

deliberazione n. 68

PROGRAMMA TRIENNALE REGIONALE DEGLI INTERVENTI
E DELLE ATTIVITÀ A FAVORE DEGLI IMMIGRATI PROVENIENTI DAI PAESI
NON APPARTENENTI ALL'UNIONE EUROPEA E DELLE LORO FAMIGLIE
PER GLI ANNI 2002/2004
LEGGE REGIONALE 2 MARZO 1998, N. 2, ARTICOLO 6, COMMI 1, 2 E 3

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE
DELLA SEDUTA DEL CONSIGLIO REGIONALE DELL'8 MAGGIO 2002, N. 87

Il Presidente pone in discussione il seguente punto all'o.d.g.: proposta di atto amministrativo n. 83/02, a iniziativa della Giunta regionale "Programma triennale regionale degli interventi e delle attività a favore degli immigrati provenienti dai paesi non appartenenti all'Unione Europea e delle loro famiglie per gli anni 2002/2004. Legge regionale 2

marzo 1998, n. 2, articolo 6, commi 1, 2 e 3" dando la parola al Consigliere Andrea Ricci relatore della 5ª Commissione consiliare permanente;

omissis

Al termine della discussione, il Presidente pone in votazione la seguente deliberazione:

IL CONSIGLIO REGIONALE

Vista la l.r. 5 settembre 1992, n. 46 riguardante: "Norme sulle procedure della programmazione regionale e locale";

Ritenuto opportuno definire, alla luce della normativa regionale vigente e degli atti programmatori di carattere generale, come il PRS ed il PPAS, e di carattere settoriale, come il "Piano regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali 2000/2002", già approvato con propria deliberazione n. 306 del 1° marzo 2000, il programma triennale degli interventi e delle attività a favore degli immigrati provenienti dai paesi non appartenenti all'Unione Europea e delle loro famiglie per gli anni 2002/2004;

Vista la l.r. 2 marzo 1998, n. 2 concernente: "Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati" e in particolare l'articolo 6, commi 1, 2 e 3, della l.r. 2/1998 che stabilisce l'adozione da parte della Regione del programma triennale regionale degli interventi e delle attività a favore degli immigrati;

Considerato che ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della l.r. 2/1998 l'approvazione del programma triennale degli interventi è di competenza del Consiglio regionale;

Preso atto dei pareri espressi dal Comitato economico e sociale e dalla Conferenza regionale delle autonomie, nonché dal Dirigente del servizio programmazione;

Vista la proposta della Giunta regionale che indica il parere favorevole della Consulta regionale

degli immigrati, espresso nella riunione del 10 gennaio 2002;

Vista la proposta della Giunta regionale;

Visto il parere favorevole di cui all'articolo 16, comma 1, della l.r. 15 ottobre 2001, n. 20 in ordine alla regolarità tecnica e sotto il profilo di legittimità del Dirigente del servizio servizi sociali, nonché l'attestazione dello stesso che dalla deliberazione non deriva né può comunque derivare un impegno di spesa a carico della Regione in quanto gli impegni di spesa saranno assunti con successivi atti, a seguito dell'adozione dei piani annuali, sui capitoli corrispondenti a competenza degli esercizi finanziari 2002/2003/2004, come da bilancio pluriennale, resi nella proposta della Giunta regionale;

Preso atto che la predetta proposta è stata preventivamente esaminata, ai sensi del primo comma dell'articolo 22 dello Statuto regionale, dalla Commissione consiliare permanente competente in materia;

Visto l'articolo 21 dello Statuto regionale;

D E L I B E R A

di approvare l'allegato programma triennale regionale degli interventi e delle attività a favore degli immigrati provenienti dai paesi non appartenenti all'Unione Europea e delle loro famiglie, per gli anni 2002/2004, ai sensi dell'articolo 6 della l.r. 2 marzo 1998, n. 2.

Avvenuta la votazione, il Presidente ne proclama l'esito: "Il Consiglio approva"

IL PRESIDENTE
f.to Luigi Minardi

I CONSIGLIERI SEGRETARI
f.to Gilberto Gasperi
f.to Adriana Mollaroli

PROGRAMMA TRIENNALE REGIONALE DEGLI INTERVENTI E DELLE ATTIVITÀ A FAVORE DEGLI IMMIGRATI NON COMUNITARI

LE FASI DELLA RAPPRESENTAZIONE DELL'IMMIGRAZIONE IN ITALIA

La rappresentazione dello straniero da parte dell'opinione pubblica è avvenuta attraverso quattro fasi principali.

La fase della neutralità, che ha inizio all'inizio degli anni '70 e si chiude con la fine del decennio stesso. In questo periodo, che vede il nostro paese trasformarsi da terra di migranti in terra di immigrazione, lo straniero-studente, rifugiato, poche volte lavoratore, è un individuo che arriva da mondi sconosciuti, stimola la curiosità, ma non crea aspettative sociali in quanto figura ancora poco diffusa.

La seconda fase è detta dell'inconsapevolezza e riguarda la prima parte degli anni '80. L'immigrazione in questo periodo si incrementa al punto da porre il nostro paese di fronte ad un fenomeno di massa e non solo per situazioni sociali, economiche e demografiche presenti nei paesi sottosviluppati, ma anche per le politiche dei paesi europei, avviate negli anni '70, di controllo ovvero di chiusura delle frontiere, costringendo i migranti a modificare i propri piani migratori.

La percezione dello straniero diventa quella di un individuo che nella sua azione (ricerca di integrazione, di lavoro, dell'abitazione) rappresenta un pericolo per l'insieme dei privilegi degli italiani.

E' in questa fase che si manifestano comportamenti devianti che influiscono sulla nascita di stereotipi negativi.

La terza fase si avvia alla fine degli anni '80 e si connota per la mobilitazione delle istituzioni, le quali di fronte ad una presenza straniera sempre più massiccia, cominciano a percepire il fenomeno come un problema sociale. Viene approvata la prima legge sull'immigrazione, legge 30 dicembre 1986, n. 943 e, successivamente, il decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39.

Lo straniero inizia ad essere visto come individuo che con la sua presenza compromette gli equilibri esistenti e contribuisce ad ampliare in modo estremo le aree della marginalità e della devianza; è percepito come soggetto indesiderato che non fornisce alcun contributo al paese. Sono invece questi gli anni di maggiore inserimento degli immigrati nel mondo del lavoro, nei settori rifiutati dagli italiani e quindi danno un notevole contributo all'economia nazionale, soprattutto al nord, nell'ambito di quelle attività che non riuscivano a reperire manodopera locale.

La quarta fase, che inizia tra il 1991 ed il 1992, è definita dell'etichettamento o della criminaliz-

zazione. In questa fase il fenomeno dell'immigrazione non è più considerato un problema sociale bensì di ordine pubblico: lo straniero appare come un deviante, indesiderato e socialmente pericoloso. Viene approvato il 18 novembre 1995 il decreto Dini: da una parte si pretende il pugno di ferro con gli irregolari e clandestini e l'espulsione senza processo di chi commette un crimine, dall'altra si è arrivati a concedere l'ennesima regolarizzazione. Dopo un periodo di transizione, con l'entrata in vigore della legge 6 marzo 1998, n. 40 siamo entrati in una nuova fase, quella che individua nella progressiva acquisizione dei diritti di cittadinanza la strada verso l'integrazione e la partecipazione alla vita della società degli immigrati.

IL CONTESTO ITALIANO

A livello europeo l'Italia si colloca ormai al quarto posto tra le mete di immigrazione dopo Germania, Francia e Gran Bretagna, inoltre il tasso di crescita della presenza straniera è significativamente in aumento, prevedendo che si passi da un'incidenza media sulla popolazione italiana pari al 2,2 per cento nel 2000 al 4,1 per cento nel 2001.

Il processo, tuttavia, non è mutato solo sotto il profilo quantitativo, ma si è accompagnato ad una trasformazione qualitativa, rilevabile dall'aumento dei ricongiungimenti familiari, dalla elevata incidenza dei minori (circa un sesto delle presenze totali) e dalla modifica dei "progetti migratori", traducendosi in una stabilizzazione delle presenze.

A questo quadro spesso è associata l'idea di emergenza, ma ciò richiede almeno due cautele principali: evitare di credere transitorio un processo che riguarda viceversa una trasformazione economica e culturale inarrestabile; pensare restrittivamente all'immigrazione come un "problema" da gestire, non cogliendo il potenziale di crescita anche economica per il sistema Italia.

