

Nota tecnica sulla relazione dell'Assessore relativa alla clausola valutativa della legge regionale 5/2004 “Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati”

(oggetto assembleare 5898/2018)

(A cura del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari)

La presente nota, indirizzata ai componenti della Commissione assembleare IV, evidenzia alcuni aspetti tecnici che caratterizzano la relazione, che si allega.

La nota non costituisce una sintesi della relazione.

Cosa prevede la clausola valutativa

La l.r. 5/2004 contiene all'art.20 una clausola valutativa. La clausola prevede che, con cadenza triennale, la Giunta presenti alla competente commissione assembleare una relazione che fornisca informazioni su quesiti specifici al fine di valutare l'attuazione della legge e i risultati ottenuti nel migliorare il livello dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati.

Di seguito, si prendono in esame i principali aspetti tecnici che caratterizzano la relazione di Giunta.

1. Analisi degli aspetti tecnici della relazione

1.1 Procedura di consegna della relazione

Analogamente alla scelta fatta per la relazione precedente, presentata a maggio 2013, la Giunta presenta la relazione contestualmente alla presentazione della relazione finale al Programma triennale 2014-2016 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, denominato “Per una comunità interculturale”¹.

La relazione era stata inserita dalla Presidente dell'Assemblea nell'elenco delle relazioni in scadenza, ai sensi di quanto previsto dall'art. 103 c.3 del Regolamento.

2. Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

¹ All'art. 3, la l.r. prevede che l'Assemblea approvi il Programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, nel quale si definiscono le linee di indirizzo per la realizzazione degli interventi previsti dalla legge.

Nella relazione si spiega che il documento è il frutto di un lavoro collegiale, coordinato da un Gruppo Tecnico interassessorile regionale, che ha coinvolto più direzioni e servizi regionali. Nella premessa si sottolinea anche l'apporto dei lavori di ricerca e documentazione predisposti annualmente dall'Osservatorio Regionale sul fenomeno migratorio, apporto previsto espressamente dalla clausola valutativa.

La relazione si compone di un testo suddiviso in più sezioni, corrispondenti ai sei quesiti posti dalla clausola valutativa, e di un allegato, costituito dalla relazione finale al Programma triennale 2014-2016 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, finalizzato a integrare il tema della relazione, illustrando lo stato di attuazione degli obiettivi previsti dal Programma e i principali esiti delle azioni promosse nel triennio per il relativo conseguimento.

L'allegato presenta un quadro delle singole programmazioni e degli interventi realizzati dalla Regione nel corso del Triennio 2014-2016, offrendo in tal modo una immediata visione intersettoriale del fenomeno migratorio e delle risposte messe in campo da ciascun assessorato.

In un'ottica valutativa, va rilevato come la relazione sia davvero ricca di grafici e tabelle che sono sicuramente di grande ausilio a comprendere l'evoluzione del fenomeno.

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.

Tale relazione intende inoltre rappresentare un primo contributo tecnico in previsione del nuovo *Programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri*.

a) l'evoluzione del fenomeno migratorio in Emilia-Romagna e come sono cambiate le condizioni di vita dei cittadini stranieri immigrati

Questa sezione fornisce numerosi dati sulla presenza numerica, l'evoluzione e diverse caratteristiche della popolazione straniera sul territorio regionale, con una particolare attenzione ai dati relativi alla condizione lavorativa degli stranieri, anche attraverso dei confronti con le persone italiane. Molti dati relativi agli stranieri residenti in Emilia-Romagna vengono messi a confronto con quelli relativi al resto dell'Italia. Vengono anche proposte molte informazioni sulla situazione nelle singole Province.

Al 1° gennaio 2017 gli stranieri residenti in Emilia-Romagna sono 531.028, pari all'11,9% della popolazione complessiva. Per il secondo anno questo dato registra un leggero decremento, in controtendenza rispetto agli aumenti marcati che si sono registrati negli ultimi decenni, e rispetto al dato nazionale, che continua a mostrare una crescita. L'Emilia-Romagna rimane comunque la prima regione in Italia per incidenza di residenti stranieri sul totale della popolazione residente, davanti alla Lombardia, attestata all'11,4% (il dato medio nazionale è dell'8,3%). Nella relazione si dà anche conto di come venga ricavato il dato della popolazione straniera regolarmente presente sul territorio: attraverso un'integrazione tra le informazioni contenute nell'archivio dei residenti con cittadinanza straniera iscritti nelle anagrafi comunali con l'archivio dei permessi di soggiorno in corso di validità, gestito dal Ministero dell'Interno (in collaborazione con l'ISTAT che ne cura la trasformazione da archivio amministrativo a statistico).

