

Quale clausola valutativa per la legge sull'integrazione sociale degli immigrati?

Con l'espressione "clausola valutativa" si indica un articolo di legge attraverso il quale il Consiglio regionale chiede di essere informato su alcuni aspetti riguardanti l'attuazione della legge e i risultati da essa ottenuti. Essa contiene un mandato esplicito, rivolto ai soggetti attuatori delle politiche regionali, di generare e comunicare all'assemblea informazioni utili a *capire* cosa ne sia stato della legge *dopo* la sua approvazione in Consiglio. La clausola valutativa presentata in questa nota a livello sperimentale¹ è stata formulata su un progetto di legge attualmente in discussione presso la quarta Commissione consiliare, competente in materia di Sanità e politiche sociali. Il progetto in questione riguarda **le politiche regionali a favore dell'integrazione sociale degli immigrati.**

La nuova legge a favore dell'integrazione

A circa tredici anni di distanza dalla precedente legge regionale in materia di immigrazione (L.R. 21 febbraio 1990, n. 14) è stato presentato in Consi-



glio un nuovo testo di legge dal titolo "*Norme per la integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*". Il progetto di legge disciplina una vasta pluralità di interventi, assai eterogenei tra loro e volti a promuovere su diversi ambiti l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati in Emilia-Romagna. La legge proposta ha un carattere di estrema trasversalità, toccando materie ed ambiti differenti: dalle politiche abitative regionali alle misure contro lo sfruttamento sessuale, dagli interventi di sostegno al lavoro autonomo ai contributi a favore dell'associazionismo. Si tratta inoltre di una legge che impone principi e regole di carattere generale e che rinvia, per una dettagliata regolamentazione, ad atti amministrativi successivi e ad altre leggi regionali.

La "ratio" della nuova legge

Per procedere alla redazione di una clausola valutativa da introdurre in una legge così complessa e di portata tanto ampia, occorre dapprima ricostruire la "ratio" stessa della legge e quindi definire che cosa si intenda in questo particolare contesto con l'espressione "**promuovere l'integrazione sociale**". Si tratta di rispondere a domande del tipo: quali sono le concrete finalità che la Regione intende perseguire con questa legge? Quali sono i problemi più rilevanti, legati al fenomeno migratorio, sui quali la legge interviene? Attraverso quali strumenti

¹ La presente nota sintetizza i contenuti di un documento più esteso dal titolo "*Quale clausola valutativa per la nuova legge sull'integrazione sociale degli immigrati?*" a disposizione dei Consiglieri presso il Servizio Legislativo

la Regione intende incidere su tali problemi? Quali risultati è ragionevole attendersi dall'attuazione della legge?

Una lettura analitica del testo legislativo consente di riconoscere **tre principali categorie di problemi** che stanno alla base degli interventi promossi da questo progetto di legge.

Discriminazione e sfruttamento

Il primo problema riguarda l'**esistenza di situazioni di grave discriminazione e sfruttamento, strettamente connesse alla condizione di immigrato**. Una parte degli immigrati vive infatti in condizioni non solo di povertà o di disagio economico, ma di forte emarginazione sociale. Sotto molti aspetti il cittadino straniero immigrato è un soggetto assai più debole rispetto agli altri cittadini: a volte per il modo irregolare con cui è entrato nel paese, quasi sempre per il fatto di provenire da nazioni economicamente molto povere, egli può essere facilmente ostaggio della criminalità organizzata, oppure diventare oggetto di sfruttamento lavorativo o di altro tipo. Per affrontare tali problemi il nuovo testo di legge promuove una serie di interventi specifici. Ad esempio all'art.9, *Misure contro la discriminazione*, e all'art.12, *Programma di protezione e integrazione sociale* sono previsti interventi finalizzati a garantire assistenza agli immigrati vittime di vessazioni, abusi o sfruttamento, in particolare di natura sessuale.

Il secondo problema riguarda l'**esistenza di ostacoli che non consentono ai cittadini immigrati di avere pieno accesso ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni**.

Una parte degli immigrati, pur avendone diritto, non usufruisce di alcuni servizi e contributi pubblici a causa di barriere ed impedimenti di diversa natura (scarsa informazione, difficoltà nella comprensione della lingua italiana, diffidenza verso le istituzioni, elevati costi burocratici,...). In questo caso la finalità della legge è di garantire pari opportunità di accesso ai cittadini stranieri immigrati a determinati servizi, già erogati al resto della popolazione: abitazioni pubbliche (art.10), contributi socio-assistenziali (art.11), assistenza sanitaria (art.13), servizi educativi (art.14), formazione professionale (art.15).

