Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione

VERSO UNA NUOVA LEGGE REGIONALE SULLA INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI IN PIEMONTE

Considerazioni preliminari in merito al DDL n. 627

Documento elaborato da FIERI in vista della consultazione indetta dalla VII Commissione del Consiglio regionale per il 17 settembre 2009

1. *Introduzione. Il ruolo delle regioni nelle politiche di integrazione*

Con la legge n. 40/1998 (nota come Turco-Napolitano), alla base del TU sull'immigrazione approvato con D. Lgs. n. 286/1998, le regioni hanno assunto il ruolo di perno delle politiche territoriali di integrazione degli immigrati. In base all'articolo 42, infatti, è compito di Stato, regioni, province e comuni, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e in collaborazione con le associazioni di immigrati o operanti in loro favore, intraprendere iniziative per l'integrazione degli immigrati; a tal fine, viene istituito, all'art. 45, il "Fondo nazionale per le politiche migratorie". L'art. 58 del Regolamento di attuazione dà indicazioni specifiche circa le modalità di ripartizione del fondo: ai programmi annuali e pluriennali di regioni e province autonome viene assegnato l'80% delle risorse, mentre il restante 20% è destinato agli interventi di carattere statale (c. 1). A regioni e province autonome viene poi richiesta una partecipazione finanziaria per una quota non inferiore al 20% dell'importo totale dei programmi approvati.
Di fatto, la legge n. 40/1998 delinea una *policy* regionale di integrazione degli immigrati che non si limita all'enunciazione di principi, ma prevede istituzioni apposite, misure e interventi specifici, e risorse finanziare ad hoc. La successiva legge n. 189/2002, nota come Bossi-Fini, non ha modificato tale quadro, anche se, una serie di provvedimenti successivi riguardanti le modalità di erogazione e gestione del Fondo per le politiche migratorie hanno accentuato ulteriormente la centralità delle regioni in questo settore.
È questo il caso dell'art. 46 della legge finanziaria del 2003 (l. n. 289/2002), che, in attuazione della riforma del titolo V della Costituzione, ha disposto che gli stanziamenti previsti per gli interventi finanziati a carico del Fondo nazionale per le politiche sociali (tra i quali rientrano anche quelli del Fondo per le politiche migratorie) affluiscano ad esso senza vincolo di destinazione, per essere successivamente ripartiti tra le regioni con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. In questo quadro, quindi, stabilire le priorità di politica sociale è prerogativa esclusiva delle regioni, che possono decidere di conseguenza anche *se* e *in che misura* continuare a portare avanti interventi a favore degli immigrati in attuazione del T.U. sull'immigrazione. Inoltre, è venuto meno anche il vincolo del cofinanziamento del 20% dei programmi, dato che le regioni hanno accesso ai fondi senza dover più presentare preventivamente i piani annuali e pluriennali con l'indicazione della spesa prevista. Le regioni, quindi, possono contare oggi su un ampio margine di autonomia nella definizione dei programmi di politiche per gli immigrati.

2. *Il rapporto tra legislazione e programmazione delle politiche*

A fronte di una tale centralità, poche regioni hanno aggiornato la loro legislazione in tema di immigrazione dopo il 1998 e/o portato avanti una regolare attività di programmazione delle politiche per gli immigrati. Solo quattro regioni, infatti (Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna e Abruzzo) hanno approvato negli anni 2000 nuove leggi sull'immigrazione. Alle leggi però, non sempre ha fatto seguito un effettivo impegno sul lato della programmazione delle politiche (è il caso di Friuli e Liguria, che per anni non hanno adottato atti di programmazione in materia di integrazione degli immigrati).
In termini generali, pertanto, l'esistenza di una legge appare una condizione non sufficiente per l'effettività delle politiche di integrazione degli immigrati. La legge deve servire non solo a fissare principi astratti e obiettivi ideali, ma anche a istituzionalizzare il sistema di programmazione delle politiche. Il disegno di legge della Giunta piemontese, attualmente in discussione, sembra andare in questa direzione, in quanto dedica ampio spazio alla programmazione delle politiche e alla specificazione del processo decisionale.
La previsione di una programmazione con scadenza triennale aperta alla partecipazione di tutti gli attori interessati a questo settore di politiche, rappresenta una premessa positiva per la costruzione di politiche di medio-lungo termine e non soggette semplicemente alla congiuntura politica.
Dal punto di vista dei processi decisionali, questo disegno di legge istituzionalizza e dà piena effettività a un sistema di elaborazione e implementazione delle politiche per gli immigrati di fatto già in atto, dato che il Piemonte è una delle regioni che dopo il 1998 ha portato avanti in maniera regolare e continuativa la programmazione degli interventi in materia di integrazione sociale degli immigrati. Tale sistema vede quale ente centrale le province, che in questi anni hanno svolto un'importante funzione di raccordo sul territorio e che rappresentato un punto di riferimento sulla questione immigrazione. La scelta di confermare e legittimare ulteriormente il sistema già in atto ci sembra un modo utile di dare continuità a quanto di positivo è stato costruito in questi anni sui diversi territori della regione Piemonte.