Se si parla quindi di emergenza, questo può essere fatto riferendosi all'urgenza di dare risposte ad una serie di legittimi bisogni espressi dai molti stranieri residenti sul territorio italiano.

Le migrazioni nel nostro paese si intrecciano sempre più con le politiche riguardanti la demografia, l'economia, il mercato del lavoro, il modello di società ed i rapporti internazionali.

Siamo inseriti nell'area mediterranea dove è necessaria una efficace strategia di stabilità e di sviluppo nei confronti del Nord Africa e dei Balcani e

dove i flussi continueranno realisticamente a determinarsi, anche perché in Italia diminuisce la popolazione ed aumenta il bisogno di manodopera in alcuni settori ed in determinate aree.

Caratteristica specifica dell'immigrazione in Italia è la presenza di un gran numero di nazionalità e culture e si inserisce in un quadro economico che offre scarse opportunità di occupazione stabile.

A determinare i flussi migratori sono ragioni economico-sociali: il drammatico impoverimento di molte aree del Terzo Mondo, la crescente disparità di reddito rispetto ai paesi sviluppati, le necessità di sopravvivenza, l'intreccio di ragioni ecologiche, politiche e culturali, l'attrazione esercitata dall'Occidente e dall'Europa tramite i mezzi di comunicazione di massa, quali luoghi di ricchezza, di consumo, di libertà, la necessità di sfuggire alle situazioni di guerra, ai regimi oppressivi, a persecuzioni politico-religiose, la destrutturazione di vecchi assetti politici.

I discorsi che affermano che i problemi degli immigrati si risolvono operando nei loro paesi di provenienza, sono elusivi e mistificanti nella misura in cui l'impegno e la solidarietà nei confronti del Terzo Mondo hanno poco a che fare con la questione degli immigrati presenti nei paesi europei.

E' anzi del tutto evidente che solo l'intransigente difesa delle condizioni di vita e dei diritti degli immigrati, dà titolo e logica ad una reale politica di solidarietà nei confronti dei paesi del Sud del mondo.

ANALISI DEL FENOMENO IN ITALIA

La rappresentazione del fenomeno migratorio scaturisce, sotto il punto di vista quantitativo, dalla costruzione del dato fatta dalle varie fonti istituzionali e non istituzionali. L'uso che viene fatto di questi dati produce vari livelli di costruzione sociale della realtà a partire dall'utilizzo strumentale dei mezzi di comunicazione di massa.

Per "fonti istituzionali" (le questure, le anagrafi, gli uffici di collocamento, gli ispettorati del lavoro, l'INPS, le Unità sanitarie locali, il Provveditorato agli studi, gli istituti di pena), intendiamo tutte quelle agenzie, enti pubblici, uffici del ministero, apparati statali che sono preposti all'organizzazione della pubblica amministrazione, in ottemperanza a precise disposizioni di legge, al rapporto con i cittadini e nella fattispecie con gli immigrati, per l'espletamento di varie pratiche.

Le "fonti non istituzionali" (le associazioni, gli enti di volontariato, le cooperative, i sindacati), sono invece tutte quelle agenzie che intraprendono rapporti con gli stranieri non in quanto preposte per legge a questa funzione, ma per libera iniziativa sostenuta da motivazioni morali, religiose, politiche, ecc.

Nessuna delle fonti è capace di comprendere tutta la popolazione straniera, le cause sono da ricercarsi nell'organizzazione delle fonti che segue

criteri amministrativi e non statistici, nella regolamentazione prevista per il soggiorno degli stranieri che crea sacche di irregolarità e clandestinità, nelle caratteristiche stesse dell'immigrazione, fenomeno che tende a sfuggire per la sua elevata mobilità e difficoltà all'analisi statistica.

L'unica fonte che avrebbe dovuto comprendere l'intera popolazione è stata quella del Censimento del 1991, che però non è riuscita a registrare tutti gli immigrati, compresi irregolari e clandestini.

Dati nazionali al 31 dicembre 1999

Dossier CARITAS 2000

Nel 1999 il Ministero dell'interno, tramite le Questure, ha rilasciato complessivamente 268.007 nuovi permessi, di cui 130.745 costituiscono i nuovi flussi di entrata, con un aumento del 18 per cento rispetto al 1998. In questo modo l'Italia si colloca tra i principali sbocchi delle nuove correnti migratorie.

Per quanto concerne i nuovi permessi concessi nel 1999, in particolare il tasso percentuale, le Marche si collocano tra le regioni al di sopra della media di aumento percentuale.

La popolazione immigrata soggiornante in Italia si colloca nella fascia di età 0-40 anni; in questa fascia l'incidenza maggiore è delle donne; l'Europa dell'Est rappresenta l'area di maggiore pressione migratoria, anche se il Nord Africa continua ad avere un ruolo di primo piano nell'assegnazione delle quote di ingresso prioritarie per lavoro.

Dopo gli ingressi per lavoro (57,7 per cento) e famiglia (20,9 per cento), i motivi più ricorrenti sono:

protezione temporanea/asilo	7,6%
studio	4,1%
turismo	2,9%
motivi religiosi	1,8%
residenza elettiva	1,7%
adozione/affidamento	1,7%
(rilevazione del Ministero dell'interno al 2 luglio 2001)	

Dati regionali al 31 dicembre 1999

MARCHE:	
popolazione residente	1.460.989
n. immigrati registrati	30.306
n. immigrati stimati	36.064
incidenza % stranieri su popolazione	2,5

Dati ISTAT al 31 dicembre 1999

MARCHE:	
popolazione residente	1.460.989
n. immigrati residenti	
non appartenenti alla UE	31.447
indice di immigrati su popolazione residente	2,2

Dati Ministero dell'interno al 31 dicembre 1999**MARCHE:**

popolazione residente	1.460.989
n. immigrati non appartenenti all'UE	30.306
indice di immigrati su popolazione residente	2,5

LEGISLAZIONE ITALIANA

L'Italia ha conosciuto in quest'ultimo decennio una sensibile trasformazione determinata da un accresciuto flusso di immigrazione ed è ora lecito affermare che il nostro Paese è divenuto un paese di immigrazione stabile.

Il fenomeno ha assunto, come nel resto dell'Europa, dimensioni rilevanti, sia a causa dell'elevata industrializzazione del nostro territorio, che viene quindi visto come obiettivo da raggiungere per trovare lavoro, sia a causa della posizione geografica, che si presenta in maniera evidente ad essere non solo paese di prima e stabile destinazione, ma anche una facile via di accesso a tutto il resto del continente europeo.

L'accresciuto dinamismo di tale flusso migratorio negli ultimi 5/8 anni, ha indotto il Governo nazionale, come pure le Amministrazioni locali, a porre attenzione alle politiche di accoglienza ed integrazione.

La normativa di riferimento per gli stranieri risale al 1998 (legge 6 marzo 1998, n. 40, recepita nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"), momento in cui l'Italia ha dovuto affrontare situazioni di vere e proprie emergenze, a causa dei massicci sbarchi di rifugiati dei paesi balcanici sulle nostre coste adriatiche; una fase assolutamente difficile ma gestita con estrema attenzione e cura da parte delle autorità competenti.

La questione immigrazione è stata affrontata organicamente nella scorsa legislatura attraverso il testo unico, varato dopo un travagliato iter parlamentare.

Con questa normativa si è inteso dare vigore alla lotta all'immigrazione clandestina, assicurando allo stesso tempo maggiori diritti e prerogative ai cittadini immigrati non comunitari, già residenti in Italia.

Il testo unico, riconoscendo i diritti fondamentali della persona a chiunque sia presente sul territorio dello Stato, prevede infatti specifiche attribuzioni agli stranieri, a seconda se siano regolarmente soggiornanti o meno e determina in maniera dettagliata le modalità di rilascio dei visti di ingresso, del permesso e della carta di soggiorno.

