

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 "Norme per la integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati".**

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, e partendo dall'esperienza dei principali comuni capoluogo negli anni Novanta, 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, è stato possibile 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, si assiste 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, ragione per cui si articolano le aspettative ed i bisogni.

Accanto al fattore temporale, si intrecciano altre variabili:

crece la presenza di giovani figli di immigrati espressione di inediti *mix* culturali; si assiste 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. 189/2002 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 stupefacenti, *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: ad esempio, la Regione ha proposto già dal 2002 una quota specifica per l’assistenza familiare, ottenuta per la prima volta nel decreto flussi 2005 (1.850 “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 è stato firmato il 18 dicembre 2001 un 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 milioni 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 mo-

tivi 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 sono state finanziate sostanzialmente quattro aree di intervento, riferibili 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);

- 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;

- 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 (è stata verificata la presenza di circa 400 mediatori nei servizi comunali);

- interventi di alfabetizzazione alla lingua italiana, con particolare attenzione alle necessità delle donne straniere.

Ulteriori risultati concreti ottenuti nella legislatura:

- qualifica del profilo professionale di Mediatore interculturale (un importante obiettivo anche per riqualificare i 400 mediatori già 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 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 “Boschi-Fini”).

Come giustamente sottolineato da una importante risoluzione del Parlamento europeo 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”.

La legge regionale 5/2004 fa riferimento strategico alle conclusioni del Consiglio di Tampere, ed in particolare alla 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 e ai servizi sanitari, partecipazione politica e diritto di voto, accesso alla casa, lotta alle discriminazione e rispetto delle diversità culturali, religiose e linguistiche, nel solco di quanto indicato dagli artt. 21 e 22 della 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: 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 dall'Italia 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), importante atto di indirizzo promosso da numerose città europee in materia di diritti di cittadinanza.

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 ad altra specifica legge regionale la competenza sugli emigrati emiliano-romagnoli nel mondo (l.r. 3/2006).

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 si intendono sviluppare, condizionati anche dal differente contesto normativo di riferimento per gli uni e gli altri, hanno condotto nella direzione di una specifica normativa per promuovere la integrazione sociale degli immigrati stranieri.

Altri elementi innovativi della legge regionale 5/2004:

- 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 vicepresidente;

- 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, ecc.);

- 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 a carattere formativo.

I principali risultati concreti ottenuti nella legislatura possono essere così sinteticamente riassunti:

- costituzione e insediamento il 17 febbraio 2005 della Consulta regionale;

- studio di fattibilità per la costituzione del Centro regionale sulle discriminazioni (affidato al COSPE quale *focal point* italia-

no 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.