3. *Modelli di programmazione delle politiche per gli immigrati*

Con il provvedimento in discussione, la Regione Piemonte opta per una programmazione ad hoc nel settore delle politiche per gli immigrati, configurate come un sottosettore ben distinto nel campo più vasto della politica sociale. Altre regioni hanno fatto scelte differenti, optando per una più decisa incorporazione degli interventi per gli immigrati nella programmazione socio-sanitaria di zona. Se in alcuni casi, come l'Emilia Romagna, rimane comunque l'obbligo per le zone socio-sanitarie di prevedere interventi per gli immigrati all'interno dei piani di zona, in altri (in particolare Lombardia, Toscana e Campania), si assiste a una sorta di delega in bianco agli enti locali, senza prevedere alcun budget minimo a carico dei piani socio-sanitari per i servizi agli immigrati né procedure specifiche di programmazione e implementazione.
Riteniamo che la scelta della regione Piemonte di mantenere una programmazione ad hoc sul tema delle politiche per gli immigrati e di porla in capo alle province (in questo modo distinguendola dall'ambito socio-assistenziale in senso stretto), sia da ritenersi positiva in quanto indicatore di un interesse delle istituzioni regionali per una questione complessa, che non può essere equiparata *tout court* a un problema di mera assistenza sociale. Sebbene l'obiettivo sia quello dell'integrazione degli immigrati all'interno della società più in generale, la presenza di politiche *ad hoc* segnala consapevolezza e attenzione per le sfide dell'immigrazione e per i problemi specifici degli immigrati, che non è detto possano essere sempre direttamente riconducibili a quelli della popolazione residente (si pensi ad es. alle maggiori discriminazioni che gli immigrati devono fronteggiare nell'accesso alla casa, o alle altre difficoltà pratiche che possono sorgere dal fatto di non avere la cittadinanza).

4. *Il difficile nodo della partecipazione degli immigrati al processo decisionale*

La proposta di legge prevede all'art. 11 la Consulta regionale per l'integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati, che dovrebbe vedere, accanto a rappresentanti degli immigrati designati dalle province, anche rappresentanze delle diverse istanze della società civile che si occupano di immigrazione (associazioni di volontariato, sindacati ecc.) e delle istituzioni competenti. Si tratta di una scelta in linea con quanto previsto da altre leggi regionali approvate di recente (in particolare Friuli-Venezia Giulia ed Emilia Romagna) e che punta a superare il rischio di creare assemblee di soli rappresentanti stranieri che nella pratica hanno avuto il risultato più di isolare – all'interno di "istituzioni-ghetto" – che di integrare gli immigrati nei processi decisionali.
Tuttavia, come documentato da diversi studi, molte consulte, anche di tipo misto come quella prevista da questa legge, si sono alla prova dei fatti rivelate inefficaci, in quanto prive di strumenti per incidere in una qualche misura nei processi decisionali. Il problema sembra risiedere non tanto nella composizione, quanto nella mancanza di meccanismi che rendano tali istituzioni realmente parte integrante del processo di policy.
Un esempio di meccanismo istituzionale particolarmente efficace sembrerebbe essere quello adottato dalla Provincia di Bologna per regolare il Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi. In particolare, si evidenziano i seguenti dispositivi istituzionali, che potrebbero essere fonte di ispirazione per innovazioni anche in ambito piemontese:
a) la partecipazione stabile del Presidente del Consiglio degli stranieri alle sedute del Consiglio provinciale, oltre alla Conferenza Metropolitana;
b) le deliberazioni del Consiglio degli stranieri sono immediatamente esecutive e vengono trasmesse, entro dieci giorni dalla loro adozione, alla Segreteria Generale della Provincia, che ne cura la pubblicazione all'Albo Pretorio per quindici giorni consecutivi;
c) le proposte di atto deliberativo del Consiglio sono equiparate, a tutti gli effetti amministrativi, agli analoghi atti avanzati dal Consigliere provinciale e ad esse si applicano pertanto le procedure stabilite dalla legge e dai vigenti regolamenti provinciali in quanto compatibili;
d) sebbene i pareri abbiano natura consultiva e non vincolante rispetto alla decisione del competente organo provinciale, laddove quest'ultimo ritenga di non attenervisi, deve comunque sinteticamente motivarne le ragioni in forma scritta.
Nel caso specifico della Consulta regionale prevista da questa proposta di legge, sarebbe auspicabile un coinvolgimento importante nella fase di programmazione triennale, magari attraverso sessioni congiunte Consulta-Consiglio regionale in fase di discussione del Piano regionale integrato per l'immigrazione proposto dalla Giunta.
Un aspetto che potrebbe risultare problematico è la previsione che la partecipazione debba avvenire a titolo gratuito. Numerosi studi mettono in luce come questo possa rappresentare un elemento di penalizzazione soprattutto per i membri stranieri delle Consulte, che di solito non godono del supporto di associazioni e/o enti in grado di rimborsare le spese di partecipazione a queste istituzioni. Sarebbe auspicabile pertanto, la previsione di un rimborso spese e/o di un gettone di presenza per quei membri le cui spese non possono essere rimborsate/coperte da altro ente.