Considerando invece il tema del lavoro, si rileva che l'incidenza occupazionale delle persone straniere è rimasta stabile ma la crisi economica degli ultimi anni ha inciso più marcatamente sulla popolazione straniera della forza lavoro anche se nel corso dell'ultimo biennio i dati

sono risultati lievemente in positiva controtendenza. Di rilievo anche i dati sulle imprese detenute da stranieri che la relazione riporta e che sono tratti dalle banche-dati InfoCamere: al 31 dicembre 2016 i cittadini stranieri titolari di impresa individuale attiva in Emilia-Romagna sono oltre 38mila, la crescita dell'imprenditoria straniera in questi anni, in regione così come nel resto d'Italia, risulta in controtendenza rispetto a quanto registrato per l'imprenditoria italiana. È quindi aumentata l'incidenza percentuale delle imprese individuali con titolare straniero sul totale delle imprese attive individuali: il tasso raggiunge nel 2016 in Emilia-Romagna il 16,3%, dato superiore al 13,9% medio nazionale, in prevalenza nei settori delle costruzioni e del commercio.

Altro dato interessante è quello del progressivo aumento della componente femminile, così come il persistere di una consistente fascia di minori: questi costituiscono oltre il 16% dei minori residenti (una parte di questi minori è costituita da bambini stranieri nati in Italia), con una conseguente significativa presenza nelle istituzioni scolastiche; analogamente è in costante aumento il numero ed il peso relativo delle cosiddette "seconde generazioni", ovvero i cittadini stranieri che nascono e crescono in Italia. Un dato interessante che emerge è che sono nati in Italia oltre il 71% dei residenti stranieri fino al diciottesimo anno di età e in particolare la quasi totalità (93,7%) dei residenti con meno di 6 anni. In Emilia-Romagna il totale dei permessi (soggiornanti di lungo periodo e con scadenza) è pari all'11,5% di quelli presenti in Italia.

b) la situazione in termini di discriminazione e sfruttamento di cittadini stranieri immigrati e gli interventi realizzati per contrastare e correggere questi fenomeni

Su questo punto, la relazione ricorda che l'attività viene effettuata attraverso il lavoro del Centro contro le discriminazioni, che si concentra su due ambiti: la prevenzione delle situazioni di discriminazione, mediante interventi di sensibilizzazione e di promozione e sostegno di progetti e azioni positive, e azioni extragiudiziali e di mediazione dei conflitti al fine di rimuovere le condizioni che hanno condotto a una discriminazione.

Rispetto al tema dello sfruttamento e riduzione in schiavitù di cittadini stranieri, dal 1996 la Regione Emilia-Romagna promuove e sostiene un sistema di interventi sociosanitari, denominato "Oltre la Strada" per la realizzazione di misure di assistenza a favore di vittime di tratta di esseri umani e di grave sfruttamento nell'ambito sessuale, lavorativo, nell'accattonaggio, nelle attività illegali. Il sistema è fondato su una rete di enti pubblici titolari degli interventi (Comuni di Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Ferrara, Ravenna, Unione Comuni Valle del Savio e Azienda USL di Romagna) e soggetti privati convenzionati. Le attività sono svolte in tutto il territorio regionale in collaborazione con forze dell'ordine, autorità giudiziaria, servizi sanitari, servizi sociali, enti del terzo settore, sindacati, enti di formazione professionale. Questa sezione della relazione contiene una serie di dati, sintetizzati in alcune tabelle, relativi al numero di stranieri presi in carico attraverso il sistema, distinti per annualità (2013-2017), per genere (femminile, maschile, transessuale), per tipologia di sfruttamento (sessuale, lavoro, attività illegali, accattonaggio o altro), per nazionalità.

c) l'accesso dei cittadini stranieri immigrati ai servizi e ai contributi previsti dalla legge

La relazione risponde al quesito individuando alcuni ambiti ritenuti particolarmente rilevanti: servizi sociali, abitativi, sanitari e istruzione scolastica.

Con riguardo all'accesso allo Sportello e ai servizi sociali, nella relazione sono presentati anche i dati aggregati in base ai bisogni delle persone. La maggior parte delle domande presentate, che il nomenclatore regionale ha classificato in 28 voci, riguarda la "Fruizione di interventi di sostegno economico" (come assegni per il nucleo familiare, integrazione del reddito, credito di emergenza, buoni spesa, buoni pasto, contributi economici, integrazione rette, pagamento utenze, contributi affitto, contributo per rimpatrio, ecc.): a questo tipo di interventi fa ricorso in modo molto maggiore la comunità non italiana (49,5%) piuttosto che quella italiana (28,3%), sebbene sia anche per gli italiani la prima richiesta effettuata. A seguire ci sono il "Supporto alla persona, famiglia e rete sociale (compreso il supporto educativo, psicologico, formativo e relazionale, il sostegno socio-educativo scolastico, ecc.)", 23,8% per gli italiani e 17,3% per gli stranieri. Si riscontra una maggior tendenza da parte dell'utenza straniera al "Sostegno ad esigenze abitative (intermediazione abitativa, assegnazione alloggi, accesso agli alloggi ERP, ecc.)", mentre c'è una sostanziale parità di comportamento nel ricorso allo "Sportello per l'Aiuto e sostegno per gestione pratiche amministrative".