In tale contesto gli obiettivi che lo Stato deve perseguire sono i seguenti:

1) programmare gli ingressi dei cittadini stranieri entro le quote massime stabilite annualmente,

tenendo conto dei ricongiungimenti familiari, delle misure di protezione temporanea, delle esigenze e delle opportunità offerte dal mercato del lavoro;

- 2) rafforzare il contrasto all'immigrazione clandestina e allo sfruttamento criminale dei flussi migratori, sia rafforzando i controlli di frontiera, sia attuando sanzioni più severe per il favoreggiamento, per il traffico di immigrati clandestini e per lo sfruttamento della prostituzione, che ampliando gli accordi e le intese bilaterali con i paesi di provenienza degli immigrati, sostenendo ulteriormente la cooperazione allo sviluppo;
- 3) sostenere più concretamente l'integrazione degli immigrati regolarmente soggiornanti, costruendo relazioni positive tra i cittadini italiani e gli immigrati, tutelando le differenze, assicurando pari opportunità di accesso ai servizi e garantendo i diritti della permanenza legale.

Il testo unico, integrato con i successivi decreti legislativi, trova la sua applicazione nel relativo regolamento di attuazione (d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394) e nel documento programmatico per il triennio 2001/2003 (d.p.r. 30 marzo 2001).

IL CONTESTO EUROPEO

Anche a livello europeo la politica comunitaria in materia di flussi migratori e diritto di asilo può considerarsi molto recente.

Alla luce di una penuria di forza lavoro riscontrabile nella maggioranza degli Stati membri, in controtendenza con i tassi di disoccupazione relativamente alti, la Commissione dell'UE spinge ad un'apertura verso l'emigrazione proveniente da paesi terzi.

Il Trattato di Amsterdam, in vigore dal 1° maggio 1999, ha stabilito per la prima volta la competenza della Comunità in materia di asilo ed immigrazione, definendo come obiettivo specifico la "progressiva creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia", un concetto assolutamente nuovo ed un salto qualitativo ulteriore rispetto alla semplice attenzione nei confronti dell'unione economica e monetaria della UE.

Nell'ottobre 1999 il Consiglio europeo di Tampere ha poi provveduto a delineare gli elementi di una politica comune dell'UE, invitando la Commissione a realizzare "un quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'UE", da aggiornare semestralmente in maniera puntuale.

Il riconoscimento dell'imprescindibilità di una definizione di una politica comunitaria in materia di immigrazione è un fatto recente e gode ora di un'attenzione particolare anche in considerazione dei macro fenomeni che stanno investendo l'intero territorio della comunità modificandone aspetti socio-economici, primi tra tutti il calo demografico e la carenza di forza lavoro in alcuni specifici settori produttivi.

L'altra faccia dell'immigrazione è, infatti, rappresentata dal coinvolgimento dei sistemi economici dei vari paesi interessati ai flussi di entrata e uscita: se da un lato l'immigrazione nella UE può fornire un ampio bacino in cui attingere forza lavoro, dall'altro i paesi di origine possono registrare ampi vantaggi economici dalle rimesse che i propri migranti fanno alle famiglie, contribuendo così alla crescita economica locale.

Attraverso accordi di partenariato e cooperazione con i paesi terzi, la UE si sta impegnando a regolare e controllare i flussi migratori dai paesi di origine e di transito, incrementando forme di collaborazione commerciale e aiuti umanitari, nella piena consapevolezza che tali fenomeni siano irreversibili.

La Commissione europea si è pertanto attivata affinché si addivenga nel breve periodo ad una stretta collaborazione e concertazione tra gli Stati membri per la definizione di una strategia comune ed uniforme in materia di immigrazione e di asilo, sulla base di un quadro giuridico comune per l'ammissione dei cittadini dei paesi terzi, per scongiurare le tensioni sulla questione dei clandestini, ma anche per ribadire la dignità umana ed i diritti elementari delle persone.

Il dato certo è che l'Europa dei 15 non riesce a far fronte ai bisogni del mercato del lavoro con il semplice ricorso alla libera circolazione delle persone che ha inciso pochissimo sulla mobilità di forza lavoro. D'altra parte, la forza lavoro proveniente dai paesi terzi non può essere considerata la valvola di sfogo dei paesi avanzati. Occorre invece una politica di stabilità progressiva della popolazione emigrata, che con i consumi, con i fitti, con il prelievo di oneri sociali e fiscali costituisce essa stessa parte importante del sistema economico.

POLITICHE DI INTEGRAZIONE IN ITALIA

Nel predisporre e realizzare politiche volte a favorire l'inserimento degli immigrati stranieri nella società italiana, è necessario, sia nella fase progettuale sia in quella di verifica degli interventi adottati, poter disporre di una serie di indicatori capaci di cogliere le condizioni dei nuovi venuti nelle diverse sfere della vita sociale e in grado di evidenziare le dimensioni maggiormente problematiche.

Gli indicatori individuati nel processo di integrazione sono:

- a) le caratteristiche demografiche, sociali e territoriali degli immigrati che costituiscono i requisiti di base;
- b) le relazioni con la comunità di origine e con quella di accogliimento, per capire la propensione alla stabilizzazione e l'interazione con la popolazione nazionale;
- c) l'effettivo inserimento e la piena realizzazione nel contesto scolastico e lavorativo, dal momento che scuola e lavoro sono assi fondamentali per l'integrazione e la mobilità sociale;

- d) le condizioni di vita e l'attiva partecipazione alla vita di tutti i giorni, che testimoniano il pieno e positivo processo di interazione con l'ambiente di accogliimento.

POLITICHE DI INTEGRAZIONE NELLA REGIONE MARCHE

Il Consiglio regionale ha adottato il primo programma triennale regionale degli interventi e delle attività a favore degli immigrati provenienti dai paesi non appartenenti all'Unione europea e delle loro famiglie per gli anni 1999/2001, con deliberazione n. 254 del 16 giugno 1999, previo parere favorevole della Consulta regionale per l'immigrazione.

Il programma triennale, che costituisce la base di riferimento della politica regionale dell'immigrazione, intende perseguire, tramite gli enti locali, gli obiettivi finalizzati all'effettiva integrazione degli immigrati nel tessuto socio-economico e culturale della nostra regione, che di seguito si riassumono:

- a) assicurare agli immigrati le prestazioni previste per la popolazione residente;
- b) colmare il divario di conoscenza rispetto ai cittadini marchigiani;
- c) mantenere centri specifici per gli immigrati;
- d) incentivare l'educazione interculturale;
- e) incentivare l'uso di strumenti informativi;
- f) promuovere iniziative per il diritto allo studio;
- g) promuovere le politiche degli alloggi;
- h) valorizzare e promuovere l'associazionismo;
- i) promuovere ed avviare corsi di formazione per gli operatori pubblici e privati che interagiscono abitualmente con l'utenza immigrata;
- l) sostenere iniziative innovative e di particolare valore sociale;
- m) diffondere le informazioni agli immigrati in merito ai loro diritti e doveri, alle opportunità di integrazione, di crescita e di un possibile loro reinserimento nei paesi di origine;
- n) prevenire il razzismo e la xenofobia.

Prima di illustrare le linee guida del programma triennale regionale 2002/2004, è utile e necessario fare riferimento a due innovazioni dispositive intervenute nell'ambito delle politiche sociali:

- a) l'approvazione del primo piano regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali (deliberazione n. 306 del 1° marzo 2000);
- b) l'entrata in vigore della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 8 novembre 2000, n. 328).

La nuova legge quadro cambia il profilo del welfare italiano: esso non è più soltanto previdenza e sanità, ma è anche welfare delle famiglie e dell'inclusione dei bambini, delle persone disabili, degli immigrati regolari, dei giovani. Essa realizza la rete integrata dei servizi alla persona, aumenta e qualifica la spesa sociale, valorizza le professioni sociali, il volontariato e il no-profit.

Con i provvedimenti attuativi le Regioni e gli enti locali predispongono i piani di zona ed i piani sociali regionali che sono gli strumenti fondamentali di programmazione degli interventi sociali sul territorio al fine di offrire ai cittadini maggiori opportunità ed una migliore qualità delle prestazioni. *Partecipazione, coprogettazione, cooperazione, accordo di programma, rete, integrazione* sono le parole chiave della nuova legge quadro, quelle che fondano una nuova cultura ed una nuova pratica delle politiche sociali.

Nella nostra regione, accanto a questa nuova forma istituzionale proposta dalla legge quadro, è vigente il primo piano regionale dei servizi sociali che ha anticipato gran parte delle intuizioni e delle proposte operative della legge nazionale ed ha permesso già da alcuni mesi di avviare la riforma.