Partecipazione e conoscenza reciproca

Il terzo problema è determinato da un'**insufficiente partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita pubblica locale e dalla scarsa conoscenza reciproca delle diverse identità presenti all'interno dello stesso territorio**. La convivenza tra culture diverse può creare diffidenza, conflitto, intolleranza. In effetti la massiccia presenza di immigrati in un territorio può essere vissuta dagli altri cittadini come una seria minaccia all'integrità culturale della comunità. Nello stesso tempo i cittadini stranieri, portatori di valori e stili di vita differenti, possono sentirsi non compresi o non pienamente accettati dalla collettività locale e di conseguenza assumere atteggiamenti di chiusura. Tali situazioni, se lasciate degenerare, possono sfociare in forti contrapposizioni e aperti contrasti. Il progetto di legge prevede un'ampia categoria di interventi con l'obiettivo di migliorare le modalità di comunicazione e conoscenza reciproca tra le differenti identità culturali di cui si compone la comunità regionale. A tale categoria possono essere ascritti i seguenti interventi: la promozione di percorsi partecipativi e di rappresentanza presso le istituzioni locali (art.8, comma 1); l'istituzione di consulte provinciali, zonali e comunali per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati (art.8, comma 2); l'avvio e l'implementazione di centri interculturali, o lo svolgimento di iniziative pubbliche di informazione sui temi legati all'immigrazione, o ancora di iniziative culturali, artistiche e sportive che vedano la partecipazione di persone di diversa nazionalità (art.17); i contributi ad associazioni di cittadini stranieri immigrati che svolgono funzioni culturali, sociali o assistenziali (art. 18).

Dalla definizione dei tre diversi problemi sui quali il progetto di legge interviene, è possibile quindi riconoscere tre "popolazioni" di potenziali destinatari degli interventi, che presentano condizioni e caratteristiche diverse. Per ciò che concerne la prima area d'intervento, il progetto di legge tocca una porzione ridotta dell'insieme di immigrati, e più precisamente coloro che hanno subito subito, o sono nelle condizioni di subire, **discriminazioni e gravi soprusi**. Nel secondo caso la platea dei possibili destinatari si allarga notevolmente



Accesso ai Servizi

Tre "popolazioni" di possibili destinatari

ed include **tutti gli immigrati che hanno i requisiti necessari per accedere a singoli servizi o contributi pubblici pubblici**, relativi soprattutto a politiche di welfare. Nel terzo caso, infine, la platea dei potenziali destinatari è ancora più vasta; essa comprende **non solo tutti i cittadini stranieri immigrati, ma anche il resto dei cittadini** in quanto destinatari di informazioni e nuove conoscenze sul fenomeno dell'immigrazione e partecipanti di iniziative di scambio, confronto e mediazione. Tale distinzione è il fondamentale punto di partenza per comprendere quali sono i comportamenti che la legge intende stimolare sulle diverse categorie di destinatari e quindi per elaborare le possibili domande su attuazione ed effetti.

Una volta riconosciuta la natura dei problemi che motivano il progetto di legge, è necessario individuare gli elementi che possono essere oggetto di controllo e valutazione da parte del Consiglio regionale e formulare su tali elementi alcune "ragionevoli" domande, suscettibili di ottenere risposte fondate sulla raccolta di qualche evidenza empirica. **Questo passaggio è il cuore del processo di costruzione di una clausola valutativa.** Si tratta di compiere un'opera di selezione dei quesiti che sembrano più rilevanti per comprendere in che modo è stata attuata la legge e quali risultati abbia prodotto. Nel documento integrale che accompagna la proposta della clausola valutativa sono illustrati in dettaglio i ragionamenti e le riflessioni che motivano i vari quesiti e si accenna al tipo di analisi che potrebbe essere necessario per darvi risposta. Qui descriviamo in termini molto sintetici i contenuti delle singole domande.