5. *La necessità di rafforzare le basi conoscitive delle policy*

L'articolo 9 della Legge in discussione si sofferma sull'attività regionale di osservazione e analisi del fenomeno migratorio, intesa come strumento utile per una migliore predisposizione delle politiche relative. Tale attività di osservazione potrebbe garantire risultati di più ampio respiro se sviluppata sulla base di programmi di ricerca triennale, in linea con la cadenza triennale introdotta nella programmazione degli interventi. In questo modo, si potrebbe operare un monitoraggio più approfondito delle politiche e delle misure attuate, considerando anche l'impatto ex post. Una cadenza triennale (o comunque superiore alla tradizionale cadenza annuale) delle attività di ricerca consentirebbe inoltre di approfondire l'analisi dei bisogni e delle necessità nelle diverse realtà provinciali al fine di garantire una migliore programmazione delle politiche regionali interessate.

Nell'ottica di una migliore e più proficua organizzazione delle attività di osservazione e analisi, si evidenzia come l'utilissimo lavoro svolto dall'Osservatorio sull'immigrazione della regione Piemonte potrebbe essere tuttavia meglio coordinato con le altre iniziative di ricerca sviluppate sul territorio. A questo fine, potrebbe essere utile avviare un'attività di raccolta e monitoraggio da parte dell'Osservatorio delle attività di ricerca finora svolte sui temi delle migrazioni dai vari enti di ricerca attivi in Piemonte. Sarebbe altresì opportuno rafforzare il ruolo dell'Osservatorio nell'attività di rilevazione e analisi dei bisogni inerenti le politiche migratorie e i processi di accoglienza e di integrazione nelle diverse realtà territoriali. Ciò consentirebbe di declinare in modo migliore, anno dopo anno, le iniziative da promuovere da parte sia della Regione sia delle Province, nell'ambito dei finanziamenti annuali stanziati nell'ambito del piano regionale sull'immigrazione.
Un punto specifico da sviluppare concerne l'attività di ricerca sui fenomeni di discriminazione. Secondo quanto previsto dall'art. 24 del DDL 627, l'attività di monitoraggio di tale fenomeno potrebbe essere svolta attraverso un'azione coordinata dallo stesso Osservatorio, in collaborazione con le Province e altri enti istituzionali, del privato sociale ed istituti di ricerca attivi nella regione. Si ricorda a tal proposito che l'art. 44 del TU 286/98, comma 12 prevede che "Le regioni, in collaborazione con le province e con i comuni, con le associazioni di immigrati e del volontariato sociale, ai fini dell'applicazione delle norme del presente articolo e dello studio del fenomeno, predispongono centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi".

6. *Politiche settoriali: alcuni aspetti da approfondire*

Il capo V del Disegno di Legge Regionale n. 627/2009 esplicita i diversi ambiti settoriali delle politiche per gli immigrati, dalle politiche sociali, alla promozione della salute, alle relazioni multiculturali, istruzione, formazione professionale, inserimento lavorativo ecc. Qui ci concentriamo su alcuni aspetti che ci sembrano suscettibili di miglioramenti.