Un primo elemento connotativo del piano è quello del decentramento che vede nel Comune il fulcro del nuovo sistema. Esso è titolare delle funzioni amministrative svolte a livello locale, programma e realizza i servizi, eroga servizi e prestazioni, vigila sui servizi, individua gli ambiti territoriali intercomunali, valuta le modalità di accesso alle prestazioni ed ai servizi.

Rimangono alla Regione le funzioni organizzative, programmatiche, propulsive, legislative, promozionali, di vigilanza, di analisi e monitoraggio, formative ed alle Province funzioni di monitoraggio, di analisi dell'offerta assistenziale, di formazione professionale, di realizzazione dei piani di zona.

Un secondo elemento è la sussidiarietà orizzontale che prevede la partecipazione del privato sociale alla programmazione dei servizi; non più "affido" di funzioni, ma "partnership", ossia programmazione concertata.

Il terzo elemento è l'osservazione ed il monitoraggio, per programmare e valutare le politiche messe in atto, passando dal livello nazionale e regionale a quello provinciale, individuato come centrale nella programmazione del sistema.

Il quarto elemento riguarda le politiche di valorizzazione e sostegno alla famiglia, mentre il quinto ed ultimo elemento è il contrasto all'esclusione sociale.

Il programma triennale regionale degli interventi e delle attività in materia di immigrazione è redatto in conformità ai principi ed alle norme contenute nella suddetta legislazione regionale, nonché della vigente normativa statale, che di seguito si specifica:

- a) d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero";
- b) d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394 "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286".

Il programma triennale definisce gli obiettivi generali, le aree di intervento prioritarie, gli interventi

integrativi straordinari, sperimentali e pilota, la partecipazione a progetti interregionali, nazionali ed internazionali; viene realizzato attraverso i piani annuali che individuano:

- a) l'ammontare delle risorse annuali disponibili;
- b) la ripartizione delle risorse per area di intervento;
- c) i criteri procedurali di massima per la definizione dei progetti.

Ai sensi dell'articolo 6, comma 3, della l.r. 2/1998, gli interventi si distinguono in:

- a) interventi diretti della Regione;
- b) interventi degli enti locali.

Tra i compiti e le funzioni della Regione:

- 1) la tutela del diritto al lavoro, allo studio, alla formazione professionale, all'abitazione, alle prestazioni sociali e sanitarie, alla giustizia amministrativa;
- 2) il superamento delle difficoltà sociali, culturali ed economiche per l'inserimento e l'integrazione degli immigrati nella comunità locale, anche attraverso il sostegno all'associazionismo degli immigrati;
- 3) la valorizzazione del patrimonio linguistico, culturale e religioso degli immigrati;
- 4) lo studio e la ricerca sul fenomeno migratorio;
- 5) la realizzazione della conferenza regionale sull'immigrazione;
- 6) il rientro nei paesi di provenienza, attraverso specifici progetti di cooperazione internazionale;
- 7) la promozione ed il sostegno, in collaborazione con le autorità scolastiche, gli enti locali e le associazioni di immigrati iscritte al registro regionale, di corsi di lingua per minori ed adulti, corsi di educazione interculturale, corsi formativi per gli operatori degli enti locali.

Tra i compiti e le funzioni degli enti locali:

- 1) la garanzia per i cittadini immigrati di poter usufruire, a condizioni di parità con i cittadini italiani, delle prestazioni socio-assistenziali e dei servizi sociali dei Comuni e delle Comunità montane;
- 2) la promozione di iniziative di accoglienza, informazione e consulenza;
- 3) l'istituzione da parte delle Province dei Centri polivalenti provinciali, per assicurare l'integrazione sociale, l'avviamento al lavoro e l'agevolazione al rientro in patria dei cittadini non appartenenti alla UE;
- 4) la rimozione degli ostacoli di ordine economico, sociale e culturale che impediscono il concreto accesso dei minori stranieri ai servizi dell'infanzia, alla scuola materna, alla scuola dell'obbligo;
- 5) l'utilizzo dei mediatori culturali nell'attuazione delle politiche per l'immigrazione;
- 6) il sostegno delle misure finalizzate ad agevolare l'accesso all'abitazione;

- 7) la realizzazione di progetti di protezione sociale nei riguardi di persone vittime di situazioni di violenza e di grave sfruttamento.

POLITICHE REGIONALI NEL TRIENNIO 2002/2004

Premessa

POLITICHE SOCIALI

Dalla verifica degli obiettivi raggiunti con la programmazione del triennio 1999/2001, attraverso i piani annuali, si può affermare che la Regione, tramite gli enti locali, è riuscita a dotare il territorio di una buona rete di servizi specifici per gli immigrati quali i centri di prima e seconda accoglienza, i centri servizi ed i centri polivalenti, nonché facilitare l'accesso ai servizi alla persona previsti per tutti i cittadini marchigiani.

In generale gli ambiti nei quali i Comuni si sono maggiormente attivati sono quelli dell'inserimento scolastico, dell'interculturalità e degli interventi socio-assistenziali.

Pur rilevando l'avvio di politiche abitative più adeguate alle esigenze attuali degli immigrati, la questione alloggio rappresenta, tuttora, un ambito di generalizzato disagio, aggravato da problemi generali del mercato della casa e della locazione, ma anche dalla diffidenza di molti proprietari ad affittare agli stranieri.

A questo proposito la Consulta regionale degli immigrati ha proposto la realizzazione di una campagna di sensibilizzazione rivolta ai proprietari per tentare di superare i pregiudizi, avviata nel mese di settembre 2001.

A livello locale, i Comuni si sono impegnati per il diritto all'abitazione tramite il sostegno economico per il pagamento dei canoni di affitto, la costituzione di fondi di garanzia per l'accesso all'abitazione, il reperimento di case nel libero mercato.

Nell'esercizio dei propri diritti, non è ancora a buon punto l'integrazione sanitaria degli immigrati. I motivi di ciò sono da riferirsi alla carenza di informazioni sui diritti dell'immigrato, alle barriere burocratiche e linguistiche, all'onere economico, alle difficoltà di accesso ai servizi, che gli immigrati condividono con gli italiani.

In un approccio integrato al fenomeno migratorio e affinché le politiche di integrazione e di inserimento risultino concrete, è fondamentale il raccordo e la collaborazione istituzionale ed interistituzionale:

- a) tra gli Assessorati regionali competenti alle politiche sociali, al lavoro ed alla formazione, all'istruzione, alla casa, alla sanità, alle politiche comunitarie, alla cooperazione, ecc.;
- b) tra la Regione, gli enti locali e il terzo settore;
- c) tra la Regione e lo Stato;
- d) tra la Regione e l'Unione Europea;
- d) tra le Regioni italiane.

Creare una tale rete di collegamento non può prescindere dall'utilizzo della concertazione quale strumento idoneo a fornire risposte organizzate e condivise.

ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE

Per quanto riguarda l'istruzione, si riscontra tuttora una grossa difficoltà della scuola a soddisfare le esigenze di sostegno scolastico-linguistico soprattutto per i minori frequentanti la scuola dell'obbligo, delegando spesso ai Comuni tale intervento, nonostante le riforme degli ultimi anni abbiano ricondotto alle strutture scolastiche territoriali la specifica competenza di formazione linguistica, in collaborazione con gli enti locali.

Si sta invece affermando nella scuola la figura del mediatore culturale, sia come facilitatore dell'inserimento scolastico nella fase di adattamento al gruppo classe, sia come facilitatore nella conoscenza delle culture di cui sono portatori i bambini immigrati.

Con il d.p.c.m. del 9 aprile 2001, concernente le nuove linee di indirizzo per il diritto allo studio universitario, tra gli obiettivi prioritari di intervento c'è la garanzia dell'accesso ai benefici anche agli studenti stranieri. Tale principio è stato ripreso dal Programma triennale regionale per il diritto allo studio universitario, triennio accademico 2002/2005, attualmente in itinere.

Nell'ambito della formazione, riqualificazione e aggiornamento professionale, il Programma operativo regionale per la gestione degli interventi cofinanziati dal FSE, ob. 3, anni 2000/2006 (deliberazione della Giunta regionale n. 2387/2000), prevede tra gli obiettivi globali quello di promozione dell'integrazione nel mercato del lavoro delle persone esposte al rischio di esclusione, tra cui prioritariamente gli immigrati ed i disabili.