Le domande su attuazione ed effetti

Il primo e l'ultimo quesito (punti A ed F della clausola) sono di portata generale. Con il primo quesito il Consiglio regionale chiede di avere informazioni sull'evoluzione del fenomeno migratorio in Emilia-Romagna e sulle condizioni di vita dei cittadini stranieri immigrati. L'obiettivo è capire se, in un periodo di 5/6 anni, a cavallo dell'entrata in vigore della legge, le dimensioni di un fenomeno percepito come problematico sono cambiate e in quale direzione è avvenuto tale cambiamento. La risposta a tale quesito non è un giudizio sul successo della legge nell'affrontare i problemi legati all'immigrazione (che, come è ovvio, possono variare in un senso o nell'altro indipendentemente dall'intervento pubblico), ma più semplicemente una descrizione dell'andamento di un fenomeno che è alla base dell'esistenza stessa della legge. Nell'ultimo quesito l'intento è invece raccogliere opinioni e punti di vista di alcuni testimoni qualificati, che possono offrire al Consiglio nuovi elementi di conoscenza sull'attuazione delle misure previste dalla legge e sui risultati da queste raggiunte. L'idea è di usare questo canale per consentire al Consiglio di intercettare informazioni di "prima mano" su eventuali criticità emerse nella fase d'implementazione dei diversi interventi. Il quesito al punto B della clausola è strettamente connesso alla prima area d'intervento. Da un lato infatti si richiede una descrizione del problema di discriminazione/sfruttamento e la sua diffusione all'interno del territorio regionale; dall'altro si chiede conto dello sforzo effettuato dal sistema pubblico regionale per affrontare il problema in questione. Il punto C riguarda uno degli aspetti fondamentali della legge: la garanzia di pari opportunità di accesso ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni. A distanza di qualche anno dall'istituzione di nuove procedure ed interventi finalizzati a garantire tale accesso, può essere opportuno domandarsi se e in che misura ciò è davvero avvenuto e quanti sono coloro che continuano a rimanerne esclusi. I quesiti ai punti D ed E affrontano il terzo problema: la partecipazione degli immigrati alla vita pubblica locale e la conoscenza reciproca delle identità culturali presenti. Il quesito D intende verificare quale concreta attuazione sia stata data agli interventi previsti dalla legge; il quesito E indaga le percezioni e gli atteggiamenti dei cittadini rispetto al fenomeno dell'immigrazione.



Le elezioni al Consiglio provinciale degli immigrati di Rimini - maggio 2002

Come le informazioni arrivano in Consiglio

Oltre a definire i quesiti che dovrebbero orientare la successiva attività di "rendicontazione", la clausola individua la Giunta regionale quale soggetto collegiale responsabile di informare il Consi-

glio sulle modalità d'attuazione della legge e sui risultati ottenuti. La novità consiste nell'assegnare all'Assessore con delega in materia il compito di presentare, a tre anni dall'entrata in vigore della legge, una relazione alla Commissione consiliare competente. La clausola identifica così un momento istituzionale certo, la presentazione in Commissione, durante il quale si svolgerà un primo confronto sugli esiti delle analisi condotte.

Le risorse finanziarie

L'ultimo comma riconosce che un'attività di raccolta ed analisi di informazioni comporta necessariamente dei costi per i soggetti coinvolti nel processo di rendicontazione, e quindi, se si intende dare inizio a tale processo, occorre prevedere uno *stanziamento di risorse finanziarie* adeguato a questo scopo. Il finanziamento potrebbe essere "agganciato" agli stanziamenti previsti nei primi due anni di vigenza della legge, ovvero il periodo all'interno del quale dovrebbe compiersi la maggior parte delle attività di rilevazione e di elaborazione delle informazioni e che prelude alla presentazione della relazione al Consiglio.

Una possibile clausola valutativa

1. Entro tre anni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale rende conto al Consiglio regionale dell'attuazione della legge e dei risultati ottenuti nel migliorare il livello di integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. A tal fine l'Assessore con delega in materia presenta alla Commissione consiliare competente una relazione che risponda in modo documentato ai seguenti quesiti:

A) qual è stata l'evoluzione del fenomeno migratorio in Emilia-Romagna e come sono cambiate le condizioni di vita dei cittadini stranieri immigrati;

B) qual è la situazione in termini di discriminazione e sfruttamento di cittadini stranieri immigrati e quali interventi sono stati messi in opera sul territorio regionale per contrastare e rimediare a tali fenomeni;

C) in che misura i cittadini stranieri immigrati hanno avuto accesso ai servizi e ai contributi previsti dalla presente legge;

D) quali interventi sono stati 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;

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

F) quali sono le opinioni degli operatori del settore circa l'efficacia degli interventi previsti dalla legge nel migliorare l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati.

2. Per svolgere le analisi necessarie a rispondere ai quesiti elencati al comma 1 viene destinata una somma fino al _____ per cento del totale dei fondi stanziati nei primi due anni di vigenza della presente legge.

Questo documento è stato redatto in collaborazione con lo staff di ricerca di CAPIRe, un progetto promosso dai Consigli regionali dell'Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana, e nato dalla volontà di dare maggiore concretezza ed efficacia alla funzione di controllo delle assemblee regionali. Per ulteriori informazioni: www.capire.org