Rispetto al tema complessivo dei contributi la relazione rimanda alla lettura dell'Allegato 1 "Relazione conclusiva sul Programma triennale 2014-2016 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri", nel quale è possibile individuare, per ogni settore tematico, i principali atti di indirizzo programmatico e le risorse regionali erogate nel corso del triennio 2014-2016.

d) gli interventi 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 al quesito la relazione individua quattro assi di lavoro che possono favorire la partecipazione dei cittadini stranieri alla vita della comunità locale, nonché facilitare la comunicazione, il dialogo e il reciproco riconoscimento tra persone con identità culturali diverse: l'apprendimento linguistico (infatti l'insegnamento dell'Italiano e l'educazione civica sono state incluse fra le azioni prioritarie del programma triennale 2014-2016 "Per una Comunità Interculturale", in coerenza con la normativa statale che ha inserito la certificazione di conoscenza linguistica fra le condizioni necessarie alla permanenza legale sul territorio italiano), la partecipazione alla vita pubblica (a partire dai giovani di origine straniera, anche in considerazione delle ricadute a livello locale dovute alla L.R. n. 11/2016 che ha abrogato la Consulta Regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri), le iniziative rivolte ai giovani (assicurare ai giovani stranieri il diritto di accesso all'istruzione in condizioni di parità con i giovani italiani; supportare le iniziative scolastiche in una prospettiva interculturale e gli spazi di aggregazione giovanile, per promuovere esperienze di partecipazione e cittadinanza attiva) e le iniziative di mediazione e promozione interculturale (la Regione ha individuato nella mediazione e formazione interculturale una delle tre azioni prioritarie del Programma Triennale 2014-2016 e ha inoltre rafforzato la funzione di coordinamento tecnico della rete dei Centri Interculturali in Emilia-Romagna).

e) le percezioni e gli atteggiamenti prevalenti tra i cittadini riguardo il fenomeno dell'immigrazione

Per rispondere al quesito, la relazione si è avvalsa fino al 2014 del lavoro promosso dagli uffici competenti in materia di Sicurezza urbana e Polizia Locale del Gabinetto del Presidente della Giunta che annualmente, all'interno del questionario utilizzato per un sondaggio sulla percezione della sicurezza da parte dei cittadini, presentava una serie di domande che sui temi dell'immigrazione. Dal punto di vista metodologico va ricordato che

utilizzando gli esiti di 5 quesiti era stato costruito un indice sintetico che dava conto del grado di apertura o chiusura dei cittadini nei confronti dell'immigrazione straniera.

Nella relazione si richiama anche la rilevazione curata dalla Associazione Itanes (Italian National Election Studies) dalla quale è stato possibile confrontare le risposte a una medesima domanda formulata sul tema immigrazione in anni diversi (2006, 2013, 2016). Il dato che emerge è che nel 2016 vi è stato un tendenziale aumento di coloro che si collocano verso l'opinione che "riceviamo troppi immigrati"; il dato è assimilabile a quello rilevato in ambito nazionale.

Nella relazione si dà anche conto dell'indagine dell'Osservatorio Europeo sulla Sicurezza curato da Demos, (settembre 2017), da cui emerge come "la percezione di insicurezza suscitata dagli immigrati ha raggiunto gli indici più elevati da 10 anni a oggi (il 46% è d'accordo nel ritenere che gli immigrati siano un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza delle persone).

Accanto a queste rilevazioni, nella relazione vengono citate alcune indagini internazionali in materia di percezioni del fenomeno migratorio, ovvero i sondaggi Ipsos Mori "Perils of Perception" degli anni 2014, 2015, 2016, che mettono l'Italia al primo posto tra i paesi europei che non percepiscono in modo corretto il fenomeno numerico, con la più alta forbice tra dato percepito e dato reale: nel 2015 la percezione degli intervistati stimava un'incidenza degli stranieri in Italia pari al 26% contro un dato reale inferiore al 9%.