PROTEZIONE SOCIALE

Come previsto dal Programma triennale in scadenza, le misure di protezione sociale (articolo 20 della l.r. 2/1998) si sono concretizzate nella costituzione del Tavolo regionale sulla prostituzione e la tratta, coordinato dall'Assessore regionale ai servizi sociali e all'immigrazione e formato dagli Assessori provinciali alle politiche sociali e dalle associazioni che gestiscono i progetti di protezione sociale ai sensi dell'articolo 18 del d. lgs. 286/1998, Associazione "On the road", Associazione "Free women". Queste ultime, in particolare, hanno proposto e realizzato vari interventi contro la prostituzione e la tratta tra cui:

- 1) progetto comunitario DAFNE 1999 "Nuovi modelli di intervento di accoglienza con vittime della tratta provenienti in particolare dal Kosovo" (Ass. "On the road");

- 2) progetto articolo 18 d.lgs. 286/1998 "Women empowerment: dalla strada all'autonomia" (Ass. "On the road");
- 3) "Progetto Notte" - Intervento sociale nell'ambito della prostituzione di strada (Ass. "Free women");
- 4) progetto articolo 18 d. lgs. 286/1998 "New women empowerment" (Ass. "On the road");
- 5) progetto articolo 18 d. lgs. 286/1998 "Opportunity 2001" (Ass. "Free women").

ASSOCIAZIONISMO

Le misure di integrazione trovano il loro compimento nella partecipazione degli immigrati alla vita collettiva, sociale e politica, attraverso forme di associazionismo e rappresentanza, come previsto dall'articolo 9 della l.r. 2/1998.

Sulla base delle indicazioni del precedente programma triennale 1999/2001, il servizio servizi sociali ha elaborato uno studio sul fenomeno dell'associazionismo nelle Marche, analizzando in particolare gli aspetti strutturali ed organizzativi delle associazioni e federazioni iscritte al registro regionale, al fine di verificare il rispetto delle disposizioni statutarie e l'attività svolta.

I risultati di detto studio, discussi anche in sede di riunione della Consulta regionale degli immigrati, hanno evidenziato la necessità di rivedere i requisiti e le modalità per l'iscrizione al registro, tenendo presente anche la normativa statale in materia, articolo 52 e ss. del d.p.r. 394/1999.

Tali requisiti sono stati adottati dalla Giunta regionale con proprio atto n. 569/2001 e, successivamente, il servizio regionale competente in materia di politiche migratorie, in attuazione della citata deliberazione, ha riconfermato l'iscrizione delle associazioni aventi i necessari requisiti.

La loro presenza nella Consulta regionale degli immigrati è garanzia per l'attuazione di politiche migratorie coerenti con i bisogni espressi dagli immigrati nel rispetto della diversità; la loro collaborazione ai progetti territoriali degli enti locali è importante per accompagnare il percorso di integrazione dei singoli individui, nel garantire il mantenimento delle radici culturali e nel valorizzare il contributo che essi portano al cambiamento culturale e sociale in atto nel nostro paese. Già con il piano regionale degli interventi a favore degli immigrati per l'anno 2001, le associazioni di immigrati iscritte al registro regionale sono state coinvolte nei piani territoriali provinciali, la cui titolarità è degli enti locali, al fine di collaborare alla programmazione.

Pur essendo una fase sperimentale, la modalità della concertazione territoriale tra tutti gli organismi che concorrono al raggiungimento degli stessi obiettivi di valore sociale, rientra in quello che il piano sociale definisce "lavoro di rete", quindi anche gli stranieri in quanto cittadini regolari e residenti possono contribuire alle scelte politiche che li riguardano e non essere sempre soggetti passivi.

Nonostante l'importanza della funzione di cui si fanno carico, le associazioni manifestano spesso difficoltà organizzative e finanziarie, ma anche difficoltà ad informarsi ed informare i propri associati.

Per avviare a questo sarebbe auspicabile un maggiore sostegno da parte degli enti locali, sia in termini di mezzi e contributi finanziari, sia in termini di messa a disposizione di sedi.

A questo proposito l'Assessorato regionale ai servizi sociali ha invitato i Comuni marchigiani a valutare la possibilità di concedere spazi alle associazioni di immigrati, da utilizzare per le loro attività. La risposta degli enti conferma una grossa disponibilità a sostenere tale richiesta.

IMMIGRAZIONE E CRIMINALITÀ

Dalle statistiche sulla popolazione detenuta in Italia, risulta sempre più importante la presenza negli istituti di pena di immigrati non comunitari, per lo più irregolari, ma la permanenza in carcere non è sempre conseguenza della gravità del reato, bensì anche della difficoltà di accesso degli stranieri alle misure alternative derivanti dalla carenza di riferimenti familiari, lavorativi e logistici.

I dati sulla devianza degli immigrati devono, quindi, essere interpretati, tenendo conto delle peculiari condizioni di vita di molti; infatti il fenomeno della delinquenza degli stranieri non riguarda l'intera popolazione immigrata, ma solo pochi gruppi nazionali; è contenuta l'incidenza criminale degli immigrati regolari e comunque neppure l'immigrato irregolare è sinonimo di delinquente.

Un tema delicato è quello della devianza minorile, che richiede una particolare attenzione sia per la non facilità di quantificazione del fenomeno (minori non accompagnati, minori che vivono in un contesto familiare, minori privi di documento identificativo), sia per la complessità del disagio che essi manifestano (insicurezza sociale, precarietà economica, carenza di validi punti di riferimento tra gli adulti, comportamento criminale, crisi adolescenziale).

L'attuazione del Protocollo d'intesa siglato il 9 marzo 2001 tra la Regione Marche ed il Ministero della giustizia, per il coordinamento degli interventi rivolti ai minori imputati di reato e ad adulti interessati a misure restrittive della libertà, significa investire direttamente le pubbliche amministrazioni di tale compito, senza trascurare il fondamentale apporto del terzo settore. In esso al capitolo 6 "Interventi specifici a favore di particolari situazioni", al paragrafo 6b) "Stranieri" si sancisce il principio della parità di trattamento tra i cittadini detenuti italiani, gli stranieri, i nomadi e gli apolidi.

INTERVENTI SUL PIANO INTERNAZIONALE

Le questioni migratorie hanno assunto un peso maggiore nell'ambito della politica estera italiana.

Infatti, i paesi dell'UE dovranno sempre più coordinare le politiche migratorie e l'asilo, nei rapporti bilaterali occorrerà perseguire una politica di collaborazione con i paesi di origine dei migranti, sul piano multilaterale occorrerà adoperarsi affinché i protocolli sulla tratta degli esseri umani e sul traffico di migranti trovino piena applicazione.

In attuazione delle conclusioni del Consiglio Europeo di Tampere dell'ottobre 1999, per quanto concerne il settore migratorio e l'asilo, la politica comune degli Stati sarà articolata in una serie di strumenti che comprendono le condizioni di ingresso e soggiorno degli immigrati a titolo di ricongiungimento familiare, studio, lavoro autonomo e dipendente; l'adozione di norme e procedure comuni per il rilascio dei visti; l'azione contro il razzismo, la xenofobia e le varie forme di discriminazione. Non va neppure trascurata la prospettiva di allargamento dell'Unione verso l'est europeo e l'area balcanica che impone un processo di integrazione di oltre 100 milioni di nuovi cittadini. Tale processo richiederà ad ogni paese candidato l'adeguamento legislativo, strutturale, sociale e culturale, in particolare verso l'asilo, l'immigrazione, la libera circolazione, la lotta alla criminalità, la lotta al traffico di droga e la sicurezza dei cittadini.

La Regione Marche, nell'ambito del Programma comunitario INTERREG III, coordinato dal Ministero dei lavori pubblici in quanto Amministrazione titolare della gestione del programma europeo, ha collaborato con altre Regioni italiane alla stesura del Programma Operativo (PO), per l'area di riferimento trans-nazionale CADSES. Gli ambiti di cooperazione previsti dal PO sono:

- 1) sviluppo spaziale sostenibile, coesione economica e sociale, cooperazione urbana e questioni sociali;
- 2) sistemi di trasporto efficienti e sostenibili e accesso alla società d'informazione;
- 3) promozione e management del patrimonio naturale culturale e paesaggistico;
- 4) protezione dell'ambiente, management delle acque e prevenzione dei rischi.