6.1. L'**art. 14** (Promozione delle relazioni interculturali) nulla dice in relazione alle attività da promuovere nei confronti dei cittadini italiani. Le relazioni multiculturali sostenute e sviluppate dalla presente legge sembrano declinate a 'senso unico', prevedendo attività solo nei confronti dei cittadini immigrati, tralasciando il versante delle iniziative rivolte ai cittadini italiani e al loro apprendimento dei cambiamenti in corso nella società piemontese. In questa direzione è indirizzato il lavoro dei centri interculturali, che, nel disegno di legge n. 627/2009, sono definiti "come luogo di incontro e di scambio" (art. 14, comma 1-b): non si accenna, però, al tema della formazione indirizzata alla cittadinanza né a quello altrettanto significativo dell'aggiornamento degli operatori, sia pubblici sia del privato sociale. Inoltre, non si identificano i criteri che qualificano tali centri come 'interculturali'. In assenza di specificazioni ulteriori, si potrebbero intendere come centri interculturali sia le associazioni etniche, inter-etniche e religiose sia i servizi pubblici (dalle scuole ai servizi culturali), tutti egualmente eleggibili come destinatari di contributi.
L'art. 15 (Istruzione) sottolinea il valore della sinergia fra gli istituti scolastici e il territorio in cui essi sono inseriti nella predisposizione di interventi a sostegno dell'integrazione scolastica. La scuola è però anche il luogo dove si apprendono gli strumenti per leggere e interpretare la società. In tal senso, guardando alle attività svolte nelle aule scolastiche e specificatamente all'ora di lezione di "Educazione alla Cittadinanza e alla Costituzione" si potrebbe cogliere un'occasione concreta per promuovere "lo sviluppo delle relazioni multiculturali" (art. 14 del Disegno di Legge Regionale n. 627 del 10 giugno 2009).

6.2. L'**articolo 18 (Politiche abitative)** del Disegno di Legge Regionale n. 627 del 10 giugno 2009 garantisce agli stranieri regolarmente soggiornanti l'accesso a forme di sostegno al pagamento dei canoni di locazione degli alloggi a parità di condizioni con i cittadini italiani, mentre *non si fa*

cenno agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, i quali svolgono una funzione altrettanto, se non più importante nell'integrazione abitativa delle famiglie straniere a basso reddito.

A tale proposito, si ricorda che la *L.R. n. 22 del 2001*, all'articolo 2 (Requisiti per l'accesso), comma 1, lett. a, stabilisce che il cittadino di Stati non aderenti all'Unione europea sia *ammesso all'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica solamente qualora sia legalmente soggiornante in Italia e svolga una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo da almeno tre anni*. Tale vincolo risulta particolarmente penalizzante per gli immigrati, i quali sono sovente inseriti nel settore secondario del mercato del lavoro, caratterizzato da lavori precari e poco tutelati. Introduce inoltre un'ulteriore restrizione rispetto alla legge nazionale (art. 40, comma 6 del T.U sull'immigrazione come modificato dalla L. 189/2002) secondo cui possono accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitino una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, senza specificare da quanto tempo tale attività debba essere svolta.

Per le stesse ragioni, il vincolo introdotto dalla Leggere Regionale potrebbe risultare penalizzante anche rispetto a quanto stabilito dal recente Piano Casa nazionale (art. 11 della L. 133/2008), volto a incrementare il patrimonio immobiliare ad uso abitativo a cui potranno accedere, tra le varie categorie, "gli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione" (comma 2). Uno straniero, infatti, potrebbe essere in possesso dei requisiti di residenza, ma non aver svolto una regolare attività lavorativa nei tre anni precedenti, risultando così escluso dalle assegnazioni.

6.3. Un ultimo aspetto cruciale merita di essere segnalato, nonostante la sua evidente delicatezza. L'**art. 29** (Norma finanziaria) non garantisce il finanziamento delle attività previsto dal Capo V, rimandando ai finanziamenti erogati dai vari assessorati. In questo modo, però, viene a mancare una garanzia minima di concreta realizzabilità di alcune delle innovazioni più qualificanti introdotte da questo disegno di legge.

6.4. L'istituzione dell'Ufficio del Garante regionale per i diritti dei migranti è indubbiamente un dispositivo istituzionale di grande interesse e rappresenta uno degli aspetti più innovativi del Disegno di Legge rispetto alla normativa regionale in tema di immigrazione attualmente vigente.
Alcuni aspetti del funzionamento di questo istituto appaiono tuttavia poco chiari e, se non adeguatamente normati, rischiano di renderne inefficace l'azione. I punti che richiederebbero maggiori specificazioni sono i seguenti:

a) la possibilità di disporre di un organico stabile che riceva in modo costante e continuativo le segnalazioni e avvii le azioni necessarie; è infatti improbabile che l'organico della Presidenza del Consiglio Regionale si possa far carico di questo compito senza essere appositamente integrato;
b) il numero minimo di sedute annue.

Un ulteriore ostacolo all'efficacia di tale organismo potrebbe derivare, in sede di implementazione, da una limitata conoscenza della sua esistenza, specialmente da parte degli enti del privato sociale e dei privati, e quindi da un suo scarso utilizzo. Sarebbe pertanto opportuno promuovere azioni di promozione mirate, specialmente nelle fasi immediatamente successive all'adozione della legge.