigrazione hanno certamente alcuni elementi comuni di contatto e riflessione, ma l'esperienza di questi anni, la differente gamma di bisogni espressi dai cittadini stranieri e gli interventi conseguenti che abbiamo intenzione di sviluppare, condizionati anche dal differente contesto normativo di riferimento per gli uni e gli altri, ci hanno convinto nella direzione di una specifica normativa per promuovere la integrazione sociale degli immigrati stranieri.

Nello specifico, proverò a riassumere sinteticamente **gli elementi innovativi** della nuova legge regionale:

- la previsione di un **Programma triennale di attività sull'immigrazione**, per rafforzare l'integrazione delle politiche regionali. Si tratta di un Piano intersettoriale, che dovrà approfondire le questioni legate alla immigrazione straniera in una logica trasversale, coinvolgendo l'insieme dei settori di intervento regionale (scuola, sanità lavoro, commercio, cultura, politiche sociali, politiche abitative ecc.);
- la promozione dell'integrazione sociale attraverso la **partecipazione dei cittadini stranieri alla vita pubblica**, anche mediante la attivazione di strumenti di rappresentanza nell'ambito delle istituzioni locali (compresa la esplicita volontà di procedere alla introduzione del diritto di voto amministrativo degli stranieri qualora fosse consentito dal quadro delle competenze legislative);
- la previsione di una **Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati** presieduta dall'Assessore regionale delegato, composta da soggetti istituzionali, parti sociali, privato sociale e da 18 rappresentanti dei cittadini stranieri, individuati due per ciascuna provincia, di cui uno in funzione di Vice Presidente;
- un Piano regionale di azioni contro le discriminazioni razziali etniche, nazionali o religiose, anche mediante la istituzione di un **Centro regionale sulle discriminazioni**;
- la attivazione di una nuova funzione di osservazione del fenomeno migratorio, anche attraverso la istituzione di un **Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio**,
- **la previsione di contributi** alle Province, ai Comuni, ed ai soggetti no-profit per interventi di integrazione sociale quali ad esempio centri e sportelli informativi, corsi di lingua italiana, attività di mediazione culturale, centri ed iniziative interculturali con particolare attenzione alle attività di formazione degli operatori a diretto contatto con i cittadini stranieri e all'inserimento diretto nei servizi di persone con la qualifica di mediatori interculturali;
- la previsione di interventi per le **politiche abitative** (promozione di agenzie per la casa per favorire l'incontro tra domanda e offerta, fondi di garanzia e rotazione, alloggi sociali, centri di prima accoglienza, etc.);
- il sostegno al ruolo di integrazione culturale svolto **dalla scuola** attraverso l'individuazione di risorse economiche finalizzate sia alla specifica formazione del personale educativo docente, sia alla utilizzazione dei mediatori culturali;

- la promozione di una adeguata politica sanitaria;
- il consolidamento delle attività di cooperazione internazionale, in particolare di quelle di carattere formativo.

Risultati concreti ottenuti nella legislatura:

- ◆ **Costituzione e insediamento il 17 febbraio 2005 della Consulta regionale;**
- ◆ **Studio di fattibilità per costituzione del Centro regionale sulle discriminazioni (affidato al Cospe quale focal point italiano della rete europea contro il razzismo e la xenofobia dell'osservatorio di Vienna);**
- ◆ **Costituzione del gruppo di lavoro interassessorile (scuola, sanità, cultura, lavoro, politiche sociali, casa, commercio ecc...) per la definizione del Programma Triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (prevista prima bozza per maggio 2005).**