Il gruppo di lavoro istituito ad hoc per la programmazione, il coordinamento e l'attivazione delle iniziative conseguenti la partecipazione della Regione Marche al suddetto Programma, è interassessorile e prevede la partecipazione del servizio servizi sociali per quanto concerne l'ambito n. 1 ed in particolare l'adesione al progetto interregionale elaborato dalla Regione Emilia Romagna, all'interno dell'Asse 1, misura 1.4 del Programma CADSES, caratterizzato dalle seguenti proposte progettuali: la prima relativa alle politiche sociali "Reti solidali per approdi sociali", la seconda sulle tematiche della tratta "Azioni contro la tratta di donne e minori", la terza sulle tematiche della sicurezza "Sicurezza urbana".

La Regione Marche ritiene opportuno strutturare azioni pilota finalizzate a favorire l'inclusione socio-

occupazionale dei minori stranieri non accompagnati, un loro rientro nei paesi di origine adeguato, attraverso un lavoro di:

- a) accertamento anagrafico dei minori stranieri non accompagnati, condotto congiuntamente dalle competenti Autorità nazionali ed estere, attraverso anche una ricognizione delle condizioni socio-economiche della famiglia di provenienza ed una specifica attitudine all'accoglienza;
- b) conduzione, con i singoli destinatari, di bilanci di competenze e di screening socio-psicologici, finalizzati ad acquisire una rappresentazione esaustiva delle specifiche potenzialità e dei limiti;
- c) elaborazione di un progetto personale di rimpatrio assistito che preveda anche specifici indicatori di verifica e monitoraggio;
- d) sperimentazione di prassi eccellenti finalizzate all'accoglienza ed alla tutela delle vittime della tratta;
- e) predisposizione delle condizioni per il rimpatrio, anche attraverso il reperimento di opportunità lavorative in loco e gestione del relativo percorso;
- f) monitoraggio e verifica delle condizioni e della qualità del reinserimento, nonché della sua sostenibilità.

OBIETTIVI GENERALI DELLA PROGRAMMAZIONE 2002/2004

Nel rispetto degli atti programmatori di carattere generale della Regione Marche e del Piano regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali 2000/2002, gli obiettivi che si intendono perseguire nel triennio 2002/2004, da attuarsi tramite gli enti locali, in collaborazione con le associazioni di immigrati iscritte al registro regionale e con gli organismi del terzo settore, sono quelli di costruire un equilibrio tra l'universalismo dei diritti ed il riconoscimento delle differenze, individuando percorsi di inclusione dei cittadini stranieri, sulla base dell'affermazione di diritti e di doveri di tutte le parti in causa (stranieri, italiani, enti, associazioni) e nel rispetto delle specificità culturali e religiose.

I principali protagonisti delle politiche di integrazione sono gli enti locali; tra gli enti locali sono i Comuni quelli più coinvolti a livello operativo; infatti devono conciliare due principi: l'osservanza delle norme (legalità) e quello del rispetto di bisogni (solidarietà); devono promuovere servizi il più possibile rispondenti alle esigenze degli immigrati quanto a quelle degli Italiani, devono preoccuparsi dei flussi e delle emergenze.

I destinatari degli interventi previsti dalla l.r. 2/1998 sono gli immigrati provenienti dai paesi non appartenenti all'UE e le loro famiglie, che risiedono o dimorano nel territorio regionale, regolarmente immigrati nelle Marche. Le aree di intervento sono le seguenti: integrazione, intercultura, formazione, rete di servizi socio-assistenziali, servizi di accoglienza, servizi di informazione e consulenza, centri polivalenti provinciali, abitazione, protezione so-

ciale, associazionismo, progetti sperimentali e pilota, informazione e comunicazione.

AREE DI INTERVENTO

1) Integrazione, intercultura

I minori sono i veri protagonisti del processo di integrazione, ma anche coloro che vivono le contraddizioni dell'incontro tra la cultura dei genitori e quella del paese di accoglienza.

La necessità di progettare e realizzare cambiamenti che rendano la scuola adeguata alla nuova realtà multiculturale impone un riassetto generale dell'istruzione nel nostro paese. Già alcuni documenti redatti a livello di Ministero della pubblica istruzione in merito ai contenuti di base dell'apprendimento nella nuova scuola italiana, considerano l'educazione interculturale come componente strutturale del processo di insegnamento e di apprendimento.

Per questo è importante prevedere programmi personalizzati di inserimento ed istruzione dei minori stranieri, ma anche una maggiore attenzione alla formazione degli insegnanti che si trovano spesso privi di strumenti e di preparazione adeguata. Pur riconoscendo l'utilità della figura del mediatore culturale quale supporto agli insegnanti, alunni e famiglie, non esistono percorsi formativi universalmente praticati e riconosciuti, che vanno perciò promossi ed incentivati.

Nel ribadire la competenza delle istituzioni scolastiche in materia di istruzione, facilitata dal regolamento sull'autonomia scolastica e dalle risorse finanziarie ad essa connesse, la Regione in concorso con gli enti locali e in sinergia con istituzioni scolastiche ed associazioni promuove nel triennio 2002/2004:

- a) corsi di lingua e cultura italiana sia per bambini che per adulti, sulla base di specifici accordi tra enti locali, istituzioni scolastiche, con la collaborazione delle associazioni che operano nel campo dell'immigrazione, in particolare le associazioni di immigrati;
- b) corsi di lingua e cultura di origine;
- c) percorsi interculturali che prevedano inizialmente una formazione degli insegnanti e poi il coinvolgimento degli allievi, sulla base di un impegno comune di docenti ed operatori esterni, attraverso sperimentazioni di modalità espressive di altre culture, gemellaggi, adozioni a distanza, studio di popoli e culture, percorsi di analisi su temi come pregiudizio, tolleranza, ecc.;
- d) progetti finalizzati all'integrazione scolastica degli allievi stranieri attraverso il lavoro congiunto dei docenti e degli operatori sociali e culturali pubblici e privati;
- e) esperienze di formazione congiunte tra insegnanti ed operatori sociali e culturali del territorio.

2) Università

In considerazione della presenza di studenti immigrati provenienti da paesi in via di sviluppo, è necessario che nei prossimi anni sia facilitato il loro accesso all'università, anche in termini economici, incentivando l'erogazione di borse di studio, sussidi e premi per gli studenti stranieri meritevoli.

3) Formazione e lavoro

Per il prossimo triennio, la formazione deve essere orientata a valorizzare le competenze pregresse dei lavoratori immigrati, anche attraverso la parificazione ed il riconoscimento dei titoli di studio rilasciati nei paesi di provenienza; deve riguardare l'acquisizione di nuove capacità in relazione alle qualifiche professionali ed ai profili professionali richiesti dal sistema produttivo; deve comprendere l'insegnamento di base della lingua italiana e cognizioni di base civiche e giuridiche.

Un punto qualificante dei programmi formativi deve essere la formazione delle donne immigrate, in considerazione delle loro maggiori difficoltà ad apprendere la lingua italiana per carenza di contatti con l'esterno ed ad essere incluse in corsi professionali organizzati, che non tengono conto del loro ruolo all'interno della famiglia, e del mediatore culturale per il quale è necessario definire un percorso formativo praticato e riconosciuto.

E' quanto mai opportuno che il programma formativo per gli immigrati sia concertato tra gli assessorati regionali competenti, in particolare nella fase di redazione del programma operativo per gli interventi dell'obiettivo 3 del FSE e che sia dato un maggiore impulso ai servizi di orientamento al lavoro e di incontro tra domanda ed offerta, nella prospettiva di una più stretta correlazione tra integrazione lavorativa e sociale. Ciò significa integrazione con la scuola, con i servizi per l'impiego e con le funzioni di politica attiva del lavoro.

E', inoltre, auspicabile che l'azione delle Province sul territorio sia orientata a rendere effettiva la concertazione con il mondo del lavoro, anche attraverso un raccordo con le associazioni imprenditoriali.

4) Rete dei servizi di informazione e consulenza. Centri polivalenti provinciali

Un'esigenza primaria per i cittadini è quella di avere informazioni in merito ai diritti ed ai doveri, alle prestazioni, alle modalità di accesso ai servizi ed alle risorse sociali. I Centri di servizi per immigrati, istituiti dai Comuni ai sensi del decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, garantiscono funzioni di orientamento, di filtro, osservazione e monitoraggio dei bisogni e delle risorse; facilitano l'accesso ai servizi ai cittadini immigrati più fragili e meno informati, a fronte di barriere organizzative e burocratiche; svolgono funzioni di consulenza, attraverso idonee professionalità.