Ultimo dato interessante riguardo al sentimento degli italiani verso gli immigrati è che il 52%, quindi la maggioranza degli italiani, sempre secondo i risultati della suindicata indagine dell'Osservatorio Europeo sulla Sicurezza, si dichiara favorevole alla concessione della cittadinanza ai figli di immigrati nati in Italia.

f) le opinioni dei soggetti attuatori, nonché' dei soggetti che operano nel settore, circa l'efficacia degli interventi previsti dalla legge

La relazione risponde al quesito attraverso un'interessante metodologia di analisi e studio rappresentata dalla predisposizione di un questionario composto da 11 domande chiuse e 5 domande aperte. Il questionario è stato così inviato per la compilazione a un campione di 15 stakeholder istituzionali e non, che operano nel settore. Il campione non è statisticamente rappresentativo, ma comunque significativo in quanto include alcuni dei principali attori nel settore ed in particolare: cooperative sociali che collaborano con la Regione e con gli enti locali territoriali nella gestione di progetti finalizzati all'inclusione dei cittadini stranieri, Forum del terzo settore, associazioni di giovani stranieri e di origine straniera, organizzazioni sindacali, Ufficio Scolastico Regionale e Anci E-R. I 15 questionari sono stati compilati da 8 cooperative sociali, da 2 soggetti del terzo settore, dall'USR, da 3 Organizzazioni sindacali regionali e dalla Associazione di rappresentanza dei Comuni.

Le domande erano orientate a valutare l'attività della Regione nel triennio 2014-2016 ed il sistema dei servizi territoriali con riguardo alle politiche per l'inclusione dei cittadini stranieri, ed a raccogliere spunti di riflessione per la programmazione del prossimo triennio.

La prima parte del questionario mira a valutare l'operato della Regione in alcune aree di intervento significative ai fini dell'inclusione sociale della popolazione straniera (accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, contrasto alla tratta e protezione delle vittime, sistema di sportelli informativi per stranieri ed alle iniziative per l'insegnamento della lingua italiana).

Le risposte sintetizzate in una tabella presente in relazione evidenziano un generale apprezzamento dell'operato con alcune indicazioni di miglioramento in particolare per l'intercultura, l'associazionismo, l'insegnamento della lingua italiana nelle grandi città, le iniziative di formazione dedicata ai giovani, gli interventi contro la dispersione scolastica,

l'inserimento lavorativo delle donne e la formazione per gli operatori che si occupano di accoglienza.

Una seconda parte del Questionario riguarda la valutazione del sistema dei servizi e della sua capacità di accogliere la cittadinanza straniera. Due le relative domande: una sul servizio di mediazione interculturale disponibile nel sistema, l'altra sulle competenze interculturali degli operatori. La non piena soddisfazione che si legge nelle risposte è relativa alla necessità di assicurare un "maggiore investimento in termini di qualificazione e riconoscimento professionale".

La relazione riporta che la terza e ultima parte del questionario era finalizzata a cogliere riflessioni e suggerimenti circa la opportunità o meno di introdurre politiche specifiche dedicate ai cittadini stranieri e circa eventuali nuove tematiche cui porre attenzione in vista della nuova programmazione triennale. Nello specifico i suggerimenti sono rivolti all'infanzia e l'adolescenza. Oltre ai giovani, la seconda area di intervento individuata come prioritaria riguarda la formazione professionale e linguistica rivolta ai cittadini stranieri; seguono: il segretariato sociale "culture oriented", l'accesso all'abitazione per cittadini a basso reddito, o fuoriusciti dai circuiti dell'accoglienza, anche nella forma del co-housing; il potenziamento della rete dei servizi di salute mentale e dipendenze patologiche, la valorizzazione della figura della donna attraverso percorsi specifici.

Coerentemente alle risposte precedenti, le giovani generazioni – compresi i Minori stranieri non accompagnati – rappresentano i soggetti cui la maggior parte degli interlocutori ritiene sia necessario dedicare particolare attenzione nel prossimo futuro. Altri ambiti di intervento considerati prioritari sono: "l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale" e la "sicurezza nelle aree periferiche".

Conclusioni

Dalla lettura dei dati riportati in relazione si rileva un significativo rallentamento dei flussi in ingresso da parte di cittadini stranieri; allo stesso tempo si dà conto del processo di stabilizzazione, evidenziato da una rilevante anzianità migratoria e confermata, ad esempio, dal numero crescente di acquisizioni di cittadinanza italiana e dal numero crescente di persone titolari del permesso di soggiorno di lungo periodo.

La relazione evidenzia una pluralità di singole traiettorie di vita delle persone non italiane; persone che possono fare riferimento alla macro-condizione di "nuovi arrivati" con un carico specifico di bisogni (richiedenti asilo, ricongiungimenti familiari, MSNA, vittime di tratta, nuovi lavoratori ecc.), oppure generazioni migratorie anziane, spesso composte da famiglie con figli nati o arrivati da molti anni sul territorio italiano e che gradualmente tendono ad acquisire anche la cittadinanza italiana.

La Relazione cerca di evidenziare quanto il fenomeno migratorio sia stato affrontato dalle politiche regionali con uno sguardo intersettoriale e con una visione sostanzialmente omogenea tra singoli ambiti e offre un primo contributo tecnico in previsione del nuovo Programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri che dovrà comunque tener conto degli eventuali sviluppi normativi in materia a livello europeo e statale.