Nell'anno 2000 nelle Marche sono stati monitorati n. 14 Centri di servizi e n. 3 Centri polivalenti.

I Centri polivalenti attivati dalle Province sotto elencate svolgono prevalentemente le seguenti funzioni:

- 1) Ancona: struttura autogestita dagli immigrati:
 - a) favorire l'integrazione ed il pieno inserimento socio-lavorativo nel territorio provinciale;
 - b) organizzare una banca dati sul fenomeno migratorio;
 - c) promuovere i corsi di formazione;
- 2) Ascoli Piceno: struttura autogestita dagli immigrati:
 - a) migliorare l'integrazione sociale rafforzando il diritto alla corretta informazione ed alla tutela dell'identità;
 - b) migliorare l'integrazione sociale rafforzando il diritto all'inserimento scolastico dei minori;
 - c) incrementare l'avviamento al lavoro ed agevolare il rientro in patria, rafforzando il diritto alla formazione professionale degli adulti;
- 3) Pesaro-Urbino: struttura con spazi possibili di autogestione delle diverse organizzazioni e gruppi formali ed informali del territorio:
 - a) favorire l'integrazione sociale attraverso iniziative ed attività proposte e svolte dalle associazioni di immigrati e del volontariato;
 - b) avviare al lavoro, attraverso una banca dati lavoro ed il coordinamento di progetti territoriali;
 - c) agevolare il rientro in patria, garantendo opportunità nel paese di origine, in collegamento con altri organismi nazionali.

Si ritiene di proseguire il sostegno ai servizi in questione, incentivandone l'offerta, privilegiando i centri istituiti dagli enti locali, anche in collaborazione con le associazioni di immigrati e/o quelle del terzo settore, garantendo nel contempo le peculiarità strutturali ed organizzative dei Centri servizi comunali e dei Centri polivalenti provinciali, per evitare sovrapposizioni di competenze e funzioni.

5) Centri di accoglienza. Accesso all'abitazione

I centri di prima accoglienza istituiti ai sensi dell'articolo 11, comma 3 e seguenti, della legge 39/1990, sono oggi superati dall'evoluzione del fenomeno migratorio che ha comportato una loro trasformazione in strutture alloggiative aperte in alcuni casi a cittadini italiani e stranieri, in situazioni di temporaneo disagio e che offrono anche servizi volti al raggiungimento dell'autonomia personale (orientamento al lavoro, lingua italiana, assistenza).

Nelle Marche sono ancora presenti alcuni centri di prima e seconda accoglienza, pur riscontrando negli ultimi tre anni un impegno dei Comuni ad affrontare la questione alloggiativa in modo sempre più diversificato attraverso la creazione di agenzie

di intermediazione e di garanzia per favorire l'accesso degli immigrati al mercato delle abitazioni, l'attivazione di alloggi sociali con la partecipazione dell'utente alle spese a prezzi calmierati, come prevede la legge 40/1998, il sostegno economico per il pagamento dei fitti o di bollette, in casi di particolare indigenza dell'immigrato.

In questo settore più che in altri il pregiudizio condiziona la disponibilità effettiva di case:

- a) i proprietari di case non affittano a stranieri soprattutto se "di colore o albanesi", senza adeguate garanzie;
- b) se affittano, pretendono un costo aggiuntivo ed ai "regolari" anche la stipula della fidejussione bancaria;
- c) se affittano, in particolare nelle grandi città, si paga a persona e non a mq.;
- d) le agenzie immobiliari approfittano chiedendo spesso somme rilevanti a titolo di mediazione per la ricerca dell'appartamento, senza mai restituire quanto ricevuto.

Altre soluzioni previste dalla normativa nazionale, quali la ristrutturazione di case di proprietà di enti pubblici con finanziamenti pubblici agevolati da destinare ad alloggi per stranieri, non sono molto utilizzate, come risultano sporadiche le iniziative per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

Anche se molte Regioni hanno formalizzato l'accesso degli immigrati all'ERP, le richieste sono penalizzate per difficoltà a provare la residenza, per non godere di posizioni prioritarie previste per gli sfrattati, per avere abusivamente occupato alloggi, ecc.

E' invece fondamentale, nell'ambito delle politiche abitative pubbliche il ruolo delle Regioni e degli enti locali nella realizzazione di strutture alloggiative e nella determinazione delle regole per l'accesso alle strutture pubbliche, ma è anche importante incentivare l'offerta di alloggi ordinari in affitto a prezzi calmierati, sostenere progetti di accompagnamento e supporto all'acquisto per quei soggetti che pur avendo disponibilità economica incontrano difficoltà pratiche. A questo proposito si segnala l'iniziativa avviata dall'Assessorato ai servizi sociali di sensibilizzazione degli istituti bancari a concedere prestiti agli immigrati.

La tipologia delle azioni per il triennio 2002/2004 comprende, altresì:

- 1) progetti innovativi in materia abitativa, predisposti anche in collaborazione con l'Assessorato regionale all'edilizia pubblica e in concorso con gli enti locali, per:
 - a) facilitare l'accesso alla casa degli stranieri e delle loro famiglie;
 - b) facilitare l'accesso alla locazione, al credito agevolato per l'acquisto, ristrutturazione e recupero della prima casa;
 - c) realizzazione di alloggi sociali, predisposti dai Comuni in sinergia con organizzazioni di

- volontariato, altri enti pubblici e privati, fondazioni;
- d) interventi di risanamento igienico-sanitario di alloggi da destinare ad immigrati con finanziamenti degli enti locali, enti morali pubblici e privati;
- e) sostegno all'attività dei centri di prima e seconda accoglienza, in relazione alle emergenze territoriali o alla presenza di sfollati e richiedenti asilo;
- 2) progetti volti ad eliminare le condizioni di svantaggio degli immigrati, agendo su tutte le possibili risposte al problema alloggio, nella consapevolezza che l'offerta abitativa dovrebbe essere funzionale ad un progetto migratorio che si modifica nel tempo;
- 3) progetti che prendano in considerazione le disponibilità dei datori di lavoro a concorrere alla spesa per la realizzazione di alloggi per immigrati e loro famiglie, in base ad una concertazione con gli enti locali e con gli organismi del terzo settore.

6) Protezione sociale

La normativa regionale in materia di immigrazione, l.r. 2/1998, è stata sicuramente innovativa laddove all'articolo 20 "Protezione sociale" prende in considerazione la lotta contro la tratta ed il traffico di persone vittime di abusi, ponendo l'attenzione sulla necessità di tutela delle vittime.

In linea anche con le disposizioni del testo unico in materia di immigrazione, la Regione ha insediato nell'anno 2000 il Tavolo sulla prostituzione e la tratta, cui partecipano le Province e le associazioni "On the Road" e "Free Women-ONLUS", iscritte nell'apposito registro presso il dipartimento per le politiche sociali e previdenziali. Queste ultime operano nell'ambito del recupero e del reinserimento delle vittime del traffico illecito e dello sfruttamento legato al mondo della prostituzione, attraverso progetti cofinanziati dall'Unione Europea, dallo Stato e dagli enti locali.

In particolare la Regione ha contribuito alla realizzazione di interventi promossi dal dipartimento delle pari opportunità, ai sensi dell'articolo 18 del t.u.

Nei prossimi anni si intende proseguire l'attività delle associazioni accreditate, lasciando alle Province il coordinamento delle azioni sul territorio di competenza ed alla Regione:

- a) il monitoraggio ai fini della raccolta dei dati e delle informazioni sul fenomeno;
- b) l'attivazione di percorsi di protezione ed integrazione sociale per le vittime della violenza e dello sfruttamento;
- c) il lavoro di rete tra enti, istituzioni ed associazioni per progettare percorsi di reinserimento;
- d) il coordinamento del Tavolo regionale sulla prostituzione e la tratta;

- e) il raccordo con i servizi regionali, in particolare:
- e1) con il servizio sanità, per attività di informazione e prevenzione sanitaria, di promozione dell'accesso ai servizi sanitari delle donne e di tutela del diritto alla maternità, in collaborazione con le ASL;
- e2) con il servizio cooperazione allo sviluppo, per interventi strategici di cooperazione decentrata nei paesi di origine delle ragazze "trafficate";
- f) un'azione mirata a scoraggiare i clienti, che alimentano il mercato degli esseri umani.

7) Associazionismo

La l.r. 2/1998 attribuisce agli enti locali la titolarità nella promozione ed attuazione delle politiche di integrazione degli immigrati, mentre riconosce alle associazioni di immigrati iscritte al registro regionale la capacità di guidare il processo di cambiamento culturale in atto anche nella nostra regione, per la presenza ormai definitiva degli immigrati.

Attualmente risultano iscritte al registro n. 20 associazioni di cui n. 4 multietniche e una federazione di immigrati, distribuite in tutte le quattro province, con una maggiore concentrazione nella provincia di Ancona. Quasi tutte riescono a portare a termine una minima attività annuale e non solo per difficoltà a reperire adeguate risorse, ma soprattutto per carenza di competenza nella formulazione dei progetti, nella difficoltà di rapportarsi con gli operatori pubblici, nella non conoscenza delle procedure amministrative. Già in sede di riunione della Consulta regionale degli immigrati si era stabilito di promuovere opportuni corsi di formazione rivolti ai consigli direttivi delle associazioni e federazioni, per l'acquisizione di competenze in materia legislativa, contabile ed amministrativa. Tale obiettivo va mantenuto per il prossimo triennio, estendendolo ai soci, per consentire a tutti l'acquisizione delle conoscenze di base per una corretta gestione amministrativa e, soprattutto, come educazione alla legalità.

E' poi importante valorizzare il ruolo della Consulta regionale degli immigrati, all'interno della quale operano tutte le associazioni di immigrati registrate.

8) Progetti sperimentali e pilota

Nell'ambito del programma triennale, allo scopo di recepire quanto indicato all'articolo 6, comma 2, lettera c), della l.r. 2/1998, si ritiene opportuno sostenere eventuali iniziative di carattere innovativo e di particolare valore sociale a favore degli immigrati, anche in collaborazione con enti, istituzioni ed associazioni, per iniziative sinergiche.

A questo proposito verranno presi in considerazione i progetti per l'attuazione del Protocollo d'intesa stipulato il 9 marzo 2001 tra la Regione Mar-

che ed il Ministero della giustizia, in merito alle particolari situazioni in cui versano i detenuti stranieri.

Un'altra proposta progettuale pervenuta da parte di tutti i maggiori Comuni della costa marchigiana riguarda l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati i quali, per definizione, si trovano in Italia clandestinamente, senza il supporto genitoriale, in attesa di essere rimpatriati.

Poiché la competenza al "rimpatrio assistito" è del Comitato per i minori stranieri (articolo 33, comma 1, d.lgs. 286/1998), presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Comuni si trovano spesso ad assistere tale tipologia di minori per lunghi periodi prima che il rimpatrio vada a buon fine, con gravi difficoltà, per:

- a) incremento annuo del loro numero;
- b) età di molti di essi attorno ai 14/17 anni, che presuppone un progetto individuale che assicuri i diritti del giovane secondo le convenzioni internazionali, nonostante la permanenza nelle Marche sia temporanea;
- c) costi elevati della presa in carico;
- d) carenza di posti disponibili in adeguate strutture di accoglienza;
- e) necessità di codificare un protocollo operativo tra gli enti e le istituzioni competenti, in collaborazione con le forze dell'ordine.

Gli obiettivi concordati tra la Regione e gli organismi competenti sono i seguenti:

- a) omogeneizzazione degli interventi su tutto il territorio regionale, a partire dal momento in cui il minore viene trovato dalle forze dell'ordine, fino all'accoglienza in adeguate strutture;
- b) individuazione di almeno quattro strutture, una per provincia, a bassa soglia, che siano in grado di accogliere i ragazzi stranieri;
- c) percorso di inserimento lavorativo, finalizzato anche al rientro nel paese di origine;
- d) reperimento di adeguate risorse.

Infine, si ritiene utile sostenere e favorire i progetti di "inclusione sociale" dei Comuni a favore delle comunità ROM.

9) Informazione e comunicazione, studi e ricerche

Gli interventi realizzati in attuazione del Programma triennale 2002/2004 saranno accompagnati da azioni regionali di informazione, di comunicazione e diffusione, studi e ricerche realizzate direttamente o indirettamente. L'attività di studio e ricerca potrà essere finalizzata non solo a produrre conoscenza ma anche a produrre progettualità e soluzioni operative, al fine di rendere organici ed efficaci gli interventi che si propongono e si sperimentano.

L'Osservatorio regionale per le politiche sociali, istituito dalla Regione nel 2000, strumento di osservazione degli aspetti quantitativi e qualitativi dei

fenomeni sociali, di attività di input e output, di produzione e divulgazione di documenti, sarà il supporto per il raggiungimento degli obiettivi e dei contenuti programmatici.

RISORSE

Al finanziamento degli interventi previsti nel presente programma si provvederà:

- a) con i fondi statali provenienti dal Fondo nazionale per le politiche migratorie trasferiti alla Regione ai sensi dell'articolo 45 del t.u. 286/1998. Ai sensi della legge finanziaria 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388), articolo 80, comma 17, con effetto dal 1° gennaio 2001 lo stanziamento per gli interventi disciplinati dal d.lgs. 286/1998 confluisce nel Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modifiche. Tali risorse, ai sensi dell'articolo 58, comma 4, del d.p.r. 394/1999 potranno essere utilizzate anche come quota di cofinanziamento per l'accesso ai fondi comunitari;
- b) con i fondi regionali finalizzati all'immigrazione.

PROPOSTE DEGLI ENTI LOCALI PER L'ORIENTAMENTO DEL PROGRAMMA TRIENNALE REGIONALE DEGLI INTERVENTI E DELLE ATTIVITÀ A SOSTEGNO DEI DIRITTI DEGLI IMMIGRATI

La l.r. 2/1998, prevede all'articolo 6, comma 4, che gli enti locali "presentino alla Regione i propri programmi di intervento ed attività, entro il 30 settembre di ogni triennio, per l'orientamento della formazione del programma triennale regionale".

Le proposte presentate dai Comuni e dalle Comunità montane hanno evidenziato una sostanziale conformità con le politiche locali messe in atto dagli enti fin dall'entrata in vigore della normativa regionale (1998).

In particolare, i bisogni rilevati dagli enti possono essere così riassunti:

- a) inserimento scolastico dei minori stranieri;
- b) integrazione socio-culturale;
- c) interculturalità;
- d) politiche abitative;
- e) corsi di lingua per adulti;
- f) assistenza economica alle persone e famiglie disagiate;
- g) accoglienza temporanea presso idonee strutture;
- h) sportelli informativi;
- i) tutela delle donne, soprattutto di quelle sfruttate.

Come si evince scorrendo l'elenco, le proposte sono attinenti gli obiettivi del Programma triennale regionale, così come risultano coincidenti le priorità individuate dagli enti:

- a) diritto all'inserimento scolastico per i minori immigrati;
- b) diritto all'abitazione;
- c) diritto all'accoglienza ed all'integrazione;
- d) diritto all'informazione.

Dalla lettura dei piani di orientamento si nota come i Comuni ritengano utile finanziare le attività delle associazioni di immigrati ma all'interno di una progettualità territoriale, coordinata dall'ente locale e condivisa anche con altri organismi pubblici e privati.

E' invece sentita la questione delle donne straniere introdotte in Italia a scopo di sfruttamento sessuale, soprattutto per proporre loro un progetto personalizzato di recupero psico-fisico, rivolto ad un possibile rientro nel proprio paese.

Anche il problema dei minori stranieri non accompagnati è una preoccupazione di alcuni Comuni, soprattutto quelli costieri, che richiedono una migliore e qualificata accoglienza e finanziamenti mirati.

Per quanto riguarda il "mediatore culturale", tale nuova figura sociale è ancora poco utilizzata dagli enti, ma viene riconosciuta la sua funzione: migliorare la comunicazione con i cittadini immigrati, promuovere politiche di inclusione sociale, prevenire forme di razzismo e xenofobia.

Infine, è doveroso sottolineare l'auspicio che le risorse che verranno trasferite agli ambiti territoriali in attuazione del piano sociale e della legge quadro nazionale siano effettivamente adeguate a cofinanziare gli interventi a favore degli immigrati regolari e residenti, nonché a sopperire alle situazioni di emergenza che in questo campo si verificano